



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios  
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de los Andes

Bárcena Juárez, Sergio Arturo

Más allá del género. ¿Por qué las diputadas mexicanas representan sustantivamente a las mujeres?

Colombia Internacional, núm. 112, 2022, Octubre-Diciembre, pp. 29-58

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint112.2022.02>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81273371002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Más allá del género. ¿Por qué las diputadas mexicanas representan sustantivamente a las mujeres?

Sergio Arturo Bárcena Juárez  
*Tecnológico de Monterrey (México)*

## CÓMO CITAR:

Bárcena Juárez, Sergio Arturo. 2022. "Más allá del género. ¿Por qué las diputadas mexicanas representan sustantivamente a las mujeres?" *Colombia Internacional* 112: 29-58. <https://doi.org/10.7440/colombiaint112.2022.02>

RECIBIDO: 16 de diciembre de 2021

ACEPTADO: 2 de abril de 2022

MODIFICADO: 9 de junio de 2022

<https://doi.org/10.7440/colombiaint112.2022.02>

**RESUMEN.** **Objetivo/contexto:** el objetivo principal de esta investigación es identificar y medir la influencia de distintas variables institucionales, partidistas y biográficas sobre la representación sustantiva de las mujeres en la Cámara de Diputados mexicana. La mayoría de los estudios sobre el tema concuerdan en que la presencia de más legisladoras en las asambleas es una importante precondition para que sus intereses sean promovidos de manera efectiva. Sin embargo, aún se conoce poco sobre cómo otras variables inciden sobre la promoción de iniciativas por parte de las legisladoras en favor de los derechos de las mujeres. **Metodología:** mediante entrevistas realizadas a exlegisladoras federales reconocidas por su activismo político en pro de las mujeres y a través del uso de modelos estadísticos, se busca explicar qué elementos inciden sobre la representación sustantiva de la mujer en México a partir de la presentación de iniciativas con dicho objeto. **Conclusiones:** la elección proporcional, la pertenencia a partidos minoritarios de izquierda, así como la experiencia legislativa, partidista y en asociaciones civiles, incrementan la proclividad de las diputadas para impulsar cambios en favor de las mujeres. Por el contrario, una de las principales limitantes para la representación sustantiva de las mujeres en los congresos es el acaparamiento de los espacios y decisiones de mayor trascendencia por parte de liderazgos partidistas predominantemente masculinos. **Originalidad:** a partir de una base de datos original y de entrevistas diseñadas exclusivamente para este estudio, el trabajo abona a la teoría de la representación sugiriendo que, junto con la presencia de más legisladoras, se requiere de otras condiciones estructurales, políticas, partidistas e institucionales para que un congreso pueda procesar las más importantes demandas de las mujeres que conforman una comunidad política.

**PALABRAS CLAVE:** Representación sustantiva; legisladoras; México; Cámara de Diputados; iniciativas; género.

## Beyond gender: Why do Mexican female legislators substantively represent women?

**ABSTRACT. Objective/Context:** The primary purpose of this research is to identify and measure the influence of different institutional, partisan, and biographic variables on the substantive representation of women in the Mexican Chamber of Deputies. Most current studies on the subject assert that the presence of more female legislators in congresses is a relevant precondition for an effective promotion of women's interests. Nevertheless, still little is known about how other variables affect congresswomen's intention to promote female-oriented bills. **Methodology:** Through interviews with former female legislators recognized for their activism in the interest of women, and using statistical models, the article seeks to explain the elements that may influence the substantive representation of Mexican women through bill sponsorship. **Conclusions:** Proportional representation, the adscription to leftist or minority parties, and legislative, partisan, and civic experiences can increase the propensity of female legislators to press for policy changes in support for women's demands. On the contrary, one of the main limitations for women's substantive representation in congress is the accumulation of party leaderships (mostly male) in the principal legislative positions and resolutions. **Originality:** With an original dataset and specifically designed interviews for this study, the research contributes to representation theory by suggesting that, along with the presence of more female legislators, other structural and institutional conditions need to be met for a congress to process the most relevant demands coming from women in a political community.

**KEYWORDS:** Substantive representation; female legislators; Mexico, Chamber of Deputies; bills; gender.

## Além do gênero: por que as deputadas mexicanas representam substancialmente as mulheres?

**RESUMO. Objetivo/Contexto:** O objetivo principal desta pesquisa é identificar e medir a influência de diferentes variáveis institucionais, partidárias e biográficas na representação substantiva das mulheres na Câmara dos Deputados mexicana. A maioria dos estudos sobre o assunto concorda que a presença de mais legisladores nas assembleias é uma condição importante para que seus interesses sejam efetivamente promovidos. No entanto, pouco se sabe sobre como outras variáveis afetam a promoção de iniciativas dos legisladores em prol dos direitos das mulheres. **Metodologia:** por meio de entrevistas com ex-deputadas federais reconhecidas por seu ativismo político em favor das mulheres e por meio do uso de modelos estatísticos, procuramos explicar quais elementos afetam a representação substantiva das mulheres no México a partir da apresentação de iniciativas com o objeto. **Conclusões:** a eleição proporcional, a afiliação em partidos minoritários de esquerda bem como a experiência legislativa, partidária e associativa aumentam a propensão das disputas a promover mudanças em favor das mulheres. Ao contrário, um dos principais fatores limitantes para a representação substantiva das mulheres nos congressos é o empoderamento de espaços e decisões de maior importância por parte de lideranças partidárias emi-

nentemente masculinas. **Originalidade:** com base em um banco de dados original e entrevistas elaboradas exclusivamente para este estudo, o trabalho sustenta a teoria da representação, sugerindo que, juntamente com a presença de mais legisladores, outras condições estruturais, políticas, partidárias e institucionais sejam necessárias para processar as demandas mais importantes das mulheres que compõem uma comunidade política.

PALAVRAS-CHAVES: Representação substantiva; legisladores; México; Câmara dos Deputados; iniciativas; gênero.

## Introducción

Un hallazgo común en la literatura es la relación entre la presencia de mujeres en los congresos y un aumento de la actividad parlamentaria en favor de sus derechos (Childs y Krook 2009; Clayton, Josefsson y Wang 2017). En este mismo sentido, se ha comprobado que las congresistas a menudo muestran un mayor interés que los legisladores hombres en promover reformas y políticas públicas que impulsen la igualdad y rompan con los estereotipos de género (Höhmman 2020; Vidal 2020).

No obstante, conforme la disciplina ha adquirido mayor profundidad analítica y los estudios de género se han extendido a más congresos en el mundo, se ha observado que la representación sustantiva de las mujeres no depende únicamente del género de los representantes ni de la cantidad de legisladoras en un congreso.

A partir de contribuciones académicas se ha comenzado a conocer la forma en que una serie de factores de distinta índole inciden sobre la representación sustantiva de las mujeres en las asambleas democráticas. Este cuerpo de literatura ha destacado la importancia de aspectos como la organización interna de los congresos (Barnes 2016; Hinojosa, Carle y Serignese Woodall 2018; Schwindt-Bayer 2006; Senk 2020), las estructuras partidistas (Cerna Villagra 2017; O'Brien 2013), los incentivos electorales (Coffé 2018; Shim 2021) y los antecedentes biográficos de las y los representantes (Bektas e Issever-Ekinci 2019; Volden, Wiseman y Wittmer 2018).

Siguiendo esta línea, el presente artículo se pregunta: más allá del género, ¿qué otras variables estimulan la promoción de legislación en beneficio de los derechos de las mujeres? El objetivo del texto es, por tanto, describir y explicar la incidencia de distintos factores institucionales, partidistas, electorales y biográficos sobre la representación sustantiva de las mujeres en la Cámara de Diputados mexicana.

El considerable incremento del componente de mujeres en esta asamblea, la coexistencia de dos métodos para la elección de asientos legislativos y la centralidad de los partidos políticos en el funcionamiento congresional son algunas de

las características que hacen de la Cámara de Diputados de México un caso de estudio propicio para ampliar la frontera del conocimiento en torno al papel que desempeñan los factores de mediación teóricamente relevantes en la representación sustantiva de las mujeres.

El tema en cuestión ha despertado la atención de medios, organizaciones sociales y especialistas. Sobre todo, cuando el contexto mexicano ha comenzado a caracterizarse por sus altos índices de discriminación en razón de género, violencia contra la mujer y otras formas de subordinación que afectan la vida cotidiana de las mujeres en el país.

Para someter los argumentos teóricos a comprobación, este texto emplea una base de datos original que recupera y clasifica aproximadamente 20.000 iniciativas presentadas por más de 4.000 representantes entre 1997 y 2021. A partir de modelos de selección Heckman-probit se plantea un análisis a profundidad de los factores que inciden sobre la probabilidad de que las diputadas representen sustantivamente a las mujeres a partir de la promoción de iniciativas de ley y aquellos que inciden en su éxito en el proceso legislativo. Los resultados de este análisis se contrastan a su vez con información obtenida de una serie de entrevistas a profundidad realizadas a exdiputadas federales entre el 15 de enero y el 1.º de febrero de 2021.

