

5. La participación y representación política de las mujeres. Panorama de una política pública



ERIKA GRANADOS AGUILAR*

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.350.05>

Resumen

A partir de un acercamiento a los principales indicadores del desempeño electoral experimentado en los años recientes en México, el presente capítulo hace un recorrido y un balance sobre los resultados de los procesos de la implementación de la política pública que ha promovido el desarrollo del principio constitucional de la “paridad en todo” tanto a nivel nacional como subnacional, detectándose especialmente la falta de resultados que aún prevalece, sobre todo en el ámbito de la vida municipal.

Palabras clave: *política pública municipal, representación política, mujeres, México.*

Introducción

El tránsito de las mujeres en el ejercicio de su participación y representación política en México ha sido producto de una de las mayores políticas públicas que se han echado a andar en nuestro país; abrir espacios a éstas en los puestos de representación popular fue el objetivo de dicha política que inició su recorrido a partir de los años noventa, pero que sin embargo tuvo sus

* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8687-4151> ; correo electrónico: granados_aguilar@yahoo.com.mx

primeros antecedentes en los años setenta al buscar implementarse medidas con enfoque de género que garantizaran las condiciones de derechos humanos para las mujeres, sobre todo en los aspectos de igualdad.

Es así que en el empleo de las políticas públicas implementadas por el Estado se ha venido sensibilizando y posicionando un enfoque con perspectiva de género, lo que implica un establecimiento de principios, estrategias y acciones dirigidas, de forma particular, hacia la concreción de una modificación sustancial en las maneras de pensar y ejercer el poder político (Méndez, 2020a).

Desde luego, estos procesos se van desarrollando en dinámicas y “corrientes de impulso” no lineales; poseen marchas y contramarchas en el aprendizaje cívico-social; sobre todo, requieren modelos de educación intergeneracional donde las ideas y los valores se logren instaurar en usos y costumbres plenamente aceptadas, pero sobre todo en reglas y prácticas claramente institucionalizadas en el propio aparato organizativo público (Díaz, 2023).

El significado de esa memoria común y de dichos valores implica igualmente una concepción teórico-política impulsada por actores específicos, como lo han sido las organizaciones de orden feminista. El feminismo como teoría política (Serret, 2020) está firmemente posesionado de una postura analítica que al verse asociada con las exigencias de comprender y fijar los alcances de sus demandas establece metas muy precisas para la consecución de sus objetivos, a través de la formación de “coaliciones con causa” (*advocacy coalitions*) que han permitido generar alianzas y acuerdos sólidos con lo que se logra observar el cumplimiento de objetivos que también van acompañando a las políticas pensadas desde la perspectiva de género, como lo son los principios de transversalidad e interseccionalidad. Esto es, producir el cambio cultural y de ahí trasladarlo para lograr el cambio institucional. (Caldera, 2023).

Como se verá entonces en estas páginas, la presencia e implementación plena de la participación y representación política de las mujeres (que sin duda también permite reflexionar sobre el carácter paralelo que presentan procesos convergentes como el que caracterizan a las acciones afirmativas demandadas igualmente para grupos y colectivos como la comunidad LGTBTTTIQA+, los pueblos indígenas y afromexicanos, así como las perso-

nas discapacitadas y en situación migrante), muestran que la condición de desigualdad que experimentan las mujeres en particular puede verse extendida a través de estas otras comunidades y sus demandas identitarias más específicas —pero no menos importantes— para la construcción de entornos democráticos libres, seguros y respetuosos de las garantías y libertades. (Guerrero, 2021).

Con este punto de partida, el presente trabajo se ha estructurado de la siguiente manera. Tomando el enfoque de la política pública aplicado en la perspectiva de género, en primer término, se muