



*Esfera Política*

# **Participación Política de la Mujer,** **una evaluación cualitativa de las diputadas** **en México**



Este documento fue desarrollado por  
investigadoras de Esfera Política,  
Centro de Estudios en Democracia, A.C.  
y pudo elaborarse  
con la ayuda de fondos asignados por el  
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo,  
Ottawa, Canadá  
y el apoyo de Inclusión Ciudadana, A.C.



Enero 2012

La información contenida en este reporte procede de fuentes de información pública: el Servicio de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación; la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, y el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL).

Su carácter es informativo y carece de validez oficial.

Lic. Solange Márquez Espinoza  
Directora General, Esfera Política y  
Coordinadora del Proyecto.

Mtra. Montserrat Miranda Becerra  
Mtra. Gabriela López Villeda  
Investigadoras.



<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>OBJETIVOS:</b>	<b>7</b>
<i>Límites de los índices cuantitativos</i>	<b>7</b>
<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>8</b>
<b>EVOLUCIÓN HISTÓRICA</b>	<b>9</b>
<b>LXI LEGISLATURA</b>	<b>11</b>
<b>EL PLENO</b>	<b>14</b>
<b>LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS</b>	<b>22</b>
<i>¿Quién decide en los Grupos Parlamentarios y en los partidos políticos?</i>	<b>23</b>
<i>Los temas en los que las legisladoras más participan</i>	<b>24</b>
<b>LEGISLADORAS</b>	<b>26</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>28</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>29</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>31</b>
<b>INDICADORES Y ACCIONES</b>	<b>32</b>



# Participación Política de la Mujer, una evaluación cualitativa

## PRESENTACIÓN

En pleno siglo XXI, las mujeres siguen siendo más pobres que los hombres y tienen menos oportunidades de satisfacer sus necesidades básicas, desplegar sus capacidades y ejercer sus derechos. Además de lo anterior, sus aportes a la sociedad —tanto en la esfera pública como en lo que hace al ámbito de los hogares— son desvalorizados, y disponen de menos espacios para hacerse escuchar e incidir políticamente.

Las mujeres no sólo tienen menos, también cuentan menos, ya que sufren discriminación económica, social, política y cultural por el solo hecho de ser mujeres. En el ámbito legislativo, según cifras de la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), de un total de 45, 110 parlamentarios en el mundo, únicamente el 19.4% son mujeres.

Sólo en 11 países: Noruega, Islandia, Suecia, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Austria, Alemania, Argentina, Costa Rica, Cuba, las mujeres ocupan el 30% o más de los escaños en el Parlamento. De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe de la CEPAL, México ocupa el decimocuarto lugar de 36 países en lo que se refiere al porcentaje de mujeres en el principal órgano legislativo.

Según el Informe de Desarrollo Humano de PNUD 2003, de 70 países en los que se obtuvieron resultados del índice de potenciación de género, México ocupó el cuadragésimo segundo lugar.

La promoción de la participación de las mujeres en los espacios públicos de toma de decisiones ha enfrentado en nuestro país diversos obstáculos que han impedido alcanzar la paridad de género, primordialmente en el ámbito político y legislativo.

Los principales instrumentos en la materia han tenido como referente principal las acciones afirmativas, y se han enmarcado tanto en instrumentos de política pública fundamentales, como en reformas a las leyes y códigos electorales, sin que hasta el momento el país haya logrado avanzar sustantivamente en la materia.

Por supuesto, es de destacar el aumento casi siempre constante del número de mujeres parlamentarias en ambas cámaras del Congreso de la Unión, así como la cantidad de legisladoras que integran o presiden comisiones dictaminadoras. Sin embargo, aún existe un pendiente muy importante en términos de la medición cualitativa de la participación de las mujeres como legisladoras en la Cámara de Diputados.

El propio Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) reconoce que las acciones afirmativas son medidas temporales pensadas como mecanismos compensatorios de la exclusión y subrepresentación femenina, pero que ni las cuotas ni la paridad pueden garantizar la calidad en la representación, si bien facilitan, desde luego, la inclusión y, en virtud de ello, el contar con una democracia con mayor representación social.

Resulta incuestionable que necesitamos mujeres que estén interviniendo activamente en todos los temas, especialmente en aquéllos prioritarios para el país, no solamente en la agenda de género o en cuestiones sociales asociadas históricamente a la mujer, como son la educación, la salud y los asuntos familiares, pues si bien estas materias son sin lugar a dudas importantes, aún existe un importante rezago en lo que se refiere al número de mujeres participando en otras áreas y tareas. En cuanto mujeres, deben ser tratadas como ciudadanas integrales, preparadas para opinar y tomar decisiones sobre temas tan diversos como los financieros, económicos, fiscales, laborales, de comercio o de seguridad nacional.

Los retos de las mujeres en el Parlamento no culminan con una elección ya de suyo difícil; por el contrario, se incrementan una vez que ingresan al Congreso, pues éste es un campo consuetudinariamente relacionado con los hombres, cuyas reglas han sido escritas por ellos. Es por ello que debe transformarse ese entorno, pero también la forma de actuar de las parlamentarias, con el propósito de asegurar una participación mucho más activa de las mujeres en el Palacio Legislativo, que no se limite a mantener un número determinado de legisladoras establecido únicamente para cumplir con el porcentaje obligatorio de representación.

Por tanto, estamos obligados a dar un paso más, a ir más allá de cubrir una cuota y buscar que nuestras representantes se conviertan en legisladoras de gran calidad y que, gracias a ello, podamos asegurar que tengan una carrera parlamentaria de largo plazo. Debemos lograr que su continuidad —como la de todos los legisladores en general— en un sistema democrático como el mexicano dependa de la voluntad de la ciudadanía que, a través del voto, refrende su confianza en ellas, y no de los partidos políticos que seleccionan a una élite sólo por cumplir con la cuota de género, para después transgredir la ley y reemplazarlas por sus suplentes masculinos.

Para lograr lo anterior, es necesario entender cómo ha sido la participación de las mujeres legisladoras en términos de su incidencia en los temas de la agenda prioritaria para el país, en qué temas intervienen y qué tipo de instrumentos presentan en comparación con sus pares masculino, qué partidos políticos han brindado más oportunidades a sus legisladoras para participar activamente no sólo en temas relacionados con su género, qué legisladoras han sido las más productivas.

El presente documento tiene como finalidad evaluar la participación política de la mujer en términos cualitativos, con el propósito de obtener y proporcionar nuevos datos que permitan conocer qué tanto están contribuyendo dentro de los temas más trascendentes para el país, hasta dónde los partidos políticos les están permitiendo participar, cuánto están incidiendo en la toma de decisiones de la agenda prioritaria y hasta qué punto su trabajo ha sido efectivo y ha dado resultados.

Necesitamos mujeres líderes en la política, porque son los líderes quienes definen la agenda legislativa. En el Congreso experiencia es igual a poder, razón por la cual, hasta que no tengamos legisladoras con suficiente experiencia —obtenida través de una participación más activa—, las mujeres seguiremos sin tener el mismo poder real de que gozan los hombres actualmente para definir la agenda política, participar efectivamente en la toma de decisiones e incidir en el diseño de las políticas públicas.



## OBJETIVOS:

Esta investigación tiene un doble propósito:

- proporcionar elementos de análisis que nos permitan medir la calidad de la participación política de las mujeres en el ámbito legislativo —es decir, qué tanto están participando en los temas de la agenda prioritaria nacional en comparación con sus pares varones— e identificar hasta qué punto su participación ha sido efectiva, independientemente del número de legisladoras que integran la Cámara;
- identificar tanto las debilidades de los instrumentos actuales para la participación política de la mujer en el ámbito legislativo como las mejores prácticas dentro del Congreso y de los grupos parlamentarios.

La relevancia de generar indicadores estriba en que éstos nos permitirán no sólo comprender las brechas que aún existen entre mujeres y hombres en lo que se refiere al volumen y al peso específico que su respectiva participación en las tareas legislativas tiene, sino también detectar áreas de oportunidad que posibiliten a las legisladoras cumplir de manera más efectiva con sus elevadas responsabilidades, con base en lo cual estaremos en condiciones de elaborar un conjunto de recomendaciones más focalizadas.

### Límites de los índices cuantitativos

Aun cuando las acciones afirmativas —como las cuotas de género— han sido un método eficaz para abrir un mayor número de espacios legislativos a la participación femenina, la realidad es que, debido a la falta de instrumentos que midan el impacto de dicha apertura en el trabajo legislativo cotidiano, las mujeres han terminado avalando un gran fraude electoral al permitir que se les relegue a un papel no sólo secundario, sino en muchos casos prácticamente invisible, con lo cual únicamente en apariencia se cumple con la cuota de género, pero en los hechos se proscriben su participación activa.

“La presencia de las mujeres en las estructuras de gobernabilidad de la sociedad conlleva el potencial de cambiar leyes y prácticas injustas, pero si dichas mujeres provienen de una elite exclusiva, si han sido invitadas más que electas, si no tienen base para representar o consultar, su presencia será testimonial”. (Escuela PNUD, p. 4).

Los actuales instrumentos de medición únicamente contabilizan el número de mujeres en el Congreso y en cada bancada, así como el de aquéllas que son cabezas de comisiones legislativas. De tal suerte, conforme avanza la legislatura, los índices muestran sus limitaciones, pues ya no hay nada más que medir a menos que ocurran cambios numéricos en cada bancada o comisión. Es por ello que hasta ahora no se ha realizado un análisis y/o seguimiento más profundo del trabajo cotidiano de las legisladoras.

La igualdad de derechos es un principio fundamental consagrado en distintos instrumentos internacionales como los siguientes:

- Carta de las Naciones Unidas
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención De Belem Do Para)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)

De estos instrumentos internacionales, existen dos dedicados exclusivamente a combatir la discriminación de la mujer y proteger sus derechos políticos, que son los que en este caso nos ocupan: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

La CEDAW establece en su artículo 7.º lo siguiente :

Los estados parte tomarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Por su parte, la Convención de Belém do Pará establece en sus artículos 4.º y 5.º lo siguiente:

Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce y protección de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a:

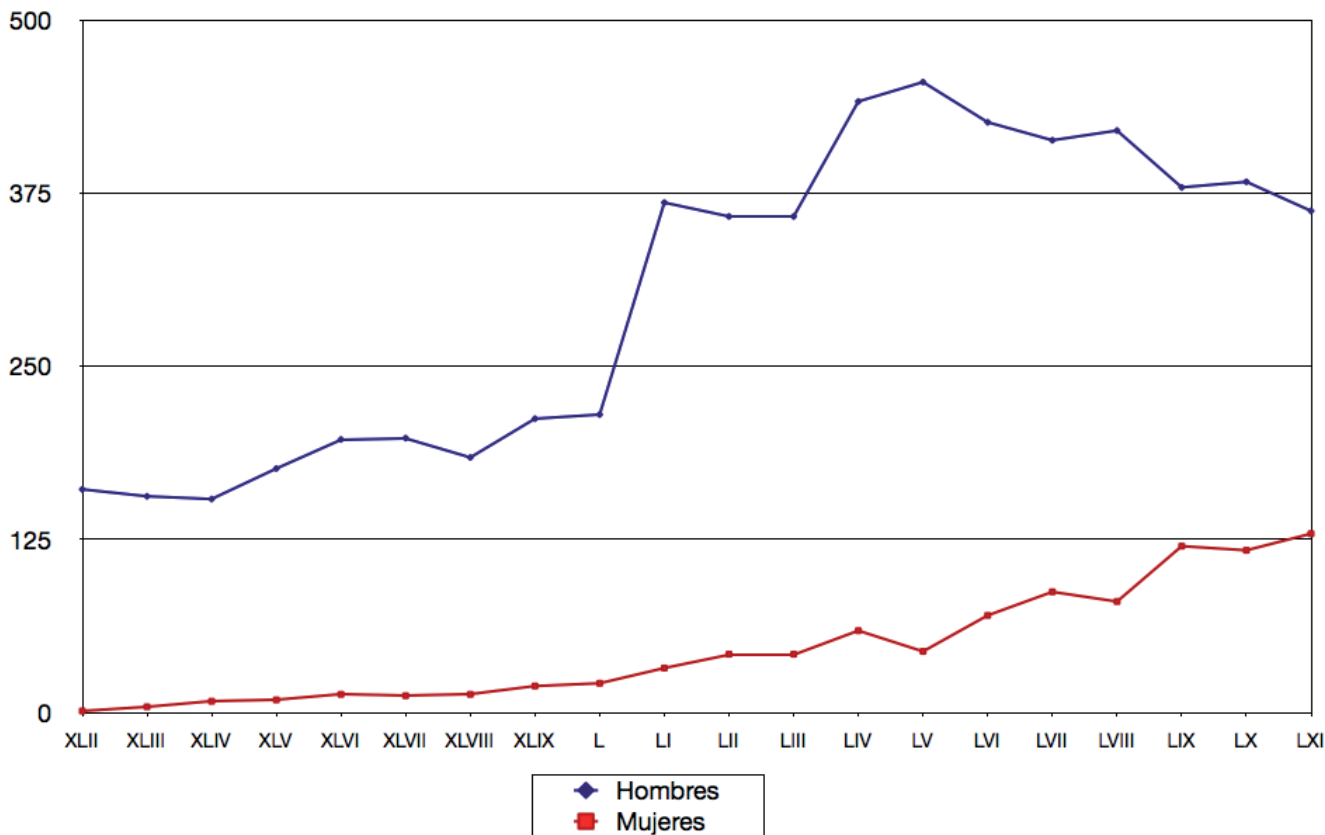
Tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 5. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de estos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Si bien es cierto que históricamente el número de mujeres representantes en el pleno de la Cámara de Diputados ha venido en aumento, también lo es que el avance ha sido lento y aún queda un largo camino para lograr la paridad.

### Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos de la página de la Cámara de Diputados

- En la gráfica 1 podemos apreciar la evolución histórica que ha tenido la participación femenina en la Cámara de Diputados en comparación con la participación masculina.
- La participación de las mujeres inició en la XLII Legislatura, en el periodo 1952-1955, con una primera representante frente a 161 representantes masculinos.
- El incremento dentro de los siguientes años fue progresivo —con altas y bajas— hasta la LX Legislatura, de 2006 a 2009, que cerró con 117 mujeres frente a 383 hombres, porcentaje (23.4%) ligeramente menor al de la LIX Legislatura (24%), que contó con 120 mujeres.
- Sin embargo, dicho aumento ha sido relativo si se considera que el número total de legisladores fue aumentando a un ritmo mucho mayor que el de mujeres representantes.
- Así, cuando la Cámara pasó de 236 a 400 legisladores, el número de mujeres se incrementó solamente de 21 a 32. Lo mismo ocurrió cuando el número total de legisladores aumentó de 400 a 500: el de mujeres se incrementó sólo de 42 a 59.

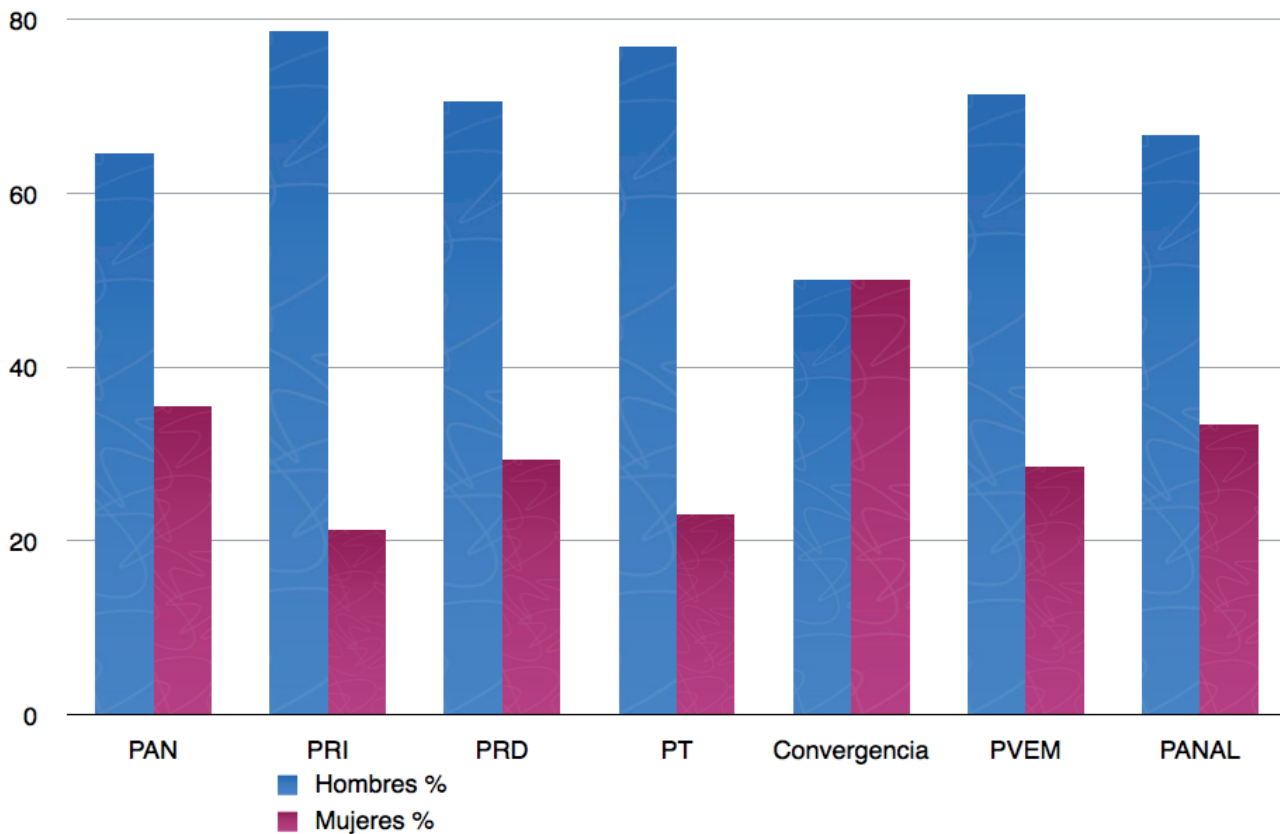
De acuerdo con un estudio elaborado por la Unión Interparlamentaria, un alto porcentaje de mujeres ingresa al Parlamento por la vía de los partidos políticos, muchas veces a

través de la invitación de un dirigente político. Otras formas de ingreso para las mujeres son las actividades sindicales, el trabajo en organizaciones de la sociedad civil y, en algunos casos, los lazos familiares. Estas dos últimas formas se dan en mayor medida para las mujeres que para los hombres en una proporción de dos a uno (UIP, 2008). En muchos casos son invitadas por los partidos debido a su reconocimiento público y social. Fuera de estas circunstancias, las mujeres reconocen que tienen una mayor dificultad para acceder a puestos de poder dentro de los partidos o para ser nominadas en las listas electorales. (UIP, 2000).

Entre los factores que permiten su acceso al Parlamento, destacan el tener una trayectoria de activismo social, el haber ejercido previamente cargos de representación local, el haber desarrollado exitosas carreras profesionales (abogadas, economistas), y el contar con cultura política de la familia de origen y con el apoyo de la familia actual. Muchas de estas mujeres también han desempeñado con anterioridad cargos en el Poder Ejecutivo, o participado en más de una ocasión en los parlamentos.

- La LXI Legislatura (2009-2012) de la Cámara de Diputados está compuesta por siete grupos parlamentarios. Al inicio de la legislatura, las mujeres ocuparon el 27.6% de los espacios con 138 curules. No obstante, luego de las solicitudes de licencia presentadas por algunas diputadas para ser suplidas por un hombre, el porcentaje de legisladoras descendió 25.8% con 129 curules ocupadas por mujeres.
- El primer dato que se puede tomar en cuenta para evaluar la participación de las mujeres en la Cámara es el porcentaje de mujeres que ingresa a la Cámara por cada partido político.
- Así tenemos que el PRI es el partido con menor número de diputadas, con el 21.3% al inicio de la legislatura; el PAN, el de mayor número, con el 35.5%; y el PRD está en medio, con un 29.4% del total de su bancada.
- En el caso de los partidos pequeños, el Partido Convergencia es el único con un equilibrio de 50/50, mientras que el Partido Nueva Alianza tiene 33.3%; el PVEM, 28.6%; y el PT, 23.1%.
- Sin embargo, debido al bajo número de representantes con el que cuentan estos partidos, no generan una diferencia importante en el recuento total de mujeres. La gráfica 2 nos ayuda a ilustrar tales datos:

**Gráfica 2**

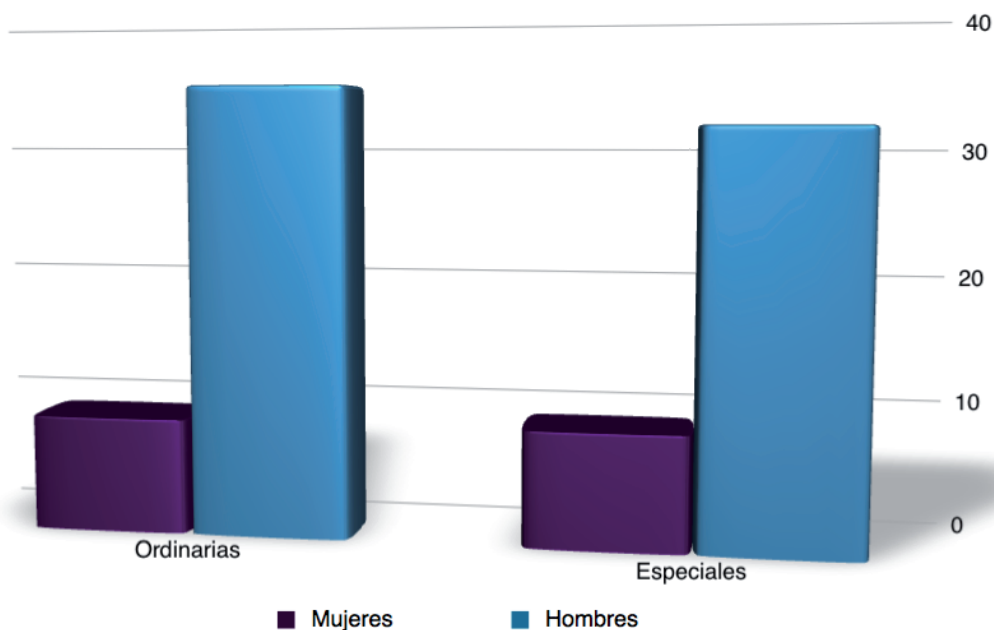


Fuente: Elaboración propia con datos de la página de la Cámara de Diputados

- Como podemos observar, los porcentajes de representación masculina aún se encuentran muy elevados (excepto en el caso del Partido Convergencia), todos por encima del 64% y casi hasta el 79%.

- Dentro del Congreso de la Unión, una parte importante del trabajo legislativo se lleva a cabo en las Comisiones, las cuales tienen la responsabilidad de analizar las iniciativas presentadas por cada uno de los legisladores, dictaminarlas y, en su caso, presentarlas en el pleno para su aprobación.
- En la gráfica 3 se muestran los porcentajes de mujeres que encabezan las comisiones de la Cámara de Diputados. De 44 comisiones ordinarias y 41 especiales, solamente encabezan nueve en cada caso, una de ellas en copresidencia).
- Ninguna diputada preside alguna de las cuatro comisiones bicamerales.
- El grupo parlamentario con más mujeres presidentas de Comisión es el PAN (con el 39%), seguido por el PRI, el PRD (ambos con 28%) y el PVEM (con 6%).

### Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL)

Las mujeres presiden el 20% de las comisiones ordinarias, el 22% de las comisiones especiales y solamente una de las tres comisiones bicamerales. En total, las mujeres encabezan únicamente el 21% de las 88 comisiones existentes.

Si bien es cierto que este porcentaje no es, desde luego, el ideal, tampoco es tan bajo con respecto a lo que sugiere la Organización de Naciones Unidas. Sin embargo, es importante destacar los temas que corresponden a las comisiones que presiden las legisladoras, los cuales están enfocados al cuidado de la familia y a otros asuntos "típicamente femeninos", como por ejemplo:

- Atención a Grupos Vulnerables
- Equidad y Género
- Lucha contra la Trata de Personas

- Para la familia
- Para la niñez
- Población y Asuntos Migratorios
- Sobre la no discriminación

Hay otras comisiones presididas por mujeres (como la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación o la Especial para Conocer sobre los Femicidios), aunque son la excepción y no forman parte de las comisiones consideradas las más influyentes dentro de la propia Cámara, como son las de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Economía y de Puntos Constitucionales, entre otras.

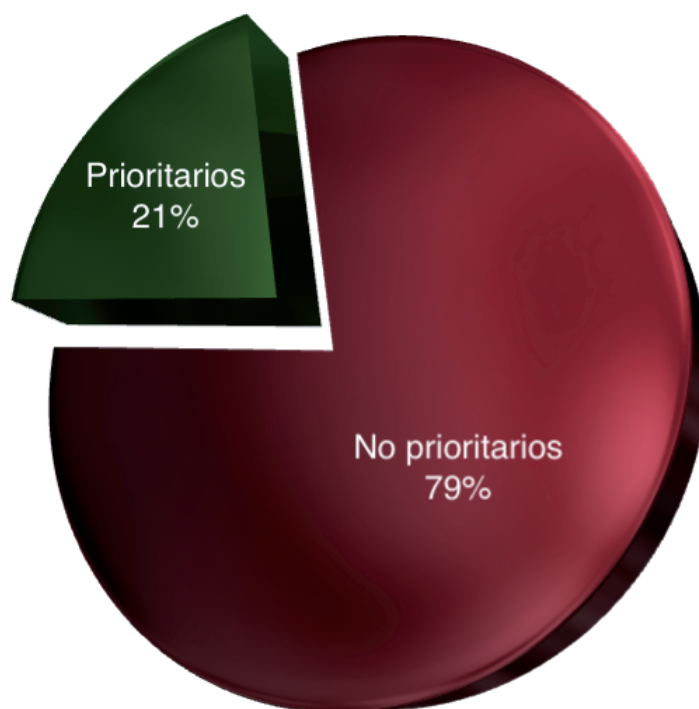
Lo anterior coincide con lo señalado en un estudio elaborado por la Unión Interparlamentaria Mundial, donde las parlamentarias entrevistadas afirman que son orientadas a integrar preferentemente las comisiones que abordan problemas sociales, y están menos presentes en aquellas consideradas de carácter más sustantivo. Asimismo, reconocen la vigencia de una cultura con códigos de funcionamiento y normas implícitas propias de los hombres, que las excluye de los lugares informales de discusión y de formación de acuerdos.

Se quejan de las bromas de que son objeto, de los celos profesionales que experimentan algunos políticos y de la dificultad que éstos tienen para aceptar las legítimas ambiciones políticas de ellas. Asimismo, reclaman que en las normas de funcionamiento explícitas e implícitas no se consideran las exigencias que enfrentan para articular la actividad parlamentaria con la vida privada. (UIP, 2000; Iturbe de Blanco, 2003; Hardy, 2005a).

Las agendas parlamentarias son los instrumentos legislativos en donde los partidos políticos consignan los asuntos a los que habrán de dar prioridad en un determinado periodo legislativo. Durante el inicio de cada periodo de sesiones, cada grupo parlamentario con representación en el Congreso lleva a cabo un posicionamiento donde destaca las prioridades a las que habrá de abocarse el trabajo de sus compañeros de bancada.

Al analizar cada periodo de sesiones correspondiente a la LXI Legislatura, obtuvimos una lista de dichas prioridades, con base en la cual pudimos advertir que el número de iniciativas o puntos de acuerdo presentados a lo largo de la legislatura en relación con los temas de la agenda prioritaria es bastante menor de lo que se pudiera esperar.

### Grafica 4



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

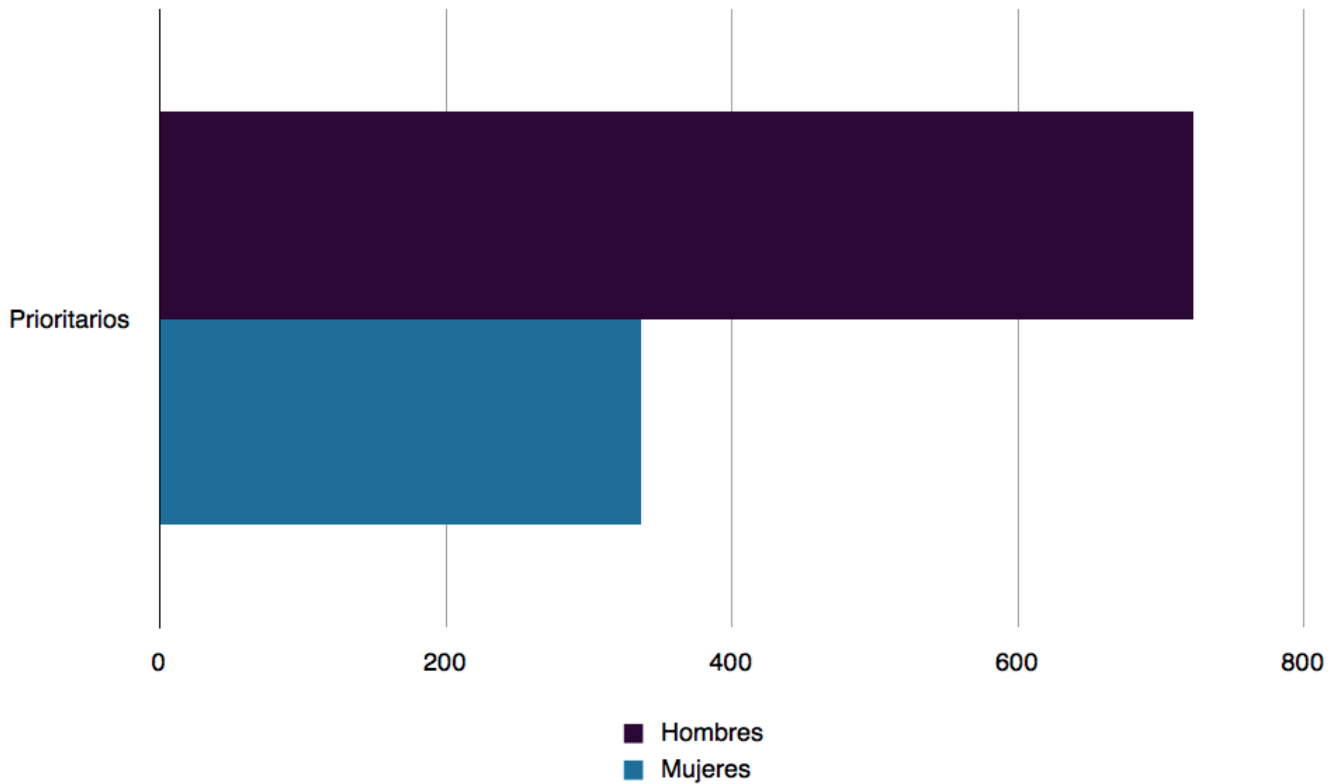
De los más de 5000 documentos presentados, únicamente el 21% (un poco más de 1000) trata sobre temas incluidos en la agenda prioritaria. El resto (casi 4000) versa sobre otro tipo de temas no incluidos originalmente en las agendas de los grupos parlamentarios.

Cabe destacar que en este caso únicamente se está dando seguimiento a dos instrumentos legislativos: iniciativas y puntos de acuerdo.



De ese 21%, el 32% fue presentado por mujeres (337) y, el 68%, por hombres (723), como puede verse en la gráfica 5:

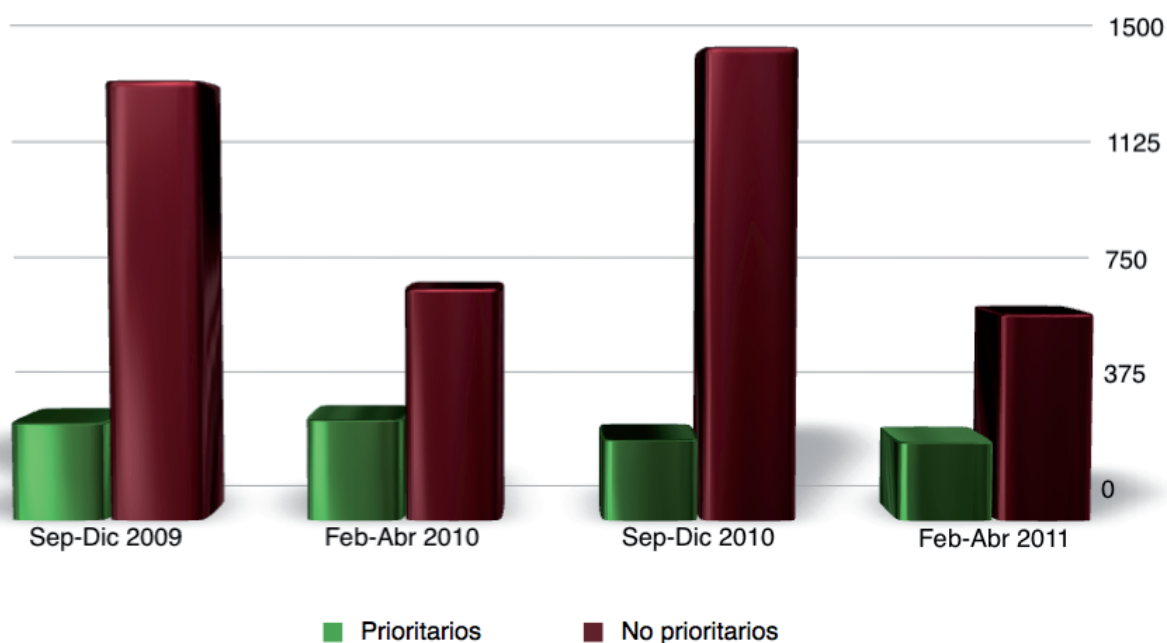
### Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

En la gráfica 6 es posible distinguir el aumento que ha tenido el interés por presentar temas relacionados con las agendas legislativas en cada uno de los periodos de sesiones de la LXI Legislatura, hasta el periodo de febrero a abril de 2011.

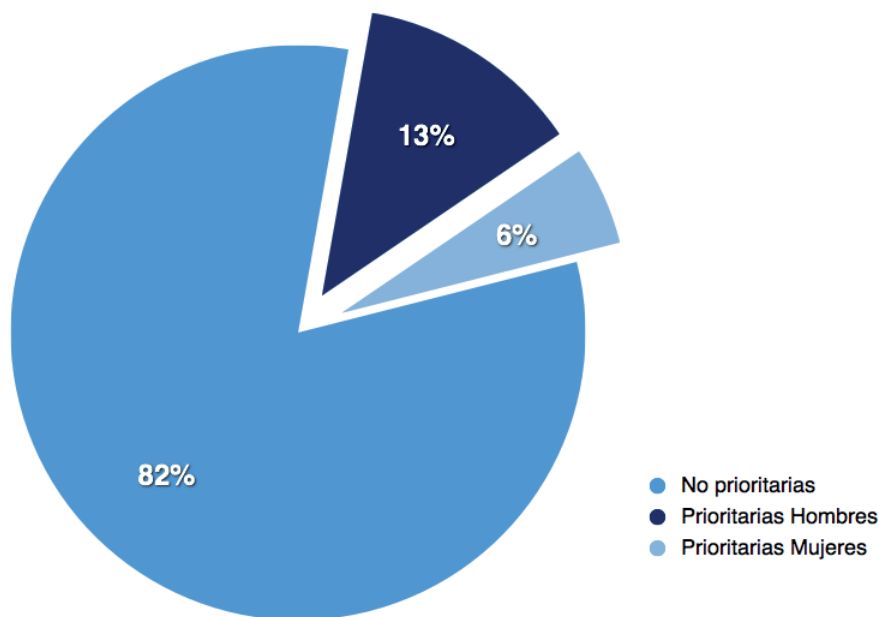
## Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

- En el primer periodo ordinario de sesiones de la LXI Legislatura (septiembre a diciembre de 2009), se presentaron 1584 asuntos en la Cámara de Diputados, de los cuales únicamente 289 (el 19%) correspondieron a los temas prioritarios en las agendas legislativas de los partidos.
- La consecuencia inmediata es la nula atención que los legisladores y los grupos parlamentarios dan a los temas que ellos mismos han señalado como prioritarios para el país.

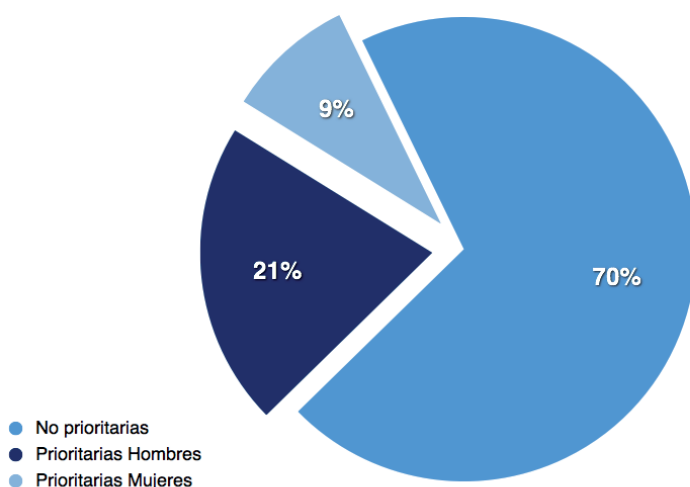
### Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

- En el caso de las mujeres, sólo 88 del total de instrumentos incluidos en el mismo periodo dentro de la agenda prioritaria (entre iniciativas y puntos de acuerdo) fueron presentados por ellas.
- En el segundo periodo de sesiones (llevado a cabo de febrero a abril de 2010), el porcentaje de asuntos de la agenda prioritaria se incrementó hasta llegar al 30%, de los cuales 21% fue presentado por varones y, 9%, por mujeres.

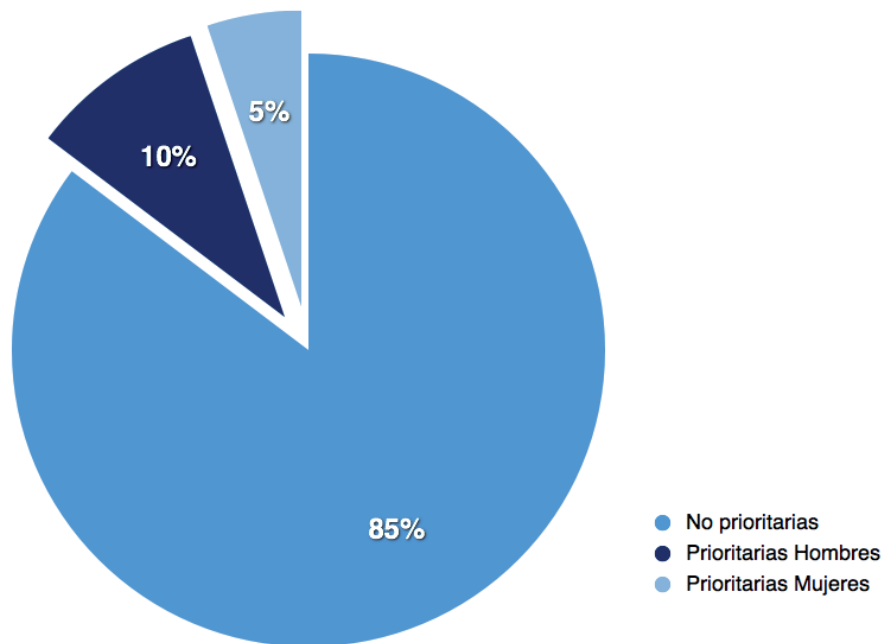
### Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