## 1. Representación sustantiva de las mujeres en congresos democráticos

La Conferencia de Atenas (1992) fue uno de los primeros foros multilaterales donde se expuso la idea de que la subrepresentación política de las mujeres en los cuerpos decisionales del Estado constituye un freno para las democracias y para el desarrollo de la sociedad. A partir de aquella cumbre se intensificó la discusión en torno a la forma en que se debería implementar, ejercer y fortalecer la representación de las mujeres (Zúñiga Añazco 2005).

El trabajo de Hanna Pitkin (1985) fue pieza fundamental en este debate, toda vez que resaltó la importancia de no reducir la representación a la mera presencia de mujeres en los órganos de decisión política. Por el contrario, para esta autora, la dimensión más importante del fenómeno es la *representación sustantiva*, entendida como la actuación de los representantes en favor de los intereses de sus representados. A partir de esta contribución conceptual, buena parte de la literatura contemporánea ha coincidido en que las mujeres que forman parte de una comunidad política están sustantivamente representadas cuando las y los tomadores de decisiones actúan en favor de sus intereses (Celis 2009; Childs y Krook 2009).

Una causa asociada a la representación sustantiva de las mujeres en los congresos es su participación como integrantes de estos órganos. El argumento es que, al compartir intereses, responsabilidades y experiencias con sus congéneres, las congresistas están más sensibilizadas y mejor capacitadas que el resto de los miembros de una legislatura tanto para identificar como para defender los intereses de las mujeres (Mansbridge 1999).

Si bien diversas investigaciones han probado que una mayor presencia femenina en la arena parlamentaria a menudo se traduce en leyes en favor de los derechos de las mujeres (Clayton, Josefsson y Wang 2017; Vidal 2020), hay quienes argumentan que detrás de este nexo se esconde una serie de elementos mediadores capaces de potenciar o menguar la intensidad con que las asambleas y sus integrantes representan sus intereses.

La mayor parte de estos trabajos admiten que la cantidad de legisladoras es importante, pero solo es una variable más dentro de un complejo entramado de factores que definen la representación sustantiva de las mujeres en los congresos (Beckwith y Cowell-Meyers 2007; Bratton 2005; Celis 2009; Childs y Krook 2009; Dahlerup 2006). Por ello, diversas especialistas advierten la necesidad de virar la disciplina hacia una agenda investigativa de actrices críticas centrada en las identidades, características y recursos que poseen las congresistas para poder incidir en el proceso político y representar sustantivamente a sus congéneres (Celis y Childs 2008; Chaney 2012).

Una veta derivada de esta discusión se ha centrado en descifrar cómo los entramados institucionales de los congresos afectan tanto los incentivos como la efectividad con que los intereses de las mujeres pueden ser representados en dichas instancias.

Sobre este punto se ha estudiado la exclusión de las legisladoras respecto de posiciones de prestigio e influencia dentro de los congresos (Beckwith 2007; Norton 2002). Dado que el acceso a órganos de gobierno supone un aumento significativo en los recursos de los congresistas para intervenir de manera efectiva en las decisiones legislativas (Volden, Wiseman y Wittmer 2018), se ha visto que, cuando a las congresistas se les restringe el acceso a estos espacios, se reducen las probabilidades de que el cuerpo parlamentario represente eficazmente los intereses de las mujeres (Barnes 2016; Senk 2020).

Por otra parte, el rol que desempeñan los partidos políticos en las asambleas ha aparecido en la literatura reciente como factor de intermediación representativa. Uno de los trabajos más significativos dentro de esta línea propone que los partidos se interesan en representar sustantivamente a las mujeres por dos causas principales. La primera apunta a transformaciones endógenas de la composición partidaria y a que, conforme más mujeres forman parte de la

militancia partidaria y acceden a cargos de liderazgo partidista, las agendas, las plataformas y los estatutos de los partidos comienzan a ser más sensibles a intereses femeninos (O'Brien 2013). El otro se refiere a la importancia de los elementos motivacionales de la representación y asume que, cuando hay cambios en la composición sociodemográfica o ideológica del electorado (particularmente, si este se vuelve más progresista), los partidos pueden verse incentivados a ofrecer programas y propuestas de campaña con una mayor atención a las mujeres.

Al parecer de Krook (2018), un componente analítico que amerita particular atención para comprender la representación sustantiva en los congresos es la estructura de incentivos generada por los sistemas electorales sobre los legisladores para promover (o no) acciones legislativas en favor de las mujeres.

Los estudios de Schwindt-Bayer (2010) y Barnes (2016) sobre congresos latinoamericanos concuerdan en que los sistemas de representación proporcional, con listas cerradas y magnitudes de distrito amplias, deprimen la presentación de iniciativas en favor de las mujeres. De acuerdo con las investigadoras, este tipo de sistemas hace que las agendas parlamentarias permanezcan centralizadas en élites masculinas que generalmente dejan en segundo plano la atención de intereses femeninos.

Opuestamente, Höhmann (2020) y Shim (2021) encuentran que los sistemas electorales proporcionales y con distritos de gran magnitud propician la representación sustantiva de las mujeres en tanto que estimulan la división interna del trabajo parlamentario entre personas del mismo partido. Al compartir un mismo electorado con otros representantes de sus partidos, las congresistas pueden enfocarse en atender demandas femeninas mientras sus copartidarios se encargan de representar a otros grupos con sus iniciativas.

Los segmentos institucional y partidista de la literatura cubren el aspecto relacionado con los recursos de los representantes y su relación con su interés por legislar en favor de las mujeres. Por su parte, la estructura de incentivos para representar sustantivamente a las mujeres es atendida por la literatura sobre sistemas electorales (también vista en este artículo). Lo que deja pendiente la posible relación entre características individuales y los antecedentes biográficos de las legisladoras con su interés por legislar en favor de las mujeres.

Respecto a este último punto, Bektas e Issever-Ekinci (2019) encontraron que la experiencia legislativa de las congresistas turcas incidió positivamente en su presentación de iniciativas con enfoque en mujeres. Por su parte, el trabajo de Shim (2021) sobre los congresos de Corea y Taiwán probó que las legisladoras con pasado en asociaciones de la sociedad civil fueron destacadas promotoras de iniciativas en favor de los derechos de las mujeres.

## 2. La representación de las mujeres en la Cámara de Diputados

Desde la elección de la primera diputada federal mexicana en 1954, el porcentaje de legisladoras mantuvo cifras discretas hasta que, en 2003, se eligieron diputaciones mediante un sistema de cuotas que obligaba a los partidos a asignar al menos el 30 % de candidaturas a un género distinto. La implementación de estas cuotas evolucionó en los últimos 20 años gracias al escrutinio de la sociedad civil y a las resoluciones de distintas instancias jurisdiccionales (Piscopo 2011), hasta llegar a reportar una presencia del 48,2 % de mujeres en pleno tras la elección de 2018.

Del mismo modo, a partir de que México inició su tránsito hacia el pluralismo competitivo a finales del siglo XX, la representación de los intereses nacionales mediante nuevas leyes y reformas al marco vigente dejó de estar a cargo del Ejecutivo para pasar a manos de los congresistas.

Si bien las y los legisladores pueden hoy promover una cantidad prácticamente ilimitada de iniciativas en casi todos los campos de política pública, el avance de estos proyectos por el circuito legislativo depende de un grupo de coordinadores parlamentarios (líderes de bancada) que fungen como guardianes de los intereses partidistas en la asamblea y se encuentran representados en la Junta de Coordinación Política (JCP), cuya principal labor consiste en impulsar los acuerdos interpartidistas requeridos para aprobar las leyes más importantes del país (Béjar 2014). Así, a pesar de que los congresistas gozan de casi absoluta libertad para proponer reformas, aquellas que no resultan importantes desde la perspectiva de las coordinaciones partidistas (materializadas en la JCP) simplemente no pueden aspirar a convertirse en legislación.

En este sentido, Piscopo (2014) evidenció que, en legislaturas recientes, la JCP actuó con un fuerte sesgo de género al relegar las iniciativas que las congresistas promovieron en beneficio de las mujeres para centrarse en impulsar otros temas considerados de “mayor trascendencia” para la política nacional. Casos similares se han reportado en congresos locales (Freidenberg y Gilas 2020), los cuales no son inconsistentes con la realidad federal, donde solamente 7 de los 68 congresistas que han ocupado un lugar en la JCP entre 2000 y 2021 han sido mujeres.

