



Legislar para la igualdad sustantiva: actores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda legislativa feminista

Lorena Vázquez Correa

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República

Legislar para la igualdad sustantiva: actores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda legislativa feminista

Autora:

Lorena Vázquez Correa

Cómo citar este documento:

Vázquez Correa, Lorena. (2020). “Legislar para la igualdad sustantiva: actores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda legislativa feminista” *Cuaderno de investigación* No. 71, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad México, pp. 1-23.

Biblioteca digital del Instituto:

<http://bibliodigital.senado.gob.mx>

D.R.©

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro

Alcaldía Cuauhtémoc

06020, Ciudad de Mexico

Legislar para la igualdad sustantiva: actores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda legislativa feminista

Lorena Vázquez Correa

Contenido

Introducción	3
1. Representación sustantiva de las mujeres y agendas feministas	5
2. Agenda feminista en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión	7
2.1 Agenda feminista y tratados internacionales	7
2.2 Agenda legislativa y movimientos feministas.....	10
2.3 Agenda feminista y redes de mujeres organizadas	14
Consideraciones finales.....	19
Referencias.....	21

Legislar para la igualdad sustantiva: actores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda legislativa feminista

Lorena Vázquez Correa¹

Resumen

El presente documento tiene como finalidad analizar la representación de las mujeres en el Senado de la República y la Cámara de Diputados, de septiembre de 2018 a julio de 2020, a partir de la aprobación de la legislación en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Se argumenta que la aprobación de leyes de derechos progresivos de las mujeres (agenda feminista) no es únicamente resultado de dinámicas endógenas del recinto legislativo, sino también de actores externos, como las organizaciones de la sociedad civil, la aprobación de tratados internacionales y los movimientos feministas con capacidad de influir en el proceso de conformación de la agenda legislativa, así como para incidir en la articulación de redes de apoyo entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios a favor de ciertos marcos normativos.

Palabras clave: igualdad sustantiva / representación sustantiva / construcción de agenda / paridad en todo / agendas feministas / movimientos feministas

¹ Investigadora B de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 2044, lorena.vazquez@senado.gob.mx
Una versión previa de este texto se presentó en el XXXI Congreso Internacional de Estudios Electorales: los Dilemas de la Democracia en América Latina, 6-9 de octubre de 2020.

Legislar para la igualdad sustantiva: actores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda legislativa feminista

Lorena Vázquez Correa

Introducción

La actividad legislativa en favor de los derechos progresivos de las mujeres en México (es decir, la agenda feminista) ha tenido un gran impulso en los últimos años. Esto puede verse en el Congreso de la Unión en México, donde la igualdad sustantiva de las mujeres y hombres es el segundo asunto más legislado, junto con los temas de seguridad pública, sólo después de los asuntos económicos y fiscales. Si se consultan los 93 decretos aprobados por la legislatura en el periodo de septiembre de 2018 a julio de 2020, se puede constatar que, de ellos, 12 fueron en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; eso equivale a 12.9 por ciento de decretos aprobados (Vázquez, 2020). También se puede verificar en las legislaturas locales de Zacatecas (2013-2016), Querétaro (2015-2018), Sinaloa (2013-2016), Yucatán (2015-2018), Guerrero (2015-2018), Colima (2015-2018), Michoacán (2015-2018), Estado de México (2015-2018), Yucatán (2015-2018), Morelos (2012-2015), Tabasco (2013-2015) y Aguascalientes (2016-2018), donde la aprobación de legislación de género oscila entre 14 y 32 por ciento respecto de la totalidad de los decretos aprobados (Vázquez, *en prensa*).

De este modo, las reformas que han sido impulsadas por legisladoras de todos los grupos parlamentarios y que han sido aprobadas por los cuerpos legislativos mexicanos a nivel federal y local transformarán la distribución del poder en el espacio público para competir por cargos y, por tanto, la forma de hacer política en el país; es decir, aprobar la legislación para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres representa la transición política de la presencia de las mujeres en el poder y del modo de hacer política en México hacia la construcción de una democracia paritaria y feminista. Algunas de estas reformas son la paridad de 2019, la tipificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, la ley de amnistía para personas sentenciadas por aborto, la prohibición del matrimonio infantil, las licencias laborales para trabajadores con hijos enfermos y la seguridad social para personas trabajadoras del hogar.

Ahora bien, ¿cómo se explica el notable impulso que ha tenido la agenda de derechos de las mujeres (agenda feminsita) en los legislativos? Investigaciones politológicas sobre la representación sustantiva de las mujeres identificaron que la probabilidad de aprobación de iniciativas de género aumenta gracias a la colaboración entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios (Franceschet y Piscopo, 2008; Zaremborg, 2009; Schwindt-Bayer, 2010, 2018; Piscopo, 2014; Johnson, 2014; Rodríguez y Madera, 2014; Guzmán y Prieto, 2014; Celis, 2009; Barnes, 2016 y 2018; García, 2019; Cerna, 2017; Caminotti y Piscopo, 2019). No obstante, pasan inadvertidas grandes acciones de construcción de agendas de género fuera del recinto legislativo que influyen en la conformación de la agenda legislativa y que inciden en la articulación de redes de apoyo entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios (Rodríguez-Gustá y Madera, 2016), como la participación de redes de mujeres organizadas, la ratificación de tratados internacionales y los movimientos feministas.