- En el periodo de sesiones de septiembre a diciembre de 2010

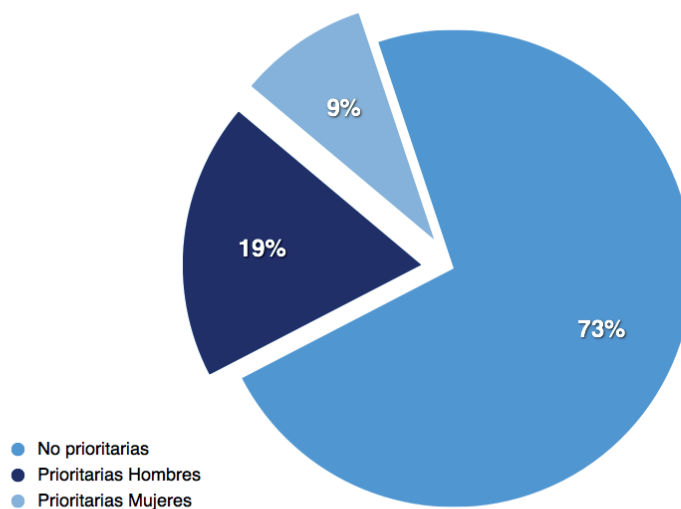
### Gráfica 9



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

- En el periodo de sesiones de febrero a abril de 2011

### Gráfica 10



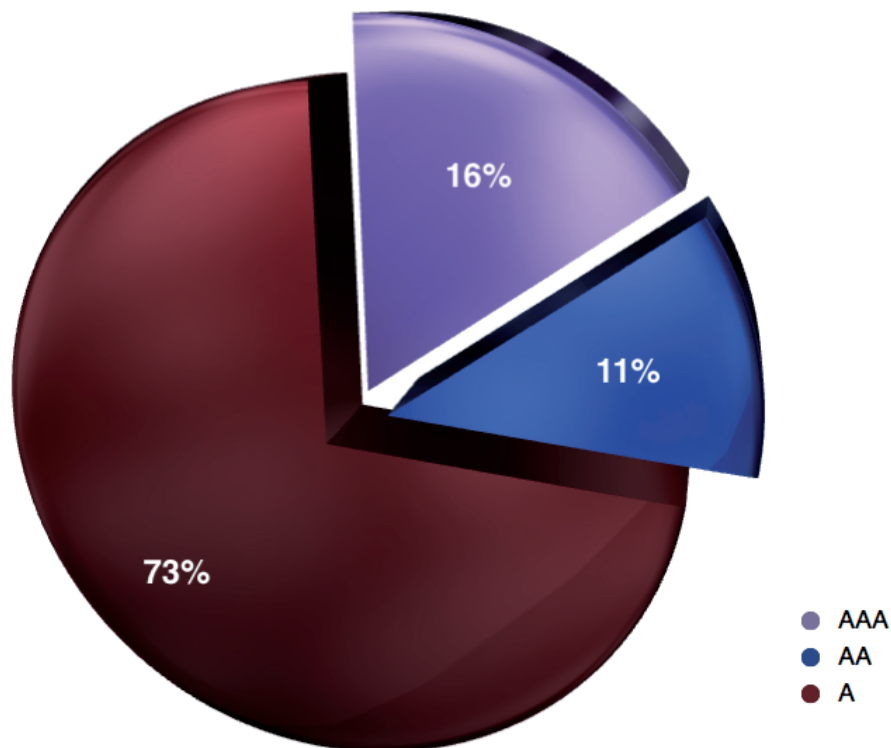
Las prioridades en materia legislativa también pueden ser consideradas en función de la mayor o menor importancia que tiene para el país cada tema determinado de acuerdo con la valoración de los grupos parlamentarios. Así, definimos tres categorías para determinar cada tema de mayor a menor importancia. Corresponde una "A" a los temas que solamente uno o dos partidos en la Cámara consideraron incluirlos en sus prioridades,

una "AA" a los que sólo dos o tres partidos los incluyeron en su agenda y una "AAA" a aquéllos que fueron considerados por cuatro o más partidos.

Las iniciativas clasificadas como "AAA" integran temas como seguridad nacional, medio ambiente, equidad de género (en algunos periodos), reforma laboral, reforma económica, reforma energética, reforma fiscal, reforma electoral y política, así como educación.

Del total de las iniciativas y puntos de acuerdo presentados sobre temas prioritarios, la mayoría pertenecen a los temas A (73%) y, sólo una minoría, a los AA (11%) y AAA (16%).

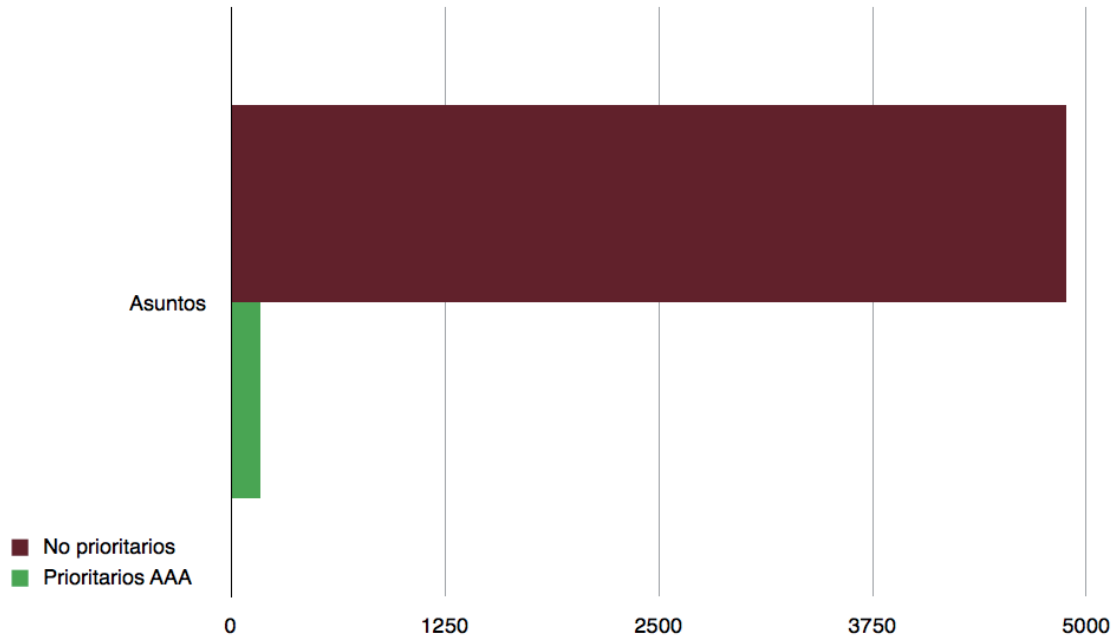
**Gráfica 11**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

No obstante, si estos datos los comparamos con el total de iniciativas promovidas en todo lo que va de la legislatura, tendríamos que menos del 3% de los asuntos presentados en la Cámara de Diputados son de clasificación AAA.

### Gráfica 12

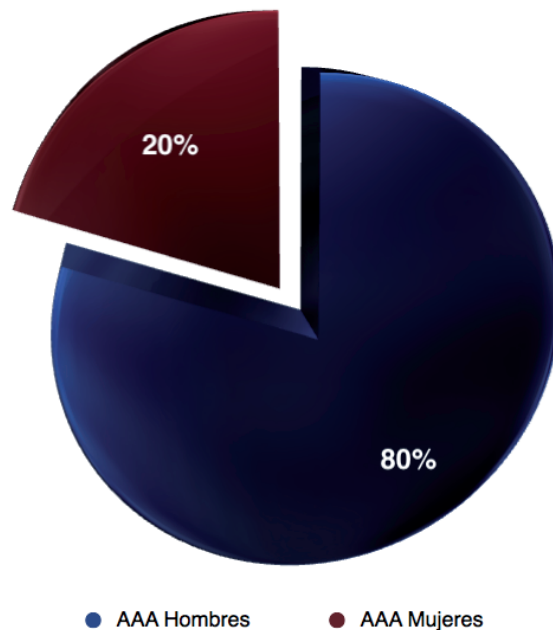


Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

A medida que se incrementa la importancia o jerarquía de un tema, disminuye la participación de las legisladoras.

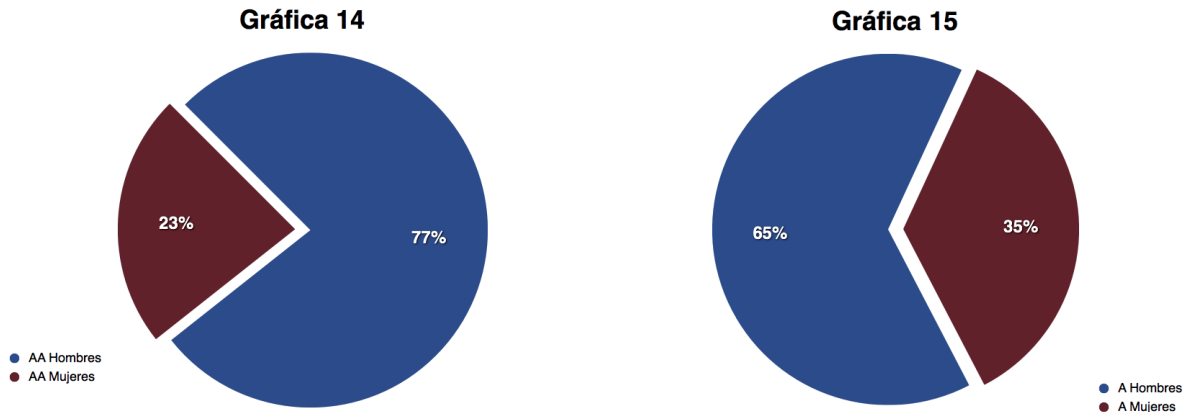
Es importante aclarar que si bien las mujeres representan el 27% de los 500 diputados, en los periodos analizados (de septiembre de 2009 a abril de 2011) presentaron el equivalente al 32% de los asuntos prioritarios. Sin embargo, al momento de analizar la agenda prioritaria, encontramos que presentaron únicamente el 20% de los asuntos AAA (33 contra 134 de ellos).

### Grafica 13



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

En el caso de los asuntos AA, la proporción es de 77% contra 23%, brecha que disminuye considerablemente en el caso de los asuntos A, 65% de los cuales fueron presentados por varones y, 35%, por mujeres.



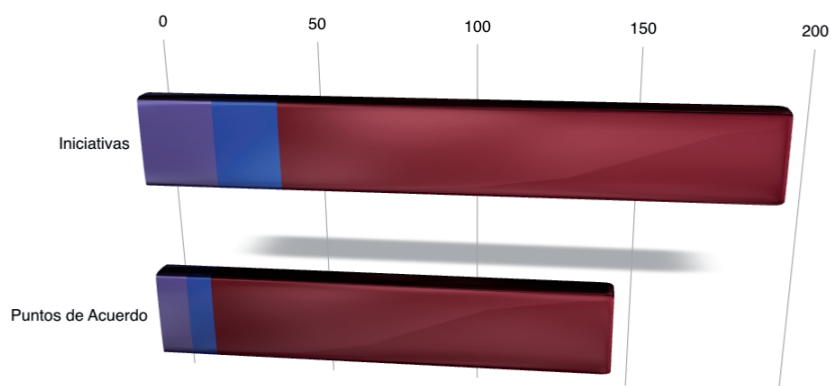
Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

Asimismo, resalta que los temas en los que más instrumentos legislativos presentan las mujeres son los sociales (familia, derechos humanos, derechos de los niños, discapacitados), los relacionados con la familia y los que se refieren a la equidad de género. La primera lectura de esto es que las mujeres, aun aquéllas insertas en la vida política, continúan enfocando su trabajo en temas que son considerados propios de su género.

En ocasiones destaca la presentación de iniciativas de ley para ganar visibilidad y sin que haya un análisis profundo de la factibilidad de los asuntos, o bien, de la relevancia que puedan tener los puntos de acuerdo, especialmente, por lo que al final su presentación queda en la práctica sin efectos.

Según los datos recabados, las legisladoras presentan más iniciativas que puntos de acuerdo. En los últimos dos años, la proporción fue de 57% y 43%, respectivamente.

**Gráfica 16**



## LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

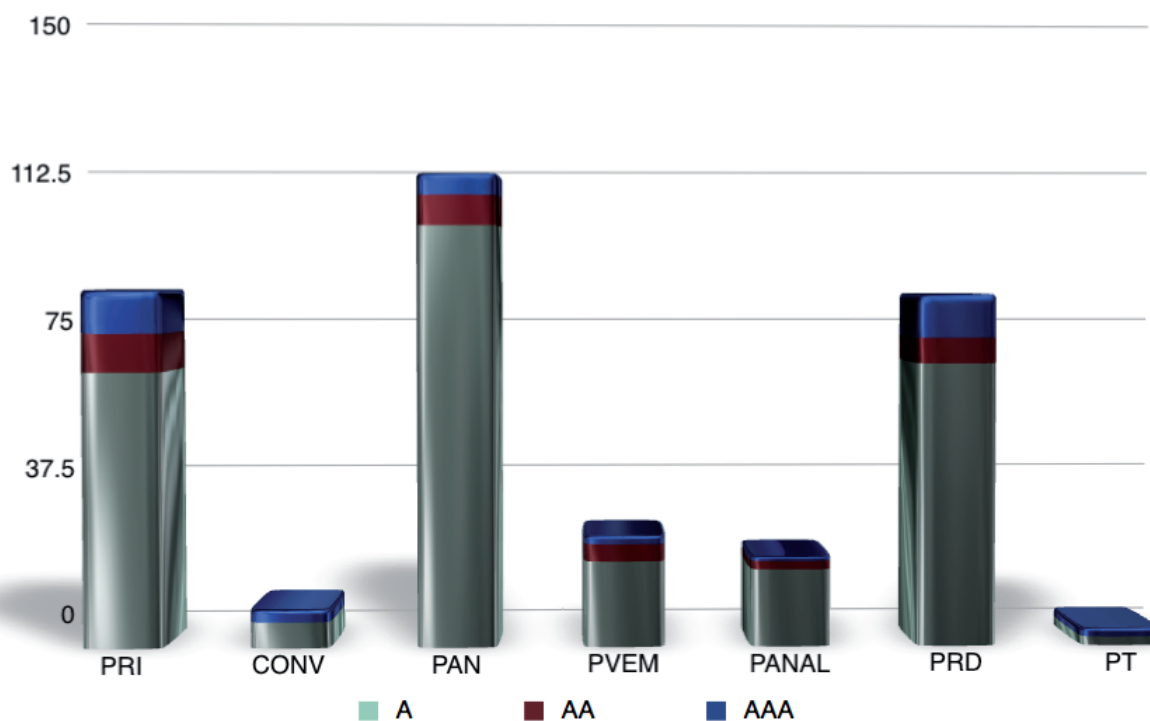
Los partidos políticos tienen una gran responsabilidad en el impulso de la participación femenina en el poder legislativo. Las cuotas de género han sido un instrumento útil para permitir el acceso de un mayor número de mujeres, sin embargo, al analizar el "empoderamiento" que logran las representantes al interior de sus grupos parlamentarios en el trabajo del día a día, nos encontramos con grandes limitaciones.

De los siete partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, es el PAN el que ha dado un mayor acceso a sus legisladoras para participar en los temas prioritarios (con 111 instrumentos legislativos), seguido por el PRI (con 84) y por el PRD (con 82). Este análisis incluye los primeros dos años de la LXI Legislatura.

En cuanto a la presentación de instrumentos con valoración AAA, son el PRI y el PRD los partidos que se ubican a la cabeza (con 10), seguidos por el PAN (con 5).

En la gráfica siguiente se muestra la participación total de las legisladoras en temas prioritarios por grupo parlamentario.

### Gráfica 17

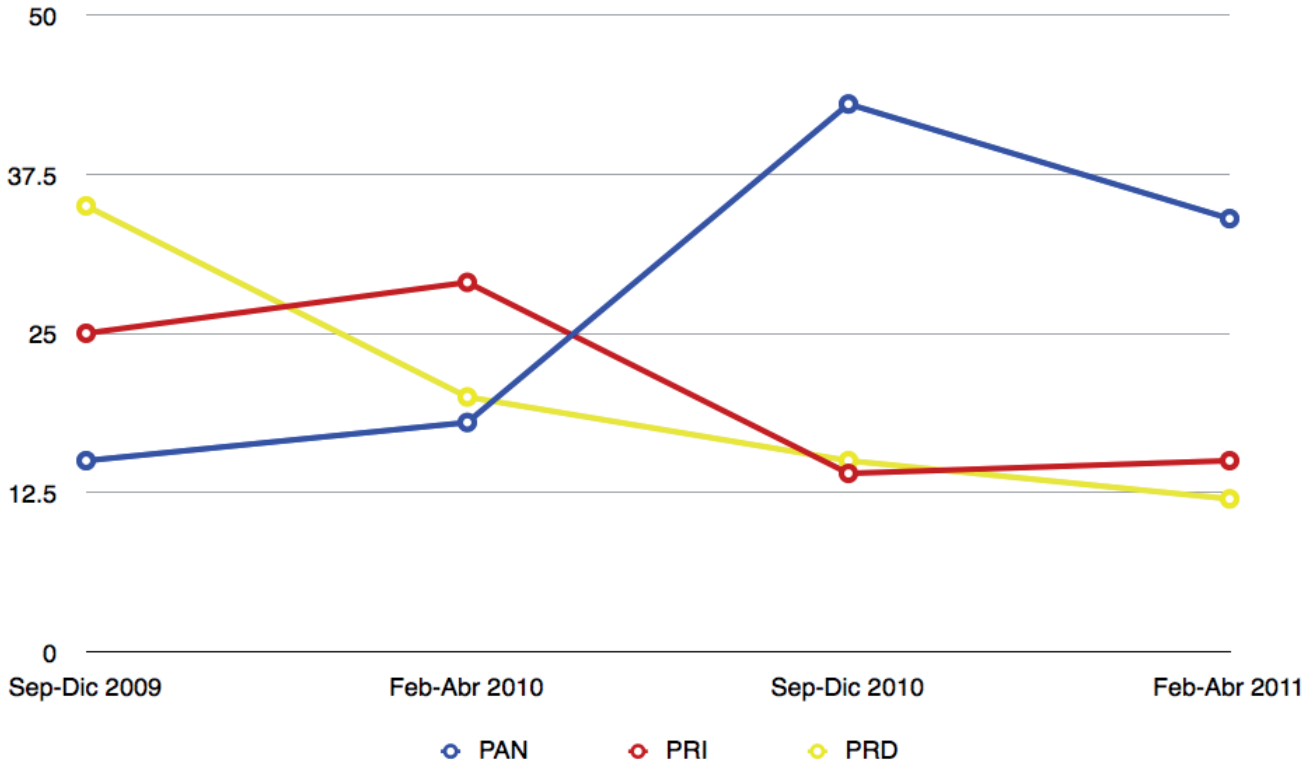


En la gráfica 18 podemos apreciar la participación de las mujeres en la promoción de iniciativas y puntos de acuerdo en la LXI Legislatura. En un inicio fueron las legisladoras del PRD quienes tuvieron mayor participación, pero al final quedaron rezagadas y fueron presentando cada vez menos asuntos, al igual que las legisladoras del PRI. En el PAN, en



cambio, la participación de las mujeres fue en aumento, aunque decreció en el último periodo analizado (febrero-abril 2011).

## Gráfica 18



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

### ¿Quién decide en los Grupos Parlamentarios y en los partidos políticos?

La falta de apertura para promover un mayor número de liderazgos femeninos está relacionada con las estructuras internas de los Grupos Parlamentarios y de los partidos políticos.

Por lo que hace a los partidos políticos, aún cuando más del 50% de los votantes del país está conformado por mujeres, sin embargo, entre más altos sean los cargos mayor ausencia de presencia femenina.

Actualmente solo el 31% de los miembros de los comités ejecutivos o coordinaciones nacionales de los 7 partidos políticos con representación en el Congreso, son mujeres. Es de destacar que en los 3 principales partidos políticos -PAN, PRI y PRD-, el cargo de Secretaría General lo ocupan mujeres, sin embargo no hay ninguna presidenta.

El partido con mayor número de mujeres en puestos de liderazgo de su estructura nacional es el PANAL con 44%, seguido por el PRD con 37% y el Movimiento Ciudadano (antes Partido Convergencia con el 22% y el PAN con 21%. Los partidos por debajo son el PRI con 18%, el PVEM con 17% y al final el PT con 10%.

Lo anterior es importante puesto que es dentro de los partidos políticos y específicamente en sus dirigencias donde se definen las listas de candidatos, programas de gobierno y plataformas electorales y en muchas ocasiones también designan a los líderes parlamentarios por lo que tienen una injerencia directa en el éxito o fracaso en la promoción de un mayor número de mujeres en los cargos legislativos de representación.

## **Los temas en los que las legisladoras más participan**

Como lo hemos podido advertir en los temas de las comisiones dictaminadoras encabezadas por mujeres, la participación de las legisladoras está encaminada a mejorar las condiciones de vida de otros: niños, familia, personas con algún tipo de carencia, adultos, etcétera.

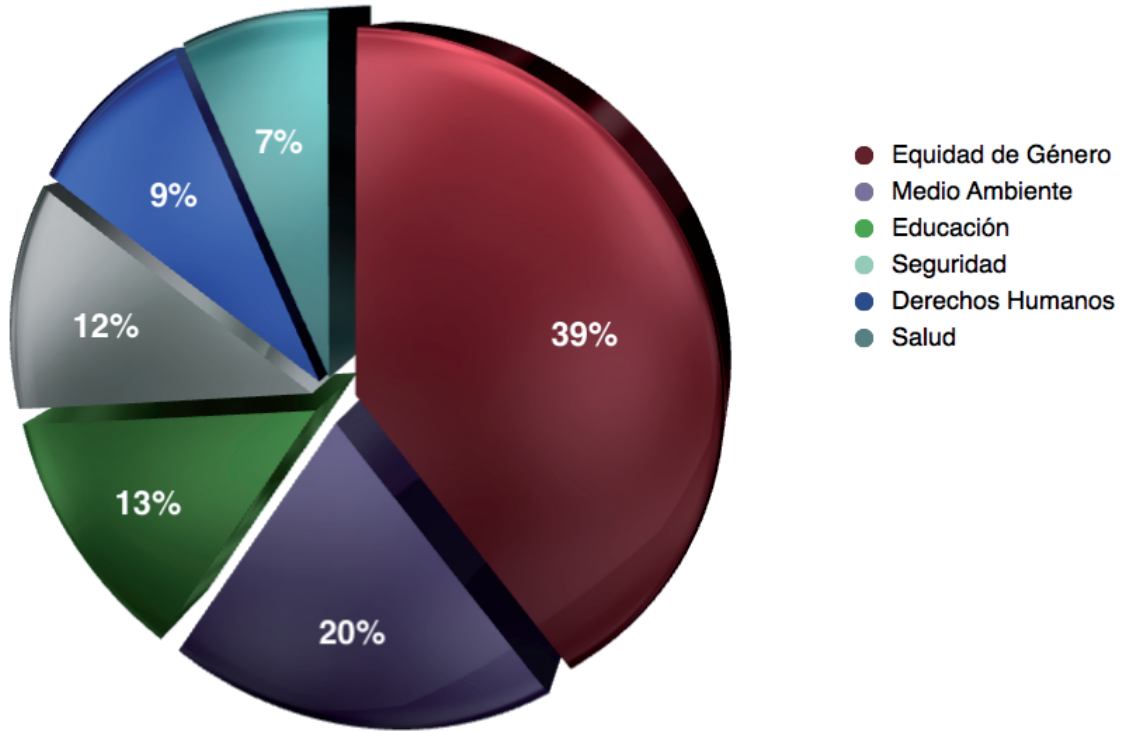
Si bien la participación de las mujeres implica en muchas ocasiones demandas y exigencias de distinto orden al Estado, rara vez definen este accionar como una actividad política y a ellas mismas como protagonistas. Más aún, existe una gran dificultad de las mujeres para asumirse a sí mismas como líderes.

Mariela Mazzotti, presidenta de la Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo, afirma que “el liderazgo representa para las mujeres una cuestión compleja, por lo que muchas, aunque estén ocupando espacios de decisión y representación (a nivel local), no se identifican como tales”. (Citado por Celiberti, L. y Quesada, S., 2003).

En ese sentido, la conducta de las mujeres en los espacios de decisión contribuye a reforzar su invisibilidad, toda vez que siguen respondiendo a condicionamientos de género con valores sociales típicos y arraigados, por lo que se desempeñan en temas próximos al hogar y desarrollan tareas que las vinculan con roles típicamente domésticos y relacionados con el cuidado de otros. No es novedad que las mujeres insertas en espacios de decisión buscan roles en los que pueden generar vínculos de solidaridad más que relaciones de competencia.

Los temas en los que ellas más presentan instrumentos legislativos son:

**Gráfica 19**



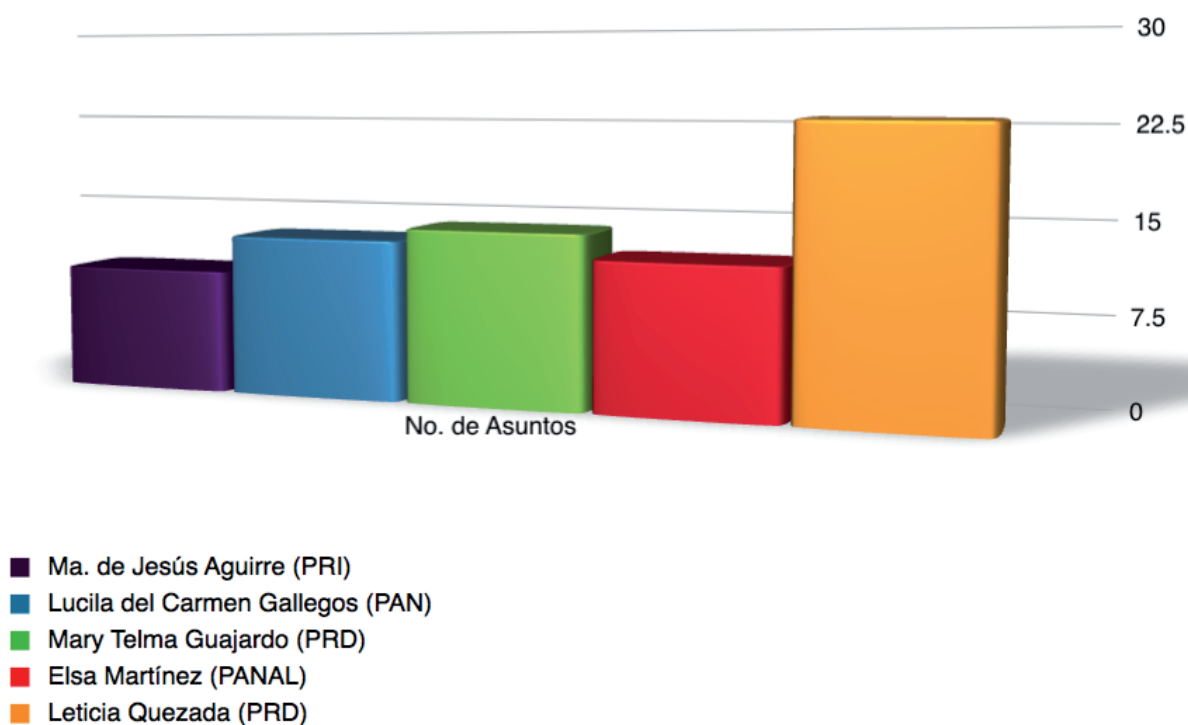
Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

Y en los que están prácticamente ausentes o ausentes del todo (hasta el cuarto periodo de sesiones, en que comenzaron a presentar iniciativas importantes), son: reforma laboral, reforma energética, reforma electoral, reforma del Congreso, reforma económica, reforma fiscal y reforma del Estado.

Las legisladoras más activas en los temas prioritarios de las agendas parlamentarias son:

- Dip. Leticia Quezada Contreras del PRD, con 23 asuntos presentados
- Dip. Mary Telma Guajardo del PRD, con 14
- Dip. Lucila del Carmen Gallegos del PAN, con 13
- Dip. Elsa María Martínez de Nueva Alianza, con 12
- Dip. María de Jesús Aguirre del PRI, con 10

### Gráfica 20



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria

Legisladoras presidentas de comisiones dictaminadoras:

Comisiones Ordinarias:

Dip. Yolanda de la Torre Valdéz (PRI) Atención a Grupos Vulnerables

Dip. Kenia López Rabadán (PAN) Cultura

Dip. Alma Carolina Viggiano Austria (PRI) Desarrollo Metropolitano

Dip. Gabriela Cuevas Barrón (PAN) Distrito Federal

Dip. Dolores de los Ángeles Názares Jerónimo (PRD) Equidad y Género

Dip. Ninfa Clara Salinas Sada (PVEM) Medio Ambiente y Recursos Naturales

Dip. Norma Leticia Salazar Vázquez (PAN) Población, Fronteras y Asuntos Migratorios  
Dip. Martha Angélica Bernardino Rojas (PRD) Seguridad Social  
Dip. Esthela Damián Perlata (PRD) Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Comisiones Especiales:

Dip. Ruth Esperanza Lugo Martínez (PAN) Apoyo a los Festejos del Bicentenario  
Dip. Teresa Incháustegui Romero (PRD) Conocer sobre los Femicidios  
Dip. Sofía Castro Ríos (PRI) Encargada de Impulso y Seguimiento a Programas Sureste  
Dip. Rosi Orozco (PAN) Lucha contra la Trata de Personas  
Dip. Diva Gastélum Bajo (PRI) Para la Familia  
Dip. María Joann Novoa Mossberger (PAN) Para la Niñez  
Dip. María Yolanda Valencia Vales (PAN) Seguimiento a agresiones a periodistas  
Dip. Beatriz Paredes Rangel (PRI) Sobre Migración  
Dip. Claudia Edith Anaya Mota (PRD) Sobre la No Discriminación

Además de las legisladoras que presiden comisiones y de las que más han participado, algunas han ocupado altos puestos de toma de decisiones, bien como coordinadoras de bancada, bien como integrantes de la Mesa Directiva o de la Junta de Coordinación Parlamentaria. Sin embargo, muchas veces el acceso a tales cargos tiene que ver más con el perfil específico de una legisladora o con la invitación específica que le hace su partido a ocupar un determinado cargo, que con el cumplimiento del propio partido de sus obligaciones con respecto a la promoción del liderazgo femenino.

## CONCLUSIONES

La promoción de la participación y el desempeño activo de las mujeres en espacios públicos de toma de decisiones ha enfrentado en nuestro país diversos obstáculos que aún hoy nos han impedido alcanzar la paridad de género en el ámbito de la participación política. Históricamente las mujeres han estado excluidas de los espacios de toma de decisiones y, de manera específica, de aquéllos en los que se definen las prioridades legislativas.

Los datos presentados, que corresponden únicamente a los primeros dos años de la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados, nos dan una muestra clara no solamente del déficit que aún existe en materia de paridad entre hombres y mujeres en lo que se refiere a participación política en asuntos prioritarios, sino inclusive de la escasa actividad legislativa que se lleva a cabo en relación con esos mismos asuntos.

Si únicamente el 21% de los diversos instrumentos legislativos que se presentaron en el periodo legislativo evaluado estuvieron enfocados a los asuntos de la agenda prioritaria de los grupos parlamentarios, ello significa que casi 4000 asuntos se han presentado en temas que no ayudarán al país en los temas trascendentales marcados por los propios grupos parlamentarios, lo cual representa un enorme desperdicio de recursos.

Aún existen legislaciones, mecanismos y prácticas discriminatorias que impiden la plena participación y el liderazgo de las mujeres en condiciones de equidad respecto de los hombres, y en la mayoría de los niveles de influencia y toma de decisiones están insuficientemente representadas.

Además del déficit en la representación numérica de las mujeres en la Cámara de Diputados, existe otro argumento, mucho menos explorado, que tiene que ver con las prácticas y condicionamientos sociales que inciden en el desempeño de las mujeres en los cargos de representación de toma de decisiones.

Si bien las cuotas son absolutamente necesarias para garantizar el acceso de mujeres a los órganos de representación, en este caso de la Cámara de Diputados, contar con un umbral mínimo de candidatas no garantiza un número similar de asientos en el Congreso, como tampoco la participación efectiva de las representantes en el Congreso.

La relación de las mujeres con el poder es aún complicada. Como lo mencionamos anteriormente, a la mayor parte de ellas, incluso cuando participan del poder y ocupan puestos de toma de decisiones, les cuesta trabajo asumirse a sí mismas como líderes, lo que se refleja en su desempeño en el Congreso.

Como es posible observar, las mujeres tienen una participación aún escasa en los temas sustantivos de las agendas parlamentarias, y la propia presión social y política las orilla a participar principalmente en los temas "destinados a ellas", como son aquéllos catalogados como femeninos: la niñez, los adultos y discapacitados, las cuestiones de género, etc., excluyendo de otros asuntos como los laborales, económicos, hacendarios o financieros, a un gran número de legisladoras capaces, debido a su condición de género.

Si bien lo anterior no es malo en sí mismo, si denota la gran necesidad que aún existe en nuestro país de tener mujeres hablando de mujeres y buscando defender sus derechos en pleno siglo XXI.

Ahora bien, si la presencia de las mujeres en los puestos de elección tiene que ver más con una "invitación" que con un proceso comicial, lejos de representar a otros, se convierten en parte del mismo sistema, y al final obedecen las indicaciones de quienes las pusieron en el cargo. El caso de las llamadas "Juanitas" está muy relacionado con lo anterior.

Lo que debemos buscar es que las mujeres dejen de tener una presencia meramente testimonial y se conviertan en representantes de base que consulten a sus electores y sean líderes, y cuya permanencia o salida de un puesto de toma de decisiones en instituciones como el Legislativo dependa más de su trabajo y desempeño como legisladora que de la decisión del partido político de postularla nuevamente sólo para cumplir con una cuota de género.

Sobre este último punto, vale la pena destacar que de las cinco legisladoras más activas en temas prioritarios, tres fueron electas por el principio de representación proporcional y, dos, por el de mayoría. Tanto Leticia Quezada como Mary Telma Guajardo, ambas del PRD (primero y segundo lugares en cuanto a cantidad de asuntos presentados en temas prioritarios), fueron electas por el método de representación proporcional.

Finalmente, es importante señalar también la nula atención que se ha dado al seguimiento de la obligación que tienen los partidos políticos de fortalecer el liderazgo y la participación política de las mujeres en su interior, no únicamente en el ejercicio del presupuesto que tienen asignado por el Instituto Federal Electoral para llevar a cabo esas acciones, sino en cuanto a los resultados que obtengan de la misma.

La mayor parte de los partidos políticos enfoca sus esfuerzos en "capacitación" sin una estructura o estrategia clara, cumpliendo esa obligación (y ejerciendo tales recursos), en el mejor de los casos, a través de actividades tácticas que no permiten medir los resultados ni modificar o impactar en términos sustantivos la participación de las mujeres en política.

## RECOMENDACIONES

Frente a este panorama, es importante hacer las siguientes recomendaciones:

- alentar la creación de redes de colaboración entre mujeres parlamentarias y desarrollar programas de capacitación para promover el liderazgo de las mujeres una vez incorporadas al ámbito legislativo;
- destinar mayores recursos para aumentar la participación de la mujer en las esferas de poder, especialmente en el pleno y en las comisiones dictaminadoras de la Cámara;
- darle seguimiento a las mujeres que participan de manera más efectiva para buscar que se premie su participación a través del voto o del apoyo para nuevas candidaturas;

- crear un sitio web que ayude a condensar las mejores prácticas de las mujeres en su participación dentro de los partidos políticos y en el trabajo legislativo, a fin de apoyar a las que apenas van iniciando sus carreras;
- dar un seguimiento más puntual a la labor interna de los partidos políticos, desarrollando indicadores de medición de desempeño en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones para fortalecer el liderazgo y la participación política de las mujeres;
- modificar las reglas internas, escritas y no escritas, de la Cámara con el fin no sólo de eliminar barreras que impiden la participación de las mujeres: horarios de las sesiones del pleno y de las comisiones, consumo de tabaco y de bebidas alcohólicas durante las reuniones de trabajo, lugares de celebración de las reuniones, sino de incrementar las facilidades para los legisladores que son madres o padres de familia, permitiendo el acceso a guarderías y escuelas, todo ello con el propósito de propiciar un equilibrio entre la vida personal y familiar;
- promover también la formación de mujeres jóvenes en preparatorias y universidades, para fomentar la participación y el liderazgo femeninos.



Para obtener la información sobre los instrumentos legislativos presentados, turnos, votaciones, posicionamientos así como trámites e información cuantitativa (número total de legisladoras, número de legisladoras por partido político y número de legisladoras integrantes o presidentas de comisiones), se utilizó la información pública de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, del Diario de los Debates y del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, dado que el objetivo era evaluar la participación de manera cualitativa, tuvimos que definir a qué nos referimos con ello. En esta investigación la participación cualitativa se entiende como la participación activa (en cuanto promoventes, no como adherentes o suscriptores) en los temas prioritarios para el país a través de la presentación y negociación de instrumentos legislativos que o bien ayuden a posicionar políticamente una temática en específico, o bien modifiquen la legislación en un sentido o en otro pero de manera trascendental.

Los instrumentos legislativos que importan a esta investigación son las proposiciones con punto de acuerdo y las iniciativas, aún más importantes que las primeras por tener un carácter legislativo permanente y no únicamente de posicionamiento político.

Uno de los puntos más críticos en esta investigación tiene que ver con la definición de lo que es y lo que no es prioritario para el país. En ese sentido, era muy importante poder conservar la objetividad del estudio, manteniéndonos fuera de la discusión sobre lo que representa o no una prioridad, a través de documentos que nos permitieran ubicar la discusión en las manos de los propios legisladores y grupos parlamentarios.

Son dos los instrumentos que nos permiten conocer lo que es o no prioritario para los grupos parlamentarios: las agendas legislativas que elabora cada partido político al inicio de cada periodo ordinario de sesiones y el posicionamiento que un representante de cada partido político con representación en el Congreso realiza justo el día de la apertura del periodo de sesiones.

La agenda prioritaria del Congreso es, en esta investigación, la definición de los temas que se consideran como los más importantes a ser tratados en materia legislativa en un determinado periodo de sesiones.

Las agendas legislativas marcan el rumbo de las negociaciones y la construcción de acuerdos en la Cámara de Diputados. Son elaboradas por cada grupo parlamentario e incluyen propuestas de sus candidatos, asignaturas pendientes e, incluso, iniciativas coyunturales elegidas por consenso entre todos los diputados de dicha fracción partidaria durante las reuniones plenarias previas al inicio del periodo de sesiones correspondiente.

Con todo y ello, los documentos relativos a la agenda legislativa de cada partido son sumamente extensos y, en ocasiones, demasiado particulares, esto es, enfocados en algún tema en específico.

Para poder elaborar los indicadores que nos interesan en esta investigación, encontramos que era necesario mantener temas generales que pudieran permitir entender las

prioridades nacionales de todos los partidos políticos expresadas en los asuntos en los que estaban mostrando interés por trabajar en el ámbito legislativo, es decir, conservar un grupo de temas prioritarios por encima de las prioridades establecidas en las agendas legislativas.

Durante la apertura del periodo de sesiones, un representante de cada grupo parlamentario es el encargado de su partido de exponer los posicionamientos y propuestas principales de trabajo de su respectiva fracción parlamentaria. Tales posicionamientos, junto con las agendas legislativas, nos ayudan a establecer los temas prioritarios de los partidos políticos en un determinado periodo de sesiones.

A través de su registro por medio de tablas, esta información será susceptible de ser graficada y, posteriormente, interpretada.

## INDICADORES Y ACCIONES

Número total de instrumentos presentados en un periodo ordinario de sesiones (tanto por hombres como por mujeres) en relación con el número de aquéllos presentados sobre asuntos incluidos en la agenda prioritaria.

Número de instrumentos presentados por mujeres sobre asuntos incluidos en la agenda prioritaria.

Comparación entre el porcentaje de mujeres parlamentarias y el porcentaje de su participación e incidencia en temas prioritarios.

Comparación entre el número de diputadas por partido político y el porcentaje de las mismas que participan en temas prioritarios.

Comparación entre el número total de iniciativas y puntos de acuerdo presentados en todos los temas, aquéllos presentados en los temas prioritarios (AAA, AA, A) y los promovidos por mujeres.

En este punto cabe destacar que la determinación entre AAA, AA y A se obtiene en función del número de grupos parlamentarios representados en el Congreso que han incluido un tema determinado como parte de su agenda legislativa prioritaria. Así, tenemos que:

- 1 ó 2 grupos parlamentarios incluyen el tema = A
- 2 a 4 grupos parlamentarios incluyen el tema= AA
- 5 ó + grupos parlamentarios incluyen el tema= AAA

De esta manera, un tema AAA es, además de prioritario para un partido, un asunto de la mayor importancia, ya que más de cinco partidos políticos coinciden en su trascendencia para la vida del país. En cambio, si solamente uno o dos partidos lo incluyen, significa que el tema es de interés particular de ese partido, probablemente debido a sus promesas de campaña específicas, o bien, a su ideología.

La anterior no significa que no haya otros temas de importancia nacional, sino que los partidos políticos decidieron no incluirlos en su agenda prioritaria por una u otra razón.



*Esfera Política*