Las comisiones ordinarias son también espacios de trascendencia en la Cámara mexicana. Esto se debe a que, por ley, la mayor parte de las propuestas de reforma deben pasar por una fase inicial de dictamen a cargo de estos órganos. Es decir, para que algún asunto sea votado en el pleno, antes requiere de un aval en la etapa de comisiones. Y toda vez que los liderazgos partidistas buscan evitar la división en las votaciones plenarias, es en el tramo procesal de las comisiones



donde se hacen las negociaciones políticas y donde se avanza o bloquea el camino de un producto legislativo.

Parecido a lo que ocurre con la aprobación de reformas, existe un fuerte sesgo de género en el proceso de selección de membresías y presidencias de comisión por parte de la JCP. Al respecto, Bárcena (2020) halló que, en los últimos 23 años, las probabilidades de que una diputada sea seleccionada por la coordinación de su bancada para presidir una comisión han sido casi el 50 % menores que las de sus contrapartes masculinas.

En congresos como el mexicano, donde los liderazgos partidistas desempeñan un papel determinante en aspectos legislativos cruciales como la construcción de la agenda, la conformación de las comisiones y las votaciones de pleno, la pertenencia partidaria es generalmente un factor relevante para explicar la representación sustantiva de las mujeres.

Las pocas contribuciones que se tienen sobre el caso mexicano en el tema de ideología partidista y representación (Beer 2017; Cerna 2017) validan hallazgos previos que demuestran cómo las y los congresistas que militan en partidos de izquierda tienden a promover más iniciativas de ley relacionadas con equidad de género (Bektas e Issever-Ekinci 2019; Lovenduski y Norris 1993; Swers 2005). Particularmente el estudio de Piscopo (2014) encontró que, entre 2000 y 2009, las diputadas del Partido Acción Nacional (PAN) (asociado con valores de derecha) fueron menos propensas a introducir iniciativas sobre roles progresivos de género en comparación con las legisladoras del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Si bien el sistema electoral mixto de México comenzó a operar en 1977, fue a partir de la LIV Legislatura (1988-1991) cuando los mexicanos eligieron con voto simultáneo a 300 diputados de mayoría relativa (MR) y 200 de representación proporcional (RP).

En este sistema, los asientos de MR se obtienen venciendo a otros candidatos en los distritos uninominales del país mediante voto directo. Por su parte, las diputaciones de RP se reparten por listas cerradas y bloqueadas, cuyos integrantes acceden a la Cámara en orden descendente dependiendo del porcentaje de votos obtenidos por sus partidos en cada una de las cinco circunscripciones nacionales en que se divide el país.

Hasta ahora el único ejercicio académico relacionado con la representación de las mujeres en México que ha incluido la variable electoral es, nuevamente, el de Piscopo (2014). En dicho trabajo, la autora no halló una relación significativa entre el método de elección de las legisladoras y la promoción de iniciativas en temáticas vinculadas a intereses de las mujeres.

### 3. Metodología

Hasta este punto se ha hablado de representación sustantiva como “acciones realizadas por los representantes en el mejor interés de sus representados”. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que existe una amplia variedad de actos que pueden realizar los representantes en aras de defender los intereses de sus representados.

Al respecto, Celis (2009) afirma que la presentación de iniciativas es una de las actividades que pueden describir con mayor precisión la representación sustantiva. Se trata, según la autora, del primer paso cronológico para redimensionar la agenda política en favor de las mujeres que, a diferencia de otras fases del proceso parlamentario, se ejerce en un espacio de libertad, sin depender de posturas colectivas o decisiones previas de otros representantes. Es por ello que aproximarse a la representación sustantiva desde la producción de respuestas programáticas en forma de iniciativas de ley es la forma más contundente y nítida de reconocer los intereses por los que abogan las y los representantes (Taylor-Robinson y Heath 2003).

Al respecto, la diputada Martha Tagle encuentra en la promoción de asuntos para las mujeres una acción fundamental de la representación sustantiva que incluso trasciende el ámbito parlamentario.

Con una iniciativa atiendes la demanda de la ciudadanía mejor que con cualquier otro instrumento. Pero lo interesante es que, a diferencia de votar o de hacer otras tareas, con una iniciativa puedes ejercer presión o incluso promover reuniones de trabajo con las dependencias que corresponden. Un ejemplo que te puedo poner es el tema que he venido trabajando sobre las unidades de partería. No solamente ha sido presentar la iniciativa, sino sentar en una mesa de trabajo a las áreas de la Secretaría de Salud con las organizaciones para que, independientemente de si avanza o no la iniciativa, se empieza a trabajar en la política pública.

Definido el foco operativo de la representación sustantiva (presentación de iniciativas), queda pendiente definir qué son los intereses de las mujeres. Este tema ha producido un continuo debate (aún sin resolución) dentro de la teoría feminista (Cowell-Meyers y Langbein 2013; Mansbridge 1999).

Sin soslayar el hecho de que es prácticamente imposible capturar los intereses de todas las mujeres en una sola categoría, Celis y Childs (2012) proponen una clasificación que distingue entre iniciativas enfocadas en las mujeres y proyectos que atienden otras preocupaciones a menudo asociadas a su género, como los derechos de los menores o el cuidado de familiares. Con esto, la

representación sustantiva de las mujeres queda acotada a aquellas proposiciones que afectan únicamente los derechos y oportunidades de las mujeres y que producen consecuencias de política pública tanto sobre la población femenina en general como sobre grupos de mujeres en específico. De manera similar, Carroll (1994) considera como asuntos femeninos aquellas iniciativas cuyas consecuencias de política pública tienden a generar un impacto directo y significativo en más mujeres que en hombres.

El corpus analítico de esta investigación se conforma por 20.119 iniciativas de ley presentadas a título individual por quienes ocuparon una diputación federal entre el 1.º de septiembre de 1997 y el 31 de agosto de 2021. Dicha información fue recuperada del Sistema de Información legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación de México.

Para clasificar cada una de estas 20.119 iniciativas con base en los argumentos de Celis y Childs (2012) y Carroll (1994), se retomó la metodología de Vidal (2020) consistente en capacitar a dos asistentes de investigación con al menos tres sesiones de entrenamiento para familiarizarlos con las unidades y categorías de análisis. Después de una primera ronda de clasificación, se hicieron revisiones y ajustes de codificación por parte de la supervisora del estudio empírico.<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta las sugerencias metodológicas de Carroll (1994) y Celis y Childs (2012), se les pidió a los codificadores que definieran como iniciativas enfocadas en los derechos de las mujeres los proyectos cuyo contenido normativo se limitó a generar un impacto directo sobre mujeres (en general o en segmentos específicos, como trabajadoras, madres solteras, mujeres embarazadas, etc.), excluyendo la regulación de cualquier otro grupo, como los padres de familia y los niños, así como colectivos de identidad sexual, como la comunidad LGBTTIQ+.

Asimismo, entre enero y febrero de 2021 se llevó a cabo una serie de entrevistas a diputadas y exdiputadas federales de distintas afiliaciones partidistas, así como a un funcionario del partido en el Gobierno, con el objeto de conocer la visión subjetiva de la representación sustantiva de la mujer y contar con elementos vivenciales que permitieran contrastar los resultados cuantitativos en torno a los factores cualitativos que inciden sobre la promoción de los derechos de las mujeres en la Cámara de Diputados.

---

1 Todo el proceso fue supervisado por la Dra. Adriana Báez Carlos, especialista en género y poder legislativo, investigadora adscrita al Centro de Estudios Políticos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Los asistentes de investigación, a quienes agradecemos la revisión y codificación, son Oscar Medina Llanos (licenciado en Ciencia Política por la UNAM) y María Fernanda López Díaz de León (licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey [ITESM]).

Debido a las restricciones de contacto social derivadas de la pandemia por COVID-19, todas las entrevistas se llevaron a cabo en formato virtual en una sala de sesiones del Tecnológico de Monterrey. La selección de las y los informantes se realizó con base en los siguientes criterios: a) procurar que pertenecieran a distintos partidos políticos; y b) que estuvieran entre las tres diputadas federales con mayor cantidad de propuestas legislativas en pro de las mujeres durante sus respectivas legislaturas.<sup>2</sup>

#### 4. Análisis

De los ejercicios de codificación se obtuvo que, de las 20.119 iniciativas de ley presentadas a título individual entre 1997 y 2021, 921 tuvieron como objeto central los derechos de las mujeres mexicanas. Esto significa que la representación sustantiva de la mujer abarcó el 4,6 % de la agenda de la Cámara de Diputados en términos de iniciativas de ley. Interesa comentar que este porcentaje varía entre legislaturas y ha reportado un aumento sostenido desde 2012 como se aprecia en la tabla 1.

**Tabla 1.** Iniciativas de ley enfocadas en temas de mujeres. Cifras y porcentajes por legislatura (1997-2021)

Legislatura (años)	Iniciativas totales	Iniciativas sobre asuntos de mujeres	Porcentaje de iniciativas sobre asuntos de mujeres
LVII (1997-2000)	105	3	2,9
LVIII (2000-2003)	551	14	2,5
LIX (2003-2006)	2.238	40	1,8
LX (2006-2009)	2.068	88	4,3
LXI (2009-2012)	3.120	100	3,2
LXII (2012-2015)	2.413	75	3,1
LXIII (2015-2018)	4.680	267	5,7
LXIV (2018-2021)	4.944	334	6,8
Total	20.119	921	4,6

*Fuente:* Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación de México.

2 Se seleccionaron informantes entre las legislaturas LXII (2012-2015) y LXIV (2018-2021). Consúltense la sección de apéndices para conocer los detalles de las entrevistas.

Por otra parte, se observó que el 75 % de las propuestas enfocadas en resolver alguna demanda vinculada a los grupos femeninos de la población (un total de 693) fueron promovidas por legisladoras. Este resultado confirma la tesis de Piscopo (2014), quien sitúa a México dentro de una tendencia global en que la representación sustantiva de las mujeres depende en buena medida de las legisladoras.

Las entrevistas con distintas legisladoras ayudan a comprobar que sus motivaciones para involucrarse en la producción de reformas en favor de la mujer son diversas. Por ejemplo, la diputada Martha Tagle fue la congresista de la LXIV Legislatura que presentó la mayor cantidad de iniciativas enfocadas en las mujeres, con un total de quince proyectos. Cuando se le preguntó sobre sus motivos para dar un lugar importante a la legislación de mujeres en su agenda representativa, respondió:

la llegada de tantas mujeres a esta legislatura de la paridad nos hace sentirnos mucho más responsables de dar resultados; la mira está puesta en las mujeres y hay que dar resultados [...] la cercanía con organizaciones, con mi distrito, en trabajo comunitario, esta comunicación con gente que se me acerca me hace notar el tipo de problemas que vivimos las mujeres. En mi caso, cada reunión se convierte en un compromiso de trabajo para presentar una iniciativa que busque resolver problemas que enfrentan las mujeres todos los días.

Con sus diecisiete proyectos de reforma enfocados en la mujer, Laura Plascencia (PRI) fue la legisladora que mayor involucramiento registró en el tema durante la LXIII Legislatura (2015-2018). Al ser entrevistada comentó:

las mujeres de la primera legislatura, después de la reforma de la paridad en 2014, llegamos con este compromiso adicional de dejar una huella y de avanzar en la agenda política y jurídica de las mujeres [...] yo legislo para la mujer porque nací en una familia que siempre tuvo que luchar, y algo que yo nunca entendí de niña fue cómo yo sí podía ir a la escuela y las niñas indígenas que vivían a unas casas no tenían acceso a la educación [...] las mujeres en México vivimos una serie de discriminaciones producto de un rezago histórico y de leyes que han sido construidas desde la visión androcéntrica.

En la LXII Legislatura (2012-2015) la diputada Lucila Gallegos Camarena, del PAN, fue quien promovió una mayor cantidad de propuestas focalizadas en derechos de la mujer (un total de diecinueve). Sobre su gestión, la exdiputada explicó:

cuando fui diputada consideré que faltaban algunas reformas para poderle dar a la mujer esa igualdad que soñábamos. He sido siempre una mujer inquieta que cuando era joven siempre me decían, “para qué estudias, si te vas a casar”, y yo no comprendía por qué teníamos nosotras estas condiciones de buscar un trabajo y ganar menos [...] ese tipo de cosas son las que quise cambiar para otras. Por eso me enfoqué en la Comisión de Equidad de Género.

Finalmente, un extracto de la entrevista a la exdiputada Soraya Pérez Munguía (una de las diputadas federales del PRI que más iniciativas presentó en la temática de mujeres) resulta crucial para explicar la diferenciación temática de agendas en términos de género. Cuando se le preguntó por qué creía que las diputadas eran las que prioritariamente presentaban reformas y leyes en favor de las mujeres, la informante afirmó:

De repente hay hombres que le entran al tema. Y no es porque sean especiales, es porque simplemente es imposible no darse cuenta que las mujeres requieren más leyes que las protejan. Pero es cierto que son pocos. A veces lo que hacen es que se suben a la iniciativa de una y le dan algo que ellos ven como “apoyo moral”. A veces siento que prefieren dejarnos este tema a las diputadas, porque saben que nosotras lo vivimos en carne propia. Muchas diputadas son lideresas políticas o luchadoras sociales que traen temas desde sus campañas y nunca los van a soltar. Entonces, esto va en dos vías. Proponemos estos cambios porque vivimos los problemas y porque nos damos cuenta de que todas las vivimos. Y los hombres siento que reconocen eso, aunque, si me preguntas, lo ideal es que ellos también se sensibilizaran en el tema.

Como se puede advertir, esta concentración de la agenda femenina en las legisladoras se debe a que los integrantes de los partidos y de la Cámara han dejado en quienes consideran expertas naturales en el tema la responsabilidad de promover reformas en esta área de la política pública. De acuerdo con la teoría informativa (Krehbiel 1991), el fenómeno descrito por la Cámara mexicana se debe a una actitud de defección de las tareas parlamentarias en especialistas, lo que, al parecer de esta teoría, contribuye a un trabajo legislativo más eficiente.

Señaladas estas consideraciones, el siguiente paso del estudio consiste en desarrollar un modelo (tabla 2) que dé luz sobre los factores que inciden en la representación sustantiva de la mujer.

Importa aclarar que, dada la concentración de la agenda de las mujeres en las legisladoras, los modelos de este estudio solo consideran a las diputadas federales

de México, en forma similar a lo que han hecho otras investigaciones (Swers 2002; Taylor-Robinson y Heath 2003; Tremblay 1998).

La variable dependiente de dicho modelo se codificó con una estructura binaria (*dummy*), distinguiendo entre aquellas legisladoras que promovieron al menos una iniciativa enfocada en beneficiar a las mujeres y las que no promovieron ningún proyecto con estas características. Se optó por modelos de verosimilitud debido a que únicamente 301 de las 1.596 diputadas consideradas en el estudio (19,4 % de la muestra) presentaron una o más iniciativas relacionadas con la temática. Al romper con el principio de normalidad, esta sesgada distribución impidió el ajuste de modelos lineales.

Por otra parte, se debe considerar que la atención a temas de mujer con alguna iniciativa de ley es un evento precedido por el hecho de que las legisladoras promovieran al menos un proyecto de reforma. Al existir una jerarquía de precedencia, la estimación de dos modelos separados podría generar coeficientes con sesgos de selección muestral.

Por tanto, se ajustó un modelo Heckman (1979) que es especialmente útil para este tipo de estructura de datos, pues genera una ecuación de “selección” en la que, a través de un modelo probit, se calcula la probabilidad de observar la submuestra de interés.

**Tabla 2.** Representación sustantiva de las mujeres por parte de las diputadas federales en México (1997-2021)

	Coeficiente	Error estándar	Intervalo de confianza (95 %)	
1. Elección por RP (rp)	0,181*	0,081	0,023	0,339
2. Partido de izquierda (izq)	0,270**	0,094	0,086	0,454
3. Partido minoritario (min)	0,375**	0,119	0,142	0,608
4. Partido en el Gobierno (gob)	-0,146	0,111	-0,363	0,071
5. Cargos de gobierno en legislatura (gobleg)	-0,184	0,129	-0,438	0,069
6. Presidencia de comisión (pres)	0,116	0,144	-0,167	0,399
7. Experiencia en cargos partidistas (part)	0,255**	0,094	0,072	0,439
8. Experiencia en administración pública (ap)	0,087	0,101	-0,111	0,284
9. Experiencia legislativa (leg)	0,291***	0,088	0,118	0,465
10. Experiencia en cámaras empresariales (emp)	0,408	0,232	-0,046	0,862

11. Experiencia ONG (ong)	0,391***	0,112	0,172	0,610
_cons	-2,637***	0,326	-3,276	-1,997
Rho	0,975			
Log pseudolikelihood	1306,274			
Wald chi2(18)	164,31			
Prob > chi2	0,0000			

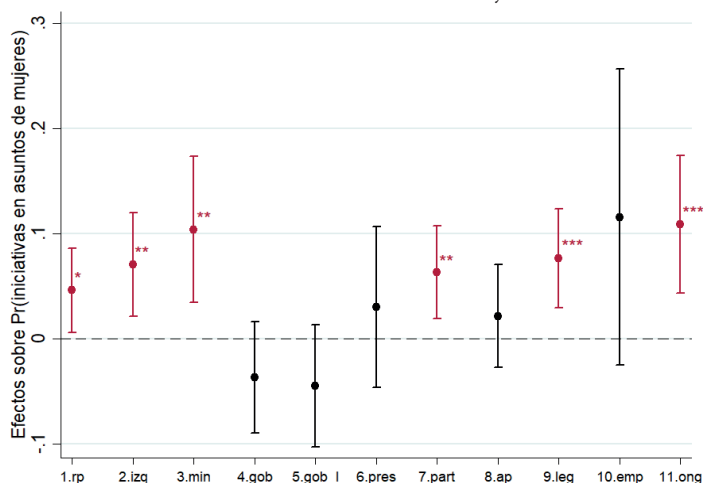
\*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,005, \* p < 0,05

**Fuente:** Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación de México.

*Nota.* Se muestran únicamente los coeficientes beta de los modelos de selección (submuestras Heckman). Los errores estándar robustos son agrupados por legislador para evitar potenciales problemas de heterocedasticidad. Se especifican efectos fijos por legislatura para dar cuenta de una posible estructura multinivel en la probabilidad de presentar iniciativas en temas de mujer. Consultar apéndice para modelo completo.