En este marco, el Congreso general mexicano es considerado un caso propicio para identificar las claves en la construcción de la agenda de género y el desarrollo de la representación sustantiva de las mujeres en los espacios legislativos. El presente documento analiza la aprobación de legislación de temas de la agenda para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el Congreso general mexicano, de septiembre de 2018 a julio de 2020. El argumento consiste en que la aprobación de leyes para la igualdad sustantiva no es únicamente resultado de dinámicas endógenas del recinto legislativo, sino que confluyen actores externos, como las organizaciones de la sociedad civil, la aprobación de tratados internacionales y los movimientos feministas con capacidad para influir en la conformación de la agenda legislativa feminista.

El texto se estructura en dos apartados; el primero contiene el marco teórico sobre la representación de las mujeres y la agenda de género; el segundo estudia la construcción de la agenda legislativa de género del Congreso federal mexicano en la LXIV Legislatura (de septiembre de 2018 a julio de 2020) y su relación con: 1) los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, 2) los movimientos feministas y 3) las redes de mujeres organizadas.

1. Representación sustantiva de las mujeres y agendas feministas

En las últimas décadas, en América Latina el número de mujeres que se encuentran en órganos de representación popular ha incrementado significativamente; de acuerdo con la Unión Interparlamentaria (IPU, 2019), entre 1995 y 2019 el porcentaje de mujeres en los poderes legislativos nacionales aumentó de 12 por ciento a cerca de 30 por ciento. Sucesos como este ha motivado diferentes estudios sobre la presencia de las mujeres en los espacios de poder, sobre el comportamiento de las legisladoras y sobre los temas que promueven, para comprender los procesos de representación sustantiva de las mujeres (Pitkin, 1985; Franceschet, 2008; Schwindt-Bayer, 2010; Piscopo, 2014; Cerna, 2017; Barnes, 2018; Caminotti y Piscopo, 2019).

Ahora bien, en el caso específico de México, tras el proceso electoral 2017-2018 se obtuvo el resultado histórico de la redistribución del poder entre mujeres y hombres, en los niveles federal y local, en los ámbitos legislativo y municipal (Ponce y Vázquez, 2019). Claro ejemplo es la integración paritaria del Congreso de la Unión, que motivó que la LXIV Legislatura (2018-2021) se autodenominara la legislatura de la paridad de género y que propusiera una agenda por la igualdad sustantiva como prioridad (Diputados, 2018). Siguiendo esta tendencia en el nivel local, las mujeres obtuvieron 49.7 por ciento de los escaños de los congresos estatales, 28.1 por ciento de las presidencias municipales, 62.2 por ciento de sindicaturas y 50.6 por ciento de las regidurías (INE, 2019). En contextos de integración paritaria de los Congresos surge la pregunta sobre el comportamiento de las y los legisladores en relación con la agenda de género.

Algunas investigaciones coinciden en pensar la representación sustantiva de tres diferentes enfoques (Celis *et al.*, 2008, Franceschet y Piscopo, 2008; Celis, 2009; Zaremborg, 2009; Rodríguez y Madera, 2014; Guzmán y Prieto, 2014; Cerna, 2017; Barnes, 2018; García, 2019; Caminotti y Piscopo, 2019). El primer enfoque considera que la representación sustantiva de las mujeres es un proceso y analiza si existen sesgos de género en las problemáticas abordadas en las legislaturas ya por las actitudes o por las actividades de los legisladores (Franceschet y Piscopo, 2008; Rodríguez y Madera, 2014; Caminotti y Piscopo, 2019). Los resultados arrojados por estas investigaciones demuestran que se puede feminizar la agenda legislativa, a pesar de que los entornos institucionales impidan la aprobación de las leyes propuestas (Childs, 2006; Piscopo, 2014; Zaremborg,

2009). Debido a ello, el análisis de la representación sustantiva debería considerar no sólo los casos en que las iniciativas se convierten en leyes, sino también los factores que explican la falta de éxito de otras.

El segundo enfoque considera la representación sustantiva como un resultado. Por ello, estudia las modificaciones en las políticas a partir de la aprobación de legislación de la agenda de la igualdad entre hombres y mujeres (Dahlerup, 2006; Franceschet y Piscopo, 2008; Rodríguez y Madera, 2014). Estas investigaciones deducen que la representación descriptiva empodera a las legisladoras y las convierte en protagonistas de transformación política, sobre todo cuando ocupan espacios con poder de decisión al interior de las instituciones (p. e. coordinaciones de grupos parlamentarios, presidencia de la mesa directiva, de las comisiones, entre otros) y cuando tejen redes de colaboración entre ellas, que rebasan los límites de la bancada en la que se encuentran (grupo parlamentario) (Rodríguez y Madera, 2014; Barnes, 2016; Caminotti y Piscopo, 2019).²

Finalmente, el tercer enfoque sobre la representación sustantiva contempla en conjunto el proceso y el resultado, a partir de cuatro posibles ámbitos de acción de las y los legisladores (Schwindt-Bayer 2010; 2018). El primero alude a las preferencias políticas, es decir, a las opiniones y a las convicciones de representación de las y los legisladores a sus electores, cómo interpretan los intereses de sus representados y las temáticas privilegiadas para desarrollar su labor legislativa. El segundo ámbito se refiere al trabajo legislativo, incluyendo las iniciativas que presenta y su participación en la dictaminación y aprobación de leyes. El tercero analiza la posición que ocupan las y los legisladores en las cámaras (coordinación política, mesa directiva, coordinación de grupos parlamentarios y comisiones ordinarias). Por último, el cuarto, estudia el trabajo en el distrito electoral, esto es, la labor política que realiza la o el representante por sus representados; generalmente desempeña principalmente en los distritos de origen. También contempla el tiempo que pasan en el distrito las y los legisladores, la participación en foros de discusión, actividades organizadas por sectores especiales, discursos y entrevistas en prensa.

² La bancada de mujeres, bancada femenina o bancada para la igualdad sustantiva son denominaciones que refieren a la articulación interpartidaria de legisladoras para la defensa de la agenda para la igualdad de género, esto es, de legisladoras de diferentes grupos parlamentarios que articulan redes de apoyo en agendas comunes, más allá de los grupos parlamentarios a los que se encuentran adscritas formalmente (Johnson 2014: 146).

En el marco de estas consideraciones se argumenta que la crítica a estas tres perspectivas de la representación radica en que las posturas de las y los legisladores no siempre se vuelven acciones y éstas no cambian automáticamente la política, puesto que, por una parte, el contexto institucional media la posible intención de los representantes de promover los intereses de las mujeres (Franceschet y Piscopo, 2008; Schwindt-Bayer, 2010) y, por otra, como se ha mencionado anteriormente, existen agentes externos que pueden emprender, promover y destinar recursos a marcos normativos (organizaciones de la sociedad civil, el movimiento feminista, actores internacionales, etcétera).

Otro elemento para tomar en cuenta es que las mujeres no son un grupo homogéneo con intereses comunes (Pitkin, 1985; Mansbridge, 2005; Schwindt-Bayer, 2010). La agenda feminista (de los derechos progresivos de las mujeres) está relacionada con la histórica desigualdad entre hombres y mujeres, y los problemas que de ello se originan, por lo que no es posible determinar un conjunto limitado de intereses de las mujeres, más bien, éstos surgen de acuerdo con el contexto y están históricamente localizados (Guzmán y Prieto, 2014: 15). En otras palabras, la agenda de género de un periodo responde a los temas que las y los legisladores priorizan, en su momento, en su trabajo legislativo.

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

En este apartado se analiza la aprobación de decretos legislativos en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a partir de: 1) la relación entre las iniciativas que se presentan y el cumplimiento de recomendaciones internacionales, 2) la correspondencia entre la agenda legislativa de derechos de las mujeres y la agenda de los feminismos y, 3) el cabildeo de redes organizadas de mujeres, a través del caso de la aprobación de la paridad en México a lo largo del 2019. El objetivo es analizar las dinámicas endógenas y exógenas al recinto legislativo que propician la articulación de redes de apoyo a favor de ciertos marcos normativos en materia de derechos progresivos de las mujeres.

2.1 Agenda de género y tratados internacionales

El entramado institucional internacional ha incorporado el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el marco general de los derechos humanos, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en diversos pactos e instrumentos que promueven la armonización de la legislación y políticas públicas de los Estados Parte con los principios

de igualdad, no discriminación, eliminación de la violencia contra las mujeres (CELIG, 2020).

Algunos instrumentos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres ratificados por México son la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de ahí que las recomendaciones emitidas por los Comités de seguimiento de dichos instrumentos son vinculantes para las instituciones mexicanas (CPEUM, art. 1°).

Así, las recomendaciones que ha recibido México en los últimos años en materia de igualdad sustantiva provienen del Comité CEDAW, puesto que México suscribió la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 1981. Lo mismo ocurre con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (2015), toda vez que México fue uno de los países más activos en la definición de dichos objetivos para su cumplimiento a más tardar en 2030, así como con el Examen Periódico Universal 2019, derivado del Consejo de Derechos Humanos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por tanto, si se quiere analizar la consecución del trabajo legislativo en relación con los compromisos internacionales ratificados por el Estado mexicano es necesario llevar a cabo un seguimiento de las iniciativas y los decretos por el Congreso de la Unión en materia de derechos de las mujeres.

En este tenor, en el Cuadro 1 se sistematiza la relación entre iniciativas de género y los compromisos internacionales a partir de los siguientes temas: marco legislativo y definición de discriminación contra las mujeres, violencias de género, perspectiva de género, violencia doméstica, prostitución, justicia, prácticas nocivas, trata de personas, empoderamiento económico y prestaciones sociales, participación en la vida política y pública, educación, empleo, salud, mujeres del medio rural y mujeres indígenas, mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, mujeres reclusas (privadas de la libertad), así como sobre matrimonio y relaciones familiares, en el periodo del 1 de septiembre de 2018 al 31 de julio de 2019 (CELIG, 2018; 2019) (Cuadro 1).

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

Temas de los tratados internacionales	Iniciativas legislativas en la materia	Decretos publicados en el DOF				Total
		Sep-Dic 2019	Feb-Abr 2019	May-Jul 2019	Ago-Dic 2019	
Discriminación contra las mujeres	30	0	0	0	0	0
Violencia de género	88	0	0	0	0	0
Perspectiva de género	63	0	1	1	0	2
Violencia doméstica	8	0	0	0	0	0
Prostitución	0	0	0	0	0	0
Justicia	7	0	0	0	0	0
Prácticas nocivas	0	0	0	0	0	0
Trata de personas	2	0	0	0	0	0
Participación en la vida política	38	0	0	0	0	0
Educación	17	0	0	0	0	0
Empleo	69	1	1	0	0	2
Salud	27	0	0	0	0	0
Mujeres del medio rural e indígena	6	0	0	1	0	1
Mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo	8	0	0	0	0	0
Mujeres reclusas (privadas de la libertad)	7	0	0	0	0	0
Matrimonio y relaciones familiares	17	0	1	0	0	1
Total	387	1	3	2	0	6

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

El Cuadro 1 permite sistematizar los proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión en materia de derechos de las mujeres, a fin de calcular el Índice de Éxito Legislativo, esto es, la relación entre el número de proyectos de ley que fueron aprobados en contraposición con el número de iniciativas que presentaron las y los

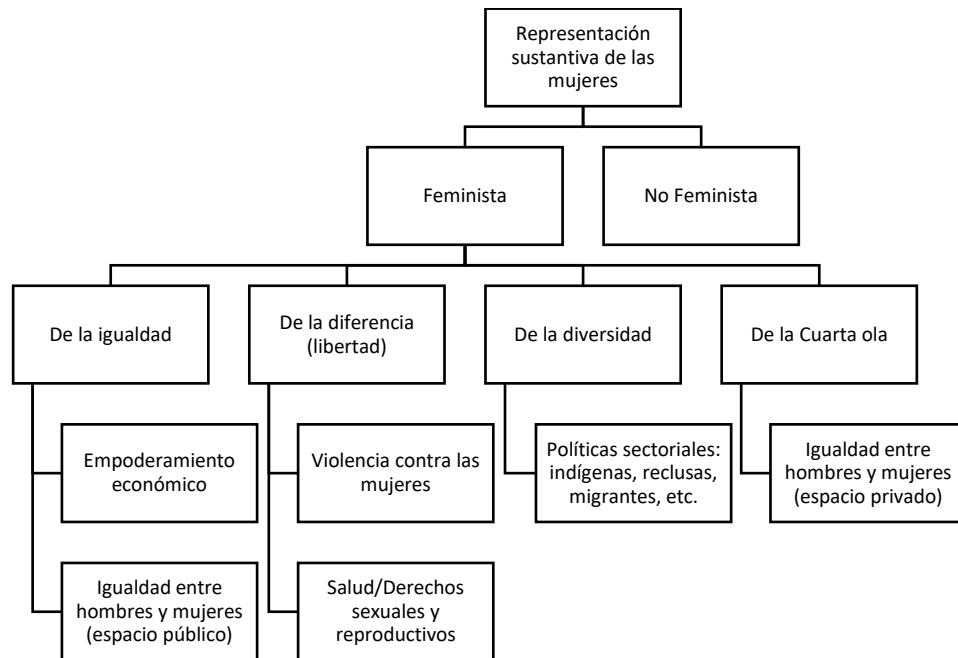
legisladores en materia de igualdad sustantiva. De ahí, se puede observar que, durante el periodo de septiembre de 2018 a diciembre de 2019, de las 387 iniciativas en materia de igualdad de género presentadas por legisladoras y legisladores en el Congreso federal el Índice de Éxito Legislativo fue 1.5 por ciento. Es decir que, en promedio, sólo 1.5 por ciento de las iniciativas en materia de igualdad de género se convirtieron en leyes. Frente a este escenario, es importante deducir las claves que nos dejen comprender cómo sucede la representación sustantiva en los casos donde se logró la aprobación de legislación en materia de derechos de las mujeres, una vez que se han identificado los temas que se legislaron exitosamente y los intereses proyectados en la agenda legislativa.

Los temas que más interesaron a las y los legisladores para presentar iniciativas con perspectiva de género fueron la violencia de género, el empleo, la participación en la vida política, la discriminación y la salud. En cambio, los temas más exitosos para concluir favorablemente su proceso legislativo fueron la adopción de la perspectiva de género en la elaboración de leyes, el empleo, mujeres del medio rural e indígena, así como el matrimonio y relaciones familiares.

2.2 Agenda de género y movimientos feministas

Aunque los temas de la agenda de género están relacionados con la representación de las mujeres, de acuerdo con Piscopo (2014) ésta puede no ser feminista, lo que hace preguntarnos sobre cuáles agendas de los feminismos son más exitosas según la aprobación de legislación, es decir, qué ámbito de los derechos progresivos de las mujeres son más promovidos y aprobados en los Congresos. En este sentido, se argumenta que la representación feminista puede ser de cuatro tipos: de la igualdad (igualdad en el espacio público), de la diferencia (libertad), de la diversidad y de conciliación (igualdad en el espacio privado) (Esquema 1). El análisis de esto permitirá conocer la relación entre los movimientos feministas y la construcción de la agenda legislativa en materia de derechos progresivos de las mujeres, además de comprender que los tipos de feminismos son orientativos (no limitativos), y que se asume que los diferentes feminismos comparten en lo general algunas agendas.

Esquema 1. Agenda legislativa de género y movimientos feministas



Fuente: Elaboración propia.

Hay dos tipos de feministas clásicas: aquellas que se asocian al feminismo de la igualdad y las que se identifican con el feminismo de la diferencia (Varela 2019: 54). En el primer grupo se encuentran todas las tendencias que defienden la emancipación de las mujeres y la igualdad de derechos y ciudadanía; de esto se asume que la igualdad debe ser el paradigma político a partir del cual se construyan las relaciones entre hombres y mujeres, ya que el conflicto no surge de la diferencia que es resultado de la discriminación histórica hacia las mujeres, sino de la jerarquización y de la apropiación por parte de los hombres de los poderes (político, económico, simbólico, religioso, social, cultural).

Ahora bien, en el feminismo de la diferencia se enfatiza la alternativa de la creación de una cultura que se base en la diferencia sexual, en la resignificación del cuerpo de las mujeres más allá de las construcciones hechas por hombres, en la reapropiación del cuerpo, de la maternidad, del lenguaje y, en general, de la cultura; se considera que la diferencia debe convertirse en un paradigma político a partir del cual la vida social, política, económica y cultural se reconstruya y se organice.

Como se puede observar, ambas posturas concuerdan en que existe la diferencia entre hombres y mujeres; que la desigualdad es lo contrario a la igualdad y no la diferencia;

que la vida de las mujeres no debe estar delimitada por las diferencias biológicas; que no deben ser relegadas a una posición social subordinada; que tanto el conflicto como la subordinación emergen cuando las desigualdades se basan en diferencias biológicas. Sin embargo, discrepan en el principio fundamental, pues para las feministas de la diferencia la idea fundamental no es la igualdad, sino la libertad, y para las feministas de la igualdad es lo contrario. En palabras de Sendón (2002), las feministas de la diferencia “[...] no queríamos ser mujeres emancipadas. Queríamos ser mujeres libres porque sí, por derecho propio [...]. Descubrimos lo que era la amistad y la complicidad entre mujeres en un ambiente sin jefes, sin novios, sin maridos, sin secretarios generales que mediaran entre nosotras y el mundo” (13-14).

Así como estos dos grandes tipos de feminismos ponían en el centro la libertad y la igualdad, de manera alternativa comenzaron a analizarse otras ideas políticas, como el reconocimiento, la identidad y la revisión de los conceptos centrales como el sujeto mujer en relación con sujetos trasfronterizos como las migrantes, mestizas, lesbianas, transgénero, transexuales o *queer*. En un debate profundo al interior del movimiento feminista surgieron además de la teoría de género, la teoría *queer*, el feminismo lésbico, el feminismo socialista, feminismo negro y latino-chicano, feminismo postcolonial, postfeminismo, transfeminismo, feminismo africano, feminismo postgénero, que —entre otros— reivindicaron la necesidad de una revisión de los postulados centrales del feminismo (Varela, 2019: 49-132); en consecuencia, a partir de la década de los ochenta se incorporaron a la teoría feminista conceptos, expresiones y nuevas preocupaciones. Como se puede observar, todos estos feminismos se caracterizan por reconocer y aceptar la diversidad en primera instancia; a partir de ello, es posible entender las injusticias cultural, simbólica y económica que están arraigadas en la estructura de la sociedad. Tras abordar estos conceptos, es necesario aclarar que todos los feminismos a los que se ha hecho referencia previamente en este documento se engloban en la categoría de feminismos de la diversidad (interseccionalidad).

Una vez que se ha llevado a cabo esta revisión de los feminismos, es posible ver que en el siglo XXI, la cuarta ola feminista, tras años de revisión crítica de la teoría, vuelve a poner en el centro de las preocupaciones los problemas que enfrentan las mujeres, como la violencia sexual y la desigualdad salarial, la feminización de la pobreza, los vientres de alquiler, el cuidado de la familia, entre otros, al replantear que no es sostenible la

persistencia de los sistemas económico, político y social. Esta cuarta ola feminista se caracteriza por retomar las ideas de igualdad sustantiva (igualdad real) y justicia social. Para comprender este documento, es preciso aclarar que la cuarta ola feminista se engloba en la categoría de la conciliación o igualdad sustantiva.

De esta forma, se concibe que la igualdad sustantiva supone autonomía, posibilidad de elección y decisión; también autoridad, capacidad de ejercicio del poder (mujeres en el poder con poder). Igualmente, supone igualdad para emitir una voz que sea escuchada, con valor testimonial y con los mismos estándares de pruebas e investigaciones que los hombres; implica tener el mismo valor que los hombres, relevante especialmente para la creación de espacios libres de violencia contra las mujeres, al interpretar agresión como menosprecio, desprecio y falta de respeto.

Por su parte, la justicia social comprende dos ámbitos: la redistribución y el reconocimiento. El primero alude a la justa redistribución de los recursos y de la riqueza y, por consiguiente, lucha por la igualdad a través de nuevos procesos de distribución. El segundo requiere una política de reconocimiento de las múltiples identidades, más híbridas y complejas, como condición necesaria para la igualdad. Partiendo de esto, existen dos tipos de injusticia: la socioeconómica y la cultural (o simbólica). Una está relacionada con la estructura económica-política de la sociedad e implica que el trabajo propio sea para el beneficio de otra persona, permanecer confinado en trabajos indeseables o mal pagados, o ver negado, sin más, el acceso al trabajo asalariado, así como la negación de un nivel de vida material adecuado; son condiciones de explotación, desigualdad económica y de privación. El cambio de estas situaciones apela a la reestructuración político-económica a través de la redistribución de la renta, de la reorganización de la división del trabajo y de la transformación de estructuras básicas de la sociedad que se agrupan en la noción de redistribución.

Si bien, existe una amplia gama de tipos de feminismos y agendas de derechos de las mujeres, la sistematización de los decretos aprobados por el congreso federal mexicano permite inferir que la agenda feminista más favorecida ha sido la relativa a: 1) la igualdad entre mujeres y hombres en el espacio público (paridad en todo y adopción de lenguaje incluyente y no sexista en la legislación); 2) la igualdad en el espacio privado (licencia laboral para trabajadores con hijos enfermos y licencia de maternidad para personal militar); 3) la justicia (prisión preventiva oficiosa por feminicidio y abuso o violencia sexual contra

menores y ley de amnistía para personas sentenciadas por aborto); 4) la violencia contra las mujeres (tipificación de la violencia política contra las mujeres, prohibición del matrimonio infantil) y 5) el empoderamiento económico (seguridad social para trabajadoras del hogar). En cambio, una de las agendas feministas menos favorecida para legislar ha sido la concerniente a los derechos sexuales y reproductivos (progresivos) de las mujeres (Vázquez, en prensa).

2.3 Agenda de género y redes de mujeres organizadas

A continuación, se abordará cómo la participación de redes de mujeres organizadas es una pieza clave para entender la representación sustantiva de las mujeres en los congresos, no sólo en el proceso de conformación de la agenda por la igualdad sustantiva, sino también en el emprendimiento y en la difusión de políticas públicas. Para ello, se analizará la participación de dos organizaciones de mujeres en el proceso legislativo para la aprobación de la reforma constitucional de paridad de género de 2019 en el congreso federal mexicano: la *Red de Mujeres en Plural y 50+1*. Esto permitirá aventurar la hipótesis de que ambas organizaciones articulan de manera exitosa redes de colaboración entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios y, de esta manera, incrementan las posibilidades de aprobar iniciativas en materia de derechos de las mujeres.

Se argumenta que la *Red Mujeres en Plural y 50+1* fueron actores claves en la estructura de apoyo que difundió la paridad de género más allá del ámbito electoral, gracias a dos importantes elementos institucionales. El primero tuvo que ver con que algunas integrantes de las organizaciones ocupaban cargos dentro de la administración pública y en órganos autónomos; esto significaba que podían hacer uso de la política de paridad de género como una herramienta que ayudara a corregir desigualdades en otras esferas gubernamentales. Asimismo, algunas integrantes de la *Red de Mujeres en Plural y 50+1* eran legisladoras y, por ello, podían abonar al debate desde el interior del recinto legislativo. El segundo fue que gracias a que la Red tenía años trabajando en favor de los derechos de las mujeres se convirtió en una organización reconocida y aceptada por todos los grupos parlamentarios y le dio legitimidad para intervenir en los debates legislativos sobre la paridad de género en el servicio público.

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

La colaboración entre mujeres que buscaron causas comunes y no únicamente partidistas fue tan efectiva en el caso de la reforma constitucional de Paridad en Todo, que hizo que ambas cámaras del Congreso de la Unión aprobaran por unanimidad y sin modificaciones el proyecto de las comisiones dictaminadoras de origen. Además, esta práctica se difundió en los congresos locales y las legislaturas de las entidades federativas dieron su aval para que se declarara la constitucionalidad de la reforma tras convocar sólo dos semanas a sesiones extraordinarias.

En este sentido, el cabildeo de la *Red de Mujeres en Plural* fue decisivo para la incorporación de la senadora Martha Lucía Micher al grupo de emprendedoras de política que logró la aprobación de la reforma; de hecho, en colaboración con la senadora Alicia Caraveo, formuló su propia iniciativa legislativa de paridad de género. La colaboración de la senadora Martha Lucía Micher fue muy provechosa para el proceso legislativo, dado que ella convenció a buena parte de legisladoras y legisladores del grupo parlamentario de MORENA de promover el voto en lo general –y sin reservas en lo particular– en favor de la reforma constitucional; la importancia de este hecho radica, en primer lugar, en que de este partido surgió el actual presidente de la República: Andrés Manuel López Obrador y, en segundo, en que tiene mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Este logro político destaca puesto que la primera iniciativa en la materia fue presentada por una sola persona, la senadora Kenia López Rabadán, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) –primera minoría del Senado de la

República—, quien estratégicamente se apoyó de los medios de comunicación, ya que buscaba, por un lado, atraer la atención sobre su iniciativa y, por otro, cuestionar la disposición y congruencia de los diferentes actores para apoyar un proyecto legislativo de tal magnitud, incluidas la *Red de Mujeres en Plural* y la comisión de igualdad del Senado de la República. La estrategia que implementó la senadora López Rabadán fue tan efectiva que todos los grupos parlamentarios con representación en la Cámara de Senadores presentaron iniciativas similares o complementarias a la reforma constitucional, como las de las senadoras Claudia Anaya del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Alejandra Lagunes del Partido Verde Ecologista, consistentes en transferir la aplicación de la paridad de género en la integración de espacios de decisión en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en organismos constitucionalmente autónomos. Esta respuesta se replicó por todos los partidos políticos en la Cámara de Diputados. Lo anterior arrojó como resultado que entre septiembre de 2018 y abril de 2019 se presentaran 24 iniciativas individuales y conjuntas de reforma constitucional y secundarias en materia de paridad de género en ambas cámaras del Congreso.

Posteriormente, en el curso del mes de abril de 2019, se aprobó en comisiones un dictamen que integraba todas las iniciativas que versaban sobre paridad de género; no obstante, a pesar del acuerdo que se alcanzó en el Senado para que el dictamen subiera a votación del Pleno durante el periodo ordinario de sesiones, una coyuntura política interrumpió el proceso legislativo de la reforma: por esos mismos días se discutían las leyes secundarias de la Guardia Nacional, las cuales causaban tal controversia que los partidos de oposición las rechazaron tajantemente. Frente a la falta de consensos políticos dentro del Senado la discusión del dictamen de paridad fue cancelada y postergada indefinidamente.

En ese momento crucial fue de suma importancia la estructura de apoyo que formaron la Red Mujeres en Plural, 50 +1 y las senadoras de todos los partidos políticos — en su carácter de emprendedoras de políticas— para reactivar el proceso legislativo. También ejercieron presión mediática las organizaciones de mujeres, instituciones académicas, líderes de opinión y partidos de oposición emitiendo comunicados de prensa, organizando conferencias y cabildeando con representantes y legisladoras, de manera que consiguieran que el grupo mayoritario en el Senado (MORENA) aceptara discutir en un

periodo legislativo extraordinario la reforma constitucional. Finalmente, esta fue aprobada y enviada a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión.

En este recinto, el proceso legislativo también presentó algunos contratiempos; por ejemplo, en ocasiones, no acudieron a las reuniones programadas para su discusión y eventual aprobación varios integrantes de las comisiones encargadas de analizar la reforma; y varios diputados formularon reservas para condicionar y retrasar la aprobación de la reforma. Sin embargo, nuevamente se recurrió al cabildeo de la *Red de Mujeres en Plural*, de 50+1 y de la estructura de apoyo conformada, en esta ocasión, por diputadas de todos los grupos parlamentarios. El resultado fue que se logró desestimar todas las reservas, formalmente no se presentó alguna y, después de todo, el 23 de mayo de 2019 el pleno de la Cámara de Diputados resolvió lo siguiente:

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

Por último, la reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019. En suma, la reforma constitucional formulada por la senadora Kenia López (del GPPAN) le dio a la Red Mujeres en Plural y a las legisladoras de todos los partidos una ventana de oportunidad puesto que promueve el acceso igualitario de las mujeres a cargos de toma de decisiones en los tres poderes, en los tres ámbitos de gobierno y en los órganos autónomos, lo que constituye un cambio histórico en la manera de distribuir el poder entre mujeres y hombres. Como se explicó, esto se logró gracias a dos hechos, al impulso político que tomó el proceso legislativo de la reforma, así como a la atención mediática que acaparó el tema; ello hizo que oponerse a esta reforma tuviera un alto costo y que, como resultado, el proyecto de decreto se aprobara por unanimidad en ambas Cámaras.

De esta manera, las mujeres legisladoras confirmaron que la fórmula para tener éxito en la aprobación de legislación favorable a los intereses de sus representadas tenía que ver con la colaboración entre ellas más allá de las ideologías y de los límites de los grupos

parlamentarios, y, por lo tanto, la estrategia se replicó exitosamente en los congresos locales para que se declarara la constitucionalidad de la reforma. Como consecuencia, esta práctica se ha replicado con todos los temas de la agenda legislativa que tienen incidencia directa en los derechos de las mujeres y, en la medida en que esto suceda, se incrementará considerablemente la representación sustantiva de las mujeres en la Legislatura de la paridad (LXIV).

De hecho, el movimiento *#ParidadEnTodo* motivó que se replantearan las demandas de igualdad de género y se reclamaran medidas efectivas que garantizaran los derechos de las mujeres; produjo tanto un cambio legal, que se concretó con la reforma constitucional de 2019 de paridad de género, como un cambio semántico, ya que se dio un paso de la paridad numérica a la igualdad en el ejercicio del poder; se pasó de la representación descriptiva a la representación sustantiva. De esta forma, después de años de intenso activismo, la adopción de la paridad estableció un cambio normativo significativo en la igualdad entre mujeres y hombres en México, donde la creación de una estructura de apoyo a favor de la paridad y la participación de actores clave como la *Red de Mujeres en Plural* y *50+1* en dicha estructura fueron decisivas.

Consideraciones finales

A manera de resumen, en el presente documento se abordó la relación entre la aprobación de legislación en materia de igualdad de género y la representación sustantiva de las mujeres en el Congreso, a partir de tres elementos: 1) la relación entre las iniciativas presentadas y el cumplimiento de recomendaciones internacionales, 2) la correspondencia entre la agenda legislativa de derechos de las mujeres y la de los movimientos feministas y, 3) el apoyo de redes organizadas de mujeres en el cabildeo para la aprobación de la reforma de paridad de 2019. Para ello, se argumentó que la aprobación de legislación que favoreciera los intereses de las mujeres no fue resultado, únicamente, de dinámicas que se dieron al interior del recinto legislativo, sino que confluyeron actores externos con capacidad y recursos para influir tanto en el proceso de conformación de la agenda por la igualdad sustantiva, como en la aprobación y difusión de políticas públicas.

El análisis de la totalidad de los decretos aprobados por el Congreso de la Unión mostró que la agenda por la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres es una de las prioridades de las y los legisladores, al posicionarse en segundo lugar dentro de los temas más legislados, empatado con los temas de seguridad pública y seguido sólo por los asuntos económico y fiscales (19 decretos). Para identificar las claves de la exitosa promoción de la agenda para la igualdad se analizó la participación de dos organizaciones de mujeres –*Red de Mujeres en Plural* y *50+1*– en el proceso legislativo para la aprobación de la reforma constitucional de paridad de género de 2019, lo que permitió hacer plantear la hipótesis de que el activismo de dichas organizaciones ha repercutido de manera favorable en la articulación de redes de colaboración entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios y ha contribuido al incremento de la estructura de apoyo para la aprobación de agendas comunes. En el mismo sentido, la sistematización de los proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión en materia de derechos de las mujeres permitió calcular el Índice de Éxito Legislativo, puesto que en el periodo de septiembre de 2018 a diciembre de 2019 se presentaron 387 iniciativas en materia de igualdad de género que tuvieron un Índice de Éxito Legislativo de 1.5 por ciento en la producción legislativa; es decir, en promedio 1.5 por ciento de estas iniciativas se convirtieron en leyes.