El siguiente gráfico expresa el modelo arriba mostrado en términos de efectos marginales; se marcan con rojo las variables que tuvieron un efecto estadísticamente significativo. Así, por ejemplo, los efectos de la pertenencia a un partido de izquierda y de la experiencia legislativa de las diputadas sobre la probabilidad de promover iniciativas en derechos de mujeres se ubicó en los 7 puntos porcentuales de incremento. Por su parte, este aumento fue del 10 % en el caso de la adscripción a partidos minoritarios y de experiencia previa en ONG.

**Gráfico 1.** Efectos marginales sobre la probabilidad de promover al menos una iniciativa en derechos de mujeres



**Fuente:** Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación de México.



Consistentemente, el método de elección ha mostrado tener un efecto diferenciador en el comportamiento de las y los congresistas mexicanos en años recientes (Bárcena 2017). Dado que las diputaciones electas por lista de RP representan magnitudes de distrito relativamente amplias (cuarenta asientos en cada una de las cinco grandes regiones llamadas circunscripciones), se ha documentado que estas promueven una mayor cantidad de iniciativas de ley que aquellas electas en distritos de mayoría relativa (Kerevel 2010)

Lo anterior se podría atribuir a que las diputaciones de RP deben atender grandes electorados, con demandas diversas, lo que generalmente se traduce en abanicos temáticos de legislación amplios que pueden incluir iniciativas en temas de mujeres. Asimismo, los sistemas de RP propician la representación sustantiva de las mujeres en tanto que estimulan la división interna del trabajo parlamentario entre personas del mismo partido. Al compartir un mismo electorado, las congresistas pueden enfocarse en atender demandas de mujeres mientras sus copartidarios se encargan de legislar para otros grupos.

Con base en todo ello, se esperaría que las diputadas mexicanas electas por RP promovieran más iniciativas en temas de mujer que el resto de sus colegas. El modelo arriba presentado comprueba esta hipótesis, en tanto que la elección de diputadas por principio proporcional produjo una incidencia positiva (aunque estadísticamente tenue) sobre la probabilidad de representación sustantiva de las mujeres a través de iniciativas.

Empero, no todos los partidos parecen impulsar con el mismo ímpetu la promoción de estos temas. La probabilidad de representar sustantivamente a las mujeres con al menos una iniciativa en temas de su incumbencia aumentó un 7 % cuando las diputadas pertenecían a un partido de izquierda.

Es importante aclarar que la variable *ideología* se construyó como un indicador categórico diferenciando si las diputadas pertenecían o no a un partido de izquierda al momento de proponer cada una de sus iniciativas. Dicha caracterización se realizó con base en trabajos previos de investigación (Kerevel y Bárcena 2022), así como a partir de los estatutos de los partidos. Con ello se ubicó como institutos políticos de izquierda al PRD, Convergencia/Movimiento Ciudadano (MC), Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina (PSD), Morena, Partido del Trabajo (PT) y Partido Alianza Social (PAS).

Particularmente en sistemas de partidos fuertes, la afiliación partidaria ha demostrado ser un predictor importante tanto de las posiciones ideológicas como de las prioridades de política pública de los representantes. En efecto, los resultados aquí obtenidos contribuyen a sustentar hallazgos de otras investigaciones que describen cómo, en sistemas de partidos disciplinados, las congresistas adscritas a bancadas de izquierda no solo presentan portafolios más afines a

los derechos de las mujeres, sino que tienden a generar proyectos que buscan disolver los roles tradicionales en razón de género (Cerna 2017; Htun y Power 2006; Morgan e Hinojosa 2018; Piscopo 2014).

La evidencia cualitativa de este estudio confirma lo anterior al sugerir que la promoción de asuntos en favor de la mujer está fuertemente arraigada a líneas de afiliación partidaria de izquierda. Sobre este punto, la exdiputada Lucila Gallegos Camarena (PAN) expresó que:

La izquierda siempre se ha caracterizado por ir a la vanguardia en legislar para la mujer. Yo me empecé a ocupar del tema de las mujeres porque, al estar en comisiones o en eventos, me impregné de esa lucha. Y si ya traes esa inquietud de haber vivido la desigualdad y te juntas con alguien que legisla de esa forma, pues te entusiasmas. Aunque no era lo común, varias panistas presentamos iniciativas para las mujeres por esa razón.

El testimonio de la exdiputada Gallegos resulta útil para explicar este fenómeno, pues señala:

Yo lo que notaba es que las mujeres de izquierda eran mucho más agueridas, más echadas para adelante, y legislaban los temas de mujeres de una manera muy decidida. En cambio, las mujeres del PAN hemos sido más conservadoras [...] quizás también al PAN le ha faltado ese impulso a sus mujeres porque, cuando empezamos a tomar estos temas y a querer cambiar las cosas para las mujeres con nuestras iniciativas, con lo primero que nos enfrentábamos, curiosamente, era con los señores [los líderes del partido]. Entonces, nos daba algo de temor enfrentarnos a las dirigencias. Recuerdo que muchas veces decían: “Ahí vienen las revoltosas o las *guerreras*” [...] Por eso tuvimos que ir con un poco de más cuidado al presentar iniciativas que buscaran cambiar la perspectiva que normalmente se tiene de la mujer en México.

Por otra parte, la pertenencia de las diputadas a partidos minoritarios tuvo un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la probabilidad de que se involucraran en al menos una iniciativa en temas de mujeres.

La explicación de Hinojosa, Carle y Serignese Woodall (2018) para este fenómeno se encuentra en la incertidumbre que, según la autora, vislumbran quienes forman parte de organizaciones partidarias pequeñas que carecen de arraigo político en la sociedad y que no pueden ofrecer candidaturas ganadoras

o espacios burocráticos para sus representantes una vez concluidos sus mandatos. Al respecto, la diputada Adriana Medina comentó:

Cuando se es de un partido que no son estos con gran representación nacional, las cosas dependen más de una. No cuentas con una estructura tan sólida que vaya a afianzar tu futuro en el gobierno local o en algún otro lado. Bueno, eso no les pasa ni a las compañeras del PAN o de Morena. Nadie tiene nada seguro, pero para nosotras es más difícil. Además, eres mujer y es menos probable que te toque algo, incluso no depende de una que se pueda reelegir. Yo creo que, como no tenemos mucho que perder y varias creemos que si ya llegamos aquí es para hacer algo bien, creo que eso nos hace más aventadas a las de partidos chicos. Nos atrevemos a proponer cosas que traemos pendientes y que creemos que pueden en verdad mejorar la vida de las mujeres y que nadie se atreve a presentar porque sus partidos traen otra agenda

Los cargos de importancia institucional en la asamblea (órganos de gobierno y presidencias de comisión) no generaron ningún efecto sobre la representación sustantiva de las mujeres ni sobre la propensión de las diputadas a presentar iniciativas feministas. Es decir, la sistemática exclusión de las legisladoras de estos espacios de poder en la Cámara de Diputados no inhibió su interés por redactar legislación para las mujeres o por producir reformas feministas.

Ahora bien, la experiencia en cargos partidistas de las diputadas tuvo un efecto significativo únicamente sobre su probabilidad de presentar una iniciativa de carácter feminista.

Con base en el testimonio de la exdiputada Plascencia, es posible atribuir esta vocación legislativa encontrada en congresistas con experiencia burocrático-partidista a que ocupar un cargo en el partido genera dos experiencias subjetivas importantes que tienden a incrementar la receptividad hacia problemáticas feministas. En primer lugar, dado que la regulación y los mecanismos sancionadores y las reglas en favor de la equidad difícilmente llegan a los partidos, las cúpulas de estos institutos siguen estando bajo un férreo control masculino: “Ya te imaginarás la situación que se vive dentro de estas estructuras. A las mujeres no nos permiten tomar decisiones. Por eso, cuando llegamos como diputadas, pues claro que nuestra agenda va a ser para empoderar a las mujeres”. Por otra parte, la exdiputada Plascencia dijo:

las que ocupamos estos cargos tenemos trabajo con las líderes territoriales, con las mujeres que están en los seccionales, y ahí sí hay discriminación

y problemas que resolver para las mujeres. Quienes estamos en responsabilidad de cargo del partido estamos en contacto con estas estructuras sociales, y son las que nos humanizan y nos sensibilizan con esas luchas.

La experiencia legislativa previa de las diputadas tuvo un efecto positivo y significativo en la presentación de iniciativas en temas de mujer. Este hallazgo se asemeja a los de Bektas e Issever-Ekinci (2019), quienes argumentan que la experiencia legislativa no solo sensibiliza a las representantes hacia estos temas, sino que les provee de recursos y aprendizajes valiosos en el proceso legislativo que reducen los costos de promover proyectos en respuesta a las demandas de las mujeres.

Finalmente, la participación de las congresistas en asociaciones civiles aumentó sus probabilidades de representar sustantivamente a las mujeres en una escala marginal del 10 %. En su trabajo sobre Corea y Taiwan, Shim (2021) encontró un resultado similar que probó que las legisladoras con pasado en asociaciones de la sociedad civil fueron destacadas promotoras de iniciativas en favor de intereses femeninos.

Al iniciar su gestión, la exdiputada Martha Tagle formaba parte de más de cuatro asociaciones civiles. A su parecer, la experiencia como integrante de estos grupos

hace que te des cuenta de que hay muchos problemas que resolver para las mujeres, que van desde lo político y lo económico hasta asuntos en casa. La cercanía con organizaciones civiles te da una visión muy específica de los problemas que hay que atender, pero también es una red que tienes para respaldar proyectos, sustentar tus iniciativas y llamar la atención de medios y de la sociedad, cosa que es muy importante para que un proyecto de nosotras las legisladoras avance.

Dicho lo anterior, vale la pena retomar el estudio de Piscopo (2014), el cual evidenció que la JCP actuaba con un fuerte sesgo de género pues relegaba las iniciativas en beneficio de las mujeres para centrarse en impulsar otros temas considerados de “mayor trascendencia”.

Este particular hallazgo sugiere que la representación sustantiva de las mujeres pasa por dos etapas. La primera tiene que ver con los factores que incentivan a las legisladoras a promover reformas en pro de las mujeres. En este punto se puede decir que los liderazgos partidistas permiten cierta libertad y son relativamente abiertos a la inclusión de temas femeninos en las agendas parlamentarias de sus bancadas.

Empero, a diferencia de la primera fase (en la cual las legisladoras parecen tener cierto margen de libertad para legislar en pro de las mujeres), la segunda etapa del proceso (que es la que determina el avance de estos proyectos por el proceso legislativo hasta convertirse en legislación que produzca cambios positivos en las vidas de las mujeres) se caracteriza por su insensibilidad hacia las propuestas de género. En buena medida esto se podría explicar por el control masculino que prevalece en los espacios cruciales de toma de decisiones, así como por la imposición de los intereses partidistas respecto de cualquier otra preocupación representativa.

Siguiendo esta línea, cabe comentar que todas las legisladoras entrevistadas coincidieron en que la presentación de iniciativas es un aspecto por demás importante para estudiar la representación sustantiva de las mujeres. Sin embargo, la exdiputada Martha Tagle explicó:

Yo te podría decir que para presentar iniciativas nadie nos limita. Ni nuestros compañeros, ni los de otros partidos ni tampoco los líderes políticos, que casi todos son hombres. Es decir, sí tenemos las mujeres cierta libertad para proponer. Pero una cosa es eso y otra es que estos proyectos tengan el respaldo que necesitan —y me refiero al de los hombres que son los que ocupan los cargos de poder—, para que se publiquen como leyes.

La pertenencia exclusiva de quienes coordinan los grupos parlamentarios a la JCP sigue siendo el más importante mecanismo de control partidista sobre la agenda de la Cámara. Por ejemplo, la diputada Pérez Munguía refirió que “el órgano que determina qué asuntos pasan a pleno y se votan además a favor, es la junta [JCP], por lo que una iniciativa que no venga avalada por quienes coordinan a los partidos se atora desde las comisiones”.

Por su parte, la exlegisladora Plascencia sostuvo que “la coordinación de cada bancada establece las iniciativas que se van a negociar con otros partidos en la Junta de Coordinación Política [JCP], que es el máximo órgano de seguimiento a los trabajos legislativos, por lo que toda decisión de la Cámara tiene que ser aprobada ahí”. Ella misma recordó que, el 9 de marzo de 2017,

en la Comisión de Igualdad de Género habíamos aprobado ya cinco dictámenes que estaban programados en el orden del día de la mesa directiva para ser discutidos y votados [...] pero, en la sesión previa, me comentó mi coordinación de bancada que de los cinco dictámenes solo se iban a subir al pleno con tres, porque uno lo bajó el PAN y otro el PRD [...] Para mí fue absurdo. Me estaban diciendo que, por una negociación entre partidos, se

prohibía que se subieran estos dictámenes que ya estaban aprobados y programados en el orden del día. [...] Cuando me toca a mí hablar en tribuna, posicioné los dictámenes y dije: “Me parece increíble que justo el 8 de marzo los grupos parlamentarios sigan negociando en la JCP los derechos de las mujeres. No se trata de un tema de acuerdos. Son derechos humanos de las mujeres y esos no se consultan”. En general, mencioné que me parecía una pena que los coordinadores bajaran esos dictámenes de la discusión.

Los dictámenes que refiere la exdiputada Plascencia incluían modificaciones sustantivas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En dicha sesión, las diputadas del PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Morena, PT y MC se tomaron la tribuna por una hora y ejercieron presión hasta que la mesa directiva recibió la orden de la JCP para reintegrar los asuntos al orden del día y discutirlos en una sesión que se llevaría a cabo una semana después.

A partir de estas experiencias se puede notar que los liderazgos partidistas cuentan con mecanismos eficientes para incidir en la agenda parlamentaria. El acceso de los coordinadores a recursos privilegiados desde la JCP les concede un papel central para que avance la representación sustantiva de las mujeres, y de cualquier otro grupo de la sociedad; según la exdiputada Tagle:

por más que una impulse un tema, si el coordinador no apoya la iniciativa y no coordina a los demás miembros de la bancada y no convence a los de otros grupos, no hay forma de que una iniciativa avance, por muy buena que sea para las mujeres.

Si bien las mujeres han tenido un mayor acceso al pleno cameral, los cargos de decisión, como presidencias de comisiones relevantes, posiciones en la mesa directiva o en la JCP, siguen estando “en manos de hombres”. Esta condición, según la exdiputada Soraya Pérez Murguía, se agrava con la existencia de una mayoría parlamentaria, pues,

con el voto ponderado [...] el coordinador de Morena, que es varón, como tiene 242 diputados asume que su voto no vale uno, sino que vale por dos. Entonces, todos los temas o los temas más importantes que se legislan en la Cámara terminan siendo decididos por un hombre.

## Conclusiones

Este artículo confirma que la cantidad de legisladoras en un congreso es, en efecto, un elemento potenciador para la promoción de iniciativas de ley en favor de las mujeres. En palabras de la diputada Pérez Munguía:

que haya mujeres en el Congreso abre la posibilidad de ver la película completa, de incluir en la agenda del Congreso problemas que los hombres no están acostumbrados a ver. Y, cuando trabajamos en equipo hombres y mujeres, tenemos una visión completa del acontecer público para poder traducirlo en leyes y políticas públicas que les sirvan a todos los mexicanos.

No obstante, los resultados aquí presentados sugieren que la presencia femenina en los congresos solo constituye una variable más entre un complejo entramado de factores que interfieren en la representación sustantiva de las mujeres. Con ello, este artículo evidencia que la muy contestada relación entre representación descriptiva y sustantiva de las mujeres requiere pasar por un cernidor analítico previo que considere estructuras de incentivos electorales, líneas ideológico-partidistas, restricciones institucionales y elementos biográficos de las legisladoras.

El estudio encontró que la ideología partidaria incide sobre la inclusión de temas de mujeres en las agendas representativas de la Cámara de Diputados. La adscripción a partidos de izquierda favoreció la promoción de este tipo de legislación por parte de las diputadas. Al respecto, importa agregar que los liderazgos partidistas permitieron cierta libertad a sus legisladoras en fases tempranas del proceso representativo.

Sin embargo, parece ser que los liderazgos partidarios cuentan con un efectivo engranaje de insumos institucionales y políticos que les permiten controlar la agenda congresional en fases avanzadas del proceso legislativo. Así, se observó que, a pesar de que las diputadas mexicanas gozan de cierta libertad para incluir asuntos en beneficio de las mujeres en sus portafolios, el avance procesal (y finalmente la aprobación) de sus proyectos está sujeto a las negociaciones y estrategias político-electorales de las élites partidistas que siguen estando capturadas por varones.

Ello advierte que la primera etapa del proceso legislativo se da en una modalidad abierta, donde las legisladoras tienen la posibilidad de proponer iniciativas en asuntos de mujeres. Sin embargo, el diseño político-institucional de la Cámara y la prevalencia de liderazgos masculinos en los espacios cruciales de toma de decisión hacen que el ejercicio real de la representación sustantiva quede supeditado

a intereses partidistas que a menudo anteponen la atención a temas de legislación ajenos a los intereses de las mujeres.

Asimismo, en este sentido el estudio permitió notar que la mayor parte de los proyectos de reforma orientados a garantizar los derechos de las mujeres han buscado modificar los roles y estereotipos de género que históricamente las mantuvieron confinadas en el espacio doméstico y las limitaron a tareas de cuidados. Sin embargo, este contenido que amenaza al *statu quo* patriarcal puede ser una de las causas que explican por qué los órganos partidistas (predominantemente masculinos) que controlan la agenda parlamentaria han frenado las iniciativas en favor de la igualdad y solo han permitido la aprobación de un porcentaje mínimo de proyectos de género (menor al 2,5 %), en comparación con el resto de las iniciativas que alcanzan un 8 % de aprobación en promedio.

Esto último abre una importante línea de análisis para futuras investigaciones sobre representación sustantiva de las mujeres, las cuales deberían centrarse en identificar los obstáculos que enfrentan los proyectos de las diputadas para avanzar en el proceso legislativo; especialmente aquellas iniciativas que tienen como principales beneficiarias a las mujeres.

Por otra parte, se encontró que las legisladoras electas por lista proporcional fueron ligeramente más activas que las de MR en la promoción de iniciativas con enfoque en temas de mujeres. La explicación a esto se puede encontrar en que los distritos amplios incentivan una división del trabajo representativo en los partidos políticos, la cual favorece (por una regla de defecación natural) que las legisladoras sean reconocidas como las portavoces de las demandas e intereses de las mujeres en la sociedad mexicana. Este hallazgo es teóricamente relevante porque demuestra que las reglas electorales no solo tienen un efecto sobre la cantidad de mujeres que acceden a los congresos, sino que también inciden sobre las posibilidades que tienen las legisladoras para abogar por los intereses de sus representadas.

Finalmente, el estudio permitió probar que la vocación representativa de la mujer se ve también influenciada por experiencias subjetivas y eventos biográficos, como la experiencia legislativa, el ejercicio de cargos burocráticos en el partido o la participación en organizaciones de la sociedad civil. Todas estas formas de experiencia biográfica resultan ser fuentes importantes de contactos políticos, vínculos con organizaciones sociales y formación técnica para las diputadas que incrementan sus probabilidades de legislar para las mujeres.

En términos generales, este estudio sirvió para identificar, más allá del género, los elementos que pueden incentivar la representación sustantiva de las mujeres en un congreso con las características de la Cámara de Diputados mexicana.



El análisis abona a la literatura sobre estudios legislativos y representación política en tanto que ayuda a perfeccionar los argumentos en torno a la atención de las demandas femeninas, al demostrar que la representación sustantiva de las mujeres no solo depende del género de los representantes, sino de elementos ideológicos, partidistas, electorales e individuales. Asimismo, la evidencia empírica aquí recabada lleva a concluir que el estudio de la representación sustantiva no puede agotarse en analizar la presentación de iniciativas por parte de las congresistas, sino que debe extenderse a fases más avanzadas del proceso, que es donde se materializan los acuerdos políticos y las leyes.

## Referencias

1. Bárcena, Sergio A. 2017. "Involucramiento legislativo sin reelección: la productividad de los diputados federales en México, 1985-2015". *Política y Gobierno* 24 (1): 45-79. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S166520372017000100045&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166520372017000100045&lng=es&nrm=iso)
2. Bárcena, Sergio A. 2020. "Reinterpreting Theories of Legislative Organization. Committee Chair Selection in the Non-majoritarian Stage of the Mexican Cámara de Diputados (1997-2018)". *Acta Politologica* 12 (3): 51-74. [https://doi.org/10.14712/1803-8220/20\\_2020](https://doi.org/10.14712/1803-8220/20_2020)
3. Barnes, Tiffany. 2016. *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Beckwith, Karen. 2007. "Numbers and Newness: The Descriptive and Substantive Representation of Women". *Canadian Journal of Political Science* 40 (1): 27-49. <https://www.jstor.org/stable/25166063>
5. Beckwith, Karen y Kimberly Cowell-Meyers. 2007. "Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women's Political Representation". *Perspectives on Politics* 5 (3): 553-565. <https://www.jstor.org/stable/25166063>
6. Beer, Caroline. 2017. "Left Parties and Violence against Women Legislation in Mexico". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 24 (4): 511-537. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx017>
7. Béjar Algazi, Luisa. 2014. "Cuando el Ejecutivo es débil. ¿Quién legisla en México?". *Política y Gobierno* 21 (2): 325-347. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S166520372014000200003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166520372014000200003&lng=es&nrm=iso)
8. Bektas, Eda y Esra Issever-Ekinci. 2019. "Who Represents Women in Turkey? An Analysis of Gender Difference in Private Bill Sponsorship in the 2011-15 Turkish Parliament". *Politics and Gender* 15 (4): 851-881. <https://doi.org/10.1017/S1743923X18000363>
9. Bratton, Kathleen A. 2005. "Critical Mass Theory Revisited: The Behavior and Success of Token Women in State Legislatures". *Gender and Politics* 1 (1): 97-125. <https://doi.org/10.1017/S1743923X0505004X>

10. Carroll, Susan J. 1994. *Women as Candidates in American Politics*. Indiana: Indiana University Press.
11. Celis, Karen. 2009. "Substantive Representation of Women (and Improving It): What It Is and Should Be About?". *Comparative European Politics* 7: 95-113. <https://doi.org/10.1057/cep.2008.35>
12. Celis, Karen y Sarah Childs. 2008. "Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions". *Parliamentary Affairs* 61 (3): 419-425. <https://doi.org/10.1093/pa/gsn006>
13. Celis, Karen y Sarah Childs. 2012. "The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims?". *Political Studies* 60 (1): 213-225. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00904.x>
14. Cerna Villagra, Sarah. 2017. "La representación sustantiva de las mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay". Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
15. Chaney, Paul. 2012. "Critical Actors vs. Critical Mass: The Substantive Representation of Women in the Scottish Parliament". *The British Journal of Politics and International Relations* 14 (3): 441-457. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2011.00467.x>
16. Childs, Sarah y Mona Lena Krook. 2009. "Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors". *Government and Opposition* 44 (2): 125-145. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x>
17. Clayton, Amanda, Cecilia Josefsson y Vibeke Wang. 2017. "Quotas and Women's Substantive Representation: Evidence from a Content Analysis of Ugandan Plenary Debates". *Politics & Gender* 13 (2): 276-304. <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000453>
18. Coffé, Hilde. 2018. "MPs' Representational Focus in MMP Systems. A Comparison between Germany and New Zealand". *Representation* 54 (4): 367-389. <https://doi.org/10.1080/00344893.2018.1539030>
19. Cowell-Meyers, Kimberly y Laura Langbein. 2013. "Linking Women's Descriptive and Substantive Representation in the United States". *Politics & Gender* 5 (04): 491-518. <https://doi.org/10.1017/S1743923X0624114X>
20. Freidenberg, Flavia y Karolina Gilas. 2020. "¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 15 (240): 327-358. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.240.72869>
21. Heckman, James J. 1979. "Sample Selection Bias as a Specification Error". *Econometrica* 47 (1): 153-161. <https://www.jstor.org/stable/1912352>
22. Hinojosa, Magda, Jill Carle y Gina Serignese Woodall. 2018. "Speaking as a Woman: Descriptive Presentation and Representation in Costa Rica's Legislative Assembly". *Journal of Women, Politics & Policy* 39 (4): 407-429. <https://doi.org/10.1080/1554477X.2018.1506204>
23. Höhmann, Daniel. 2020. "When Do Female MPs Represent Women's Interests? Electoral Systems and the Legislative Behavior of Women". *Political Research Quarterly* 73 (4): 834-847. <https://doi.org/10.1177/1065912919859437>
24. Htun, Mala y Timothy Power. 2006. "Gender, Parties and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress". *Latin American Politics and Society* 48 (4): 83-104. <https://www.jstor.org/stable/4490493>

25. Kerevel, Yann P. 2010. "The Legislative Consequences of Mexico's Mixed-member Electoral System, 2000-2009". *Electoral Studies* 29 (4): 691-703. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.07.004>
26. Kerevel, Yann P. y Sergio A. Bárcena. 2022. "Informal Coalitions and Legislative Agenda Setting in Mexico's Multiparty Presidential System". *Latin American Politics and Society* 64 (1): 1-22. <https://doi.org/10.1017/lap.2021.51>
27. Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press.
28. Krook, Mona. 2018. "Electoral Systems and Women's Representation". En *Oxford Handbook of Electoral Systems*, editado por Erik Herron, Robert Pekkanen y Matthew Shugart, 175-193. Nueva York: Oxford University Press.
29. Lovenduski, Joni y Pippa Norris. 1993. *Gender and Party Politics*. Londres: Sage.
30. Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes". *Journal of Politics* 61 (3): 628-657. <https://www.jstor.org/stable/2647821>
31. Morgan, Jana y Magda Hinojosa. 2018. "Women in Political Parties: Seen but Not Heard". En *Gender and Representation in Latin America*, editado por Leslie Schwindt-Bayer, 74-98. Oxford: Oxford University Press.
32. Norton, Noelle H. 2002. "Transforming Policy from the Inside. Participating in Committee". En *Women Transforming Congress*, editado por Cindy Simon Rosenthal, 316-340. Norman: University of Oklahoma Press.
33. O'Brien, Diana. 2013. "Women, Parties, and Politics: A Party-Based Theory of Substantive Representation". Ponencia presentada en la reunión anual de la Western Political Science Association. Los Ángeles, CA, Estados Unidos.
34. Piscopo, Jennifer M. 2011. "Gender Quotas and Equity Promotion in Mexico". En *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond*, edited by Adriana Piatti-Crocker, 36-52. Nueva York: Peter Lang.
35. Piscopo, Jennifer M. 2014. "Beyond Hearth and Home: Female Legislators, Feminist Policy Change, and Substantive Representation in Mexico". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (2): 87-110.
36. Pitkin, Hanna. 1985. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
37. Schwindt-Bayer, Leslie. 2006. "Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators". *American Journal of Political Science* 50 (3): 570-585. <https://www.jstor.org/stable/3694235>
38. Schwindt-Bayer, Leslie. 2010. *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
39. Senk, Kaitlin. 2020. "Are Women Less Effective at Passing Bills? Exploring the Direct and Indirect Effects of Gender". *Legislative Studies Quarterly* 46 (3): 791-816. <https://doi.org/10.1111/lsq.12303>
40. Shim, Jaemin. 2021. "Substantive Representation of Women and Policy-vote Trade-offs: Does Supporting Women's Issue Bills Decrease a Legislator's Chance of Reelection?". *The Journal of Legislative Studies*. <https://doi.org/10.1080/13572334.2021.1902645>
41. Swers, Michelle. 2002. *The Difference Women Make. The Policy Impact of Women in Congress*. Chicago: The University of Chicago Press.

42. Swers, Michelle. 2005. "Connecting Descriptive and Substantive Representation: An Analysis of Sex Differences in Cosponsorship Activity". *Legislative Studies Quarterly* 30 (3): 407-433. <https://www.jstor.org/stable/3598642>

43. Taylor-Robinson, Michelle M. y Roseanna M. Heath. 2003. "Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues?". *Women and Politics* 24 (4): 77-101. [https://doi.org/10.1300/J014v24n04\\_04](https://doi.org/10.1300/J014v24n04_04)

44. Tremblay, Manon. 1998. "Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament". *Canadian Journal of Political Science* 31 (3): 435-465. <https://doi.org/10.1017/S0008423900009082>

45. Vidal Correa, María F. 2020. "Transitioning from Descriptive to Substantive Representation: A Study of the Mexican Congress". *Acta Politologica* 12 (3): 27-50 [http://dx.doi.org/10.14712/1803-8220/7\\_2020](http://dx.doi.org/10.14712/1803-8220/7_2020)

46. Volden, Craig, Alan Wiseman y Dana Wittmer. 2018. "Women's Issues and Their Fates in the US Congress". *Political Science Research and Methods* 6 (4): 679-696. <https://doi.org/10.1017/psrm.2016.32>

47. Zúñiga Añazco, Yanira. 2005. "Democracia paritaria: de la teoría a la práctica". *Revista de Derecho* 18 (2): 131-154. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200006>

— — —

**Sergio A. Bárcena** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Instituto Tecnológico de Monterrey. Desde 2010 se desempeñó en cargos como asesor legislativo, consultor de campaña e investigador de organizaciones civiles. Se especializó en el estudio del Poder Legislativo y el comportamiento electoral en México. Entre 2015 y 2018 dirigió los programas académicos de Derecho y Ciencia Política en el Tecnológico de Monterrey. Es reconocido como investigador nivel 1 en el SNI de Conacyt. [sergio.barcena@tec.mx](mailto:sergio.barcena@tec.mx)

## Apéndices

### Apéndice 1. Selección de informantes

Entrevistada(o)	Legislatura en funciones	Grupo parlamentario	Fecha de la entrevista
Martha Tagle Martínez	LXIV	MC	15/01/2021
Soraya Pérez Munguía	LXIV	PRI	19/01/2021
Adriana Medina Ortiz	LXIV	MC	19/01/2021
Laura Plascencia Pacheco	LXIII	PRI	15/01/2021
Lucila Gallegos Camarena	LXII	PAN	01/02/2021

Fuente: elaboración del autor.

**Apéndice 2.** Descriptivos de las variables independientes empleadas en el modelo

Variable independiente	Número de observaciones	Porcentaje (con respecto del total de legisladoras)
Principio electoral (RP)	745	46,68
Partido de izquierda	504	31,58
Partido minoritario	233	14,60
Partido en el Gobierno	471	29,51
Cargos de Gobierno en legislatura	199	13,91
Presidencia de comisión	115	8,09
Experiencia en cargos partidistas	915	64,08
Experiencia en administración pública	1,032	72,27
Experiencia legislativa	470	32,91
Participación en ONG	435	27,48

**Fuente:** elaboración del autor con base en datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación de México.

**Apéndice 3.** Modelo Heckman-probit completo.  
Presentación de iniciativas en temas de mujer

Iniciativas en temas de mujer (modelo de selección)					
Legislatura	Coef.	Error estándar	P> z	Intervalo de confianza (95%)	
58	0,078	0,395	0,844	-0,696	0,851
59	1,101	0,325	0,001	0,464	1,738
60	1,170	0,320	0,000	0,543	1,798
61	1,141	0,319	0,000	0,516	1,766
62	0,910	0,322	0,005	0,279	1,541
63	1,609	0,313	0,000	0,996	2,222
64	1,619	0,308	0,000	1,016	2,223
1.rp	0,181	0,081	0,025	0,023	0,339
1.part_izq	0,270	0,094	0,004	0,086	0,454
1.part_minorit	0,375	0,119	0,002	0,142	0,608
1.part_gob	-0,146	0,111	0,189	-0,363	0,071
1.gobcam	-0,184	0,129	0,154	-0,438	0,069

1.presidcom	0,116	0,144	0,421	-0,167	0,399
1.cargpart_dummy	0,255	0,094	0,005	0,072	0,439
1.ap_dummy	0,087	0,101	0,389	-0,111	0,284
1.experleg	0,291	0,088	0,001	0,118	0,465
1.camaras_ empresariales	0,408	0,232	0,078	-0,046	0,862
1.ngos	0,391	0,112	0,000	0,172	0,610
_cons	-2,637	0,326	0,000	-3,276	-1,997
<b>Iniciativas (modelo general)</b>					
<b>Legislatura</b>	<b>Coef.</b>	<b>Error estándar</b>	<b>P&gt; z </b>	<b>Intervalo de confianza (95 %)</b>	
58	0,497	0,213	0,020	0,079	0,915
59	1,555	0,207	0,000	1,149	1,960
60	1,360	0,201	0,000	0,967	1,754
61	1,500	0,198	0,000	1,113	1,888
62	1,318	0,191	0,000	0,943	1,693
63	1,726	0,195	0,000	1,344	2,108
64	1,722	0,194	0,000	1,341	2,103
1.rp	0,194	0,076	0,010	0,046	0,343
1.part_izq	0,510	0,096	0,000	0,323	0,698
1.part_minorit	0,377	0,130	0,004	0,122	0,632
1.part_gob	-0,137	0,098	0,163	-0,329	0,055
1.gobcam	0,175	0,123	0,156	-0,067	0,417
1.presidcom	0,328	0,147	0,025	0,041	0,616
1.cargpart_dummy	0,054	0,087	0,535	-0,116	0,223
1.ap_dummy	0,074	0,094	0,435	-0,111	0,258
1.experleg	0,461	0,086	0,000	0,293	0,630
1.camaras_ empresariales	0,265	0,220	0,228	-0,166	0,696
1.ngos	0,395	0,113	0,000	0,174	0,616
_cons	-1,490	0,208	0,000	-1,898	-1,083

/athrho	2,179	0,273	0,000	1,644	2,713
rho	0,975	0,014		0,928	0,991
Log pseudolikelihood	1306,274				
Wald chi2(18)	164,31				
Prob > chi2	0,0000				

**Fuente:** elaboración del autor con base en datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación de México.