Con esto se puede confirmar que, si bien México se ha posicionado a la vanguardia en la adopción de mecanismos formales que incrementan la representación de las mujeres en los espacios de poder, aún existen retos que vencer y que permitan lograr la igualdad

sustantiva entre hombres y mujeres. En este sentido, se busca transitar de la paridad numérica a la igualdad en el ejercicio del poder, con pasos como la inclusión real de las mujeres en los espacios de toma de decisión, es decir, no basta con que las mujeres ocupen cargos públicos, es necesario garantizar que ejerzan el poder en igualdad de condiciones con los hombres, como una vía para avanzar hacia el fortalecimiento de la representación sustantiva y, por tanto, hacia la consolidación de una democracia igualitaria.

Finalmente, tras este estudio se encontraron elementos para un análisis posterior sobre la aprobación de legislación en materia de derechos de las mujeres, tales como el papel del Poder Judicial en los casos de omisión legislativa en el proceso de armonización local de la reforma constitucional de paridad en todo y violencia política contra las mujeres en razón de género. Asimismo, el papel de las y los secretarios técnicos de las comisiones dictaminadoras podría influir en la elaboración y aprobación de legislación en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. De este modo, estudios futuros sobre la colaboración legislativa podrán analizar varios niveles en que ésta ocurre: la que se lleva a cabo entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios; la que se da entre legisladoras de diferentes Cámaras (Senado y Diputaciones); aquella entre legisladoras del nivel federal y locales; así como las alianzas (cabildeo) con hombres legisladores. El estudio sistemático de la colaboración legislativa permitiría contar con más elementos para comprender cómo se logra la articulación de redes de apoyo a favor de ciertos marcos normativos de género.

Referencias

- Barnes, T. (2018). La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas. *Revista SAAP*, 12 (1), 11-44.
- Cámara de Diputados. (2018). Avalan inscribir 'LXIV Legislatura de la paridad de género' *Papelería oficial de San Lázaro. Boletín* Núm. 0304.
- Cámara de Diputados. (2019). Dictamen de las de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género, con proyecto de decreto que reforma los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 94, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género. *Gaceta Parlamentaria*, Año XXII, Núm. 5282_VII.
- Caminotti, M. & Piscopo J. (2019). Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women's Representation, and Career Paths in Argentina. *Journal of Politics in Latin America*. vol. II (2), 181-203.
- CELIG. (septiembre-diciembre 2018). *Matriz de Agenda Legislativa. Avances en el Cumplimiento a Recomendaciones Internacionales*. México: Cámara de Diputados. <https://bit.ly/3caP6ln>.
- CELIG. (enero-abril 2019). *Matriz de Agenda Legislativa. Avances en el Cumplimiento a Recomendaciones Internacionales*. México: Cámara de Diputados. <https://bit.ly/3caP6ln>.
- CELIG. (mayo-julio 2019). *Matriz de Agenda Legislativa. Avances en el Cumplimiento a Recomendaciones Internacionales*. México: Cámara de Diputados. <https://bit.ly/3caP6ln>.
- Cerna, S. (2017) La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Políticas, México: UNAM, 1-195.

- Guzmán, D. & Prieto, C. (2014). *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia, 1-192.
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*. Philadelphia-EUA: Temple University Press.
- INE. Instituto Nacional Electoral. (2019). *Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLE*. México: IFE, 1-55.
- IPU. Inter-Parliamentary Union. (1° de diciembre de 2019). Women in national parliaments. *The Inter-Parliamentary Union*.
- Johnson, N. (2014). La bancada femenina en Uruguay: Un 'actor crítico' para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento. *América Latina Hoy*, vol. 66, 145-165.
- Palma, E. y Cerva, D. (2014). La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: el cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012. *México, Política y gobierno*. XXI (2) segundo semestre, 291-325.
- Piscopo, J. (2014). Beyond Hearth and Home: Female Legislators, Feminist Policy Change, And Substantive Representation in Mexico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (2), 87-110.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación política*. Madrid-España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ponce, G. y Vázquez, L. (2019). Paridad en el Congreso de la Unión: El impacto de la Sentencia 726/2017 más allá de los resultados electorales, en De la Mata, F., Gómez, M., y Loza N. (coords.). *Incidencia del Tribunal Federal Electoral en la Protección de los Derechos Humanos de la Ciudadanía*. México: TEPJF.
- Schwindt-Bayer, L. (2018). *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.

- Schwindt-Bayer, L. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Nueva York-EUA: Oxford University Press.
- Vázquez, L. (2019). Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación. *Cuaderno de investigación*. Núm. 58. CDMX: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Vázquez, L. (2019). La distribución igualitaria del poder en Chiapas: de las cuotas de género a la paridad en todo. *Mecanismos de inclusión y participación político electoral*. México: Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, 47-78.
- Vázquez, L. (septiembre 2018-mayo 2020). ¿Qué temas legisla la LXIV Legislatura? Reporte de decretos aprobados por el Congreso de la Unión. *Mirada Legislativa*. Núm. 188. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Vázquez, L. (en prensa) Índice de representación sustantiva de las mujeres: Una propuesta para medir la representación de las mujeres en los congresos. En Palma, E. & Rangel, B. (Eds.). *Democracia paritaria: campañas, elecciones y agendas pendientes*. México: SOME-INE.
- Zaremborg, G. (2009). ¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En Ansolabehere, K. & Cerva, D. (coords.) *Género y Derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 77-120.

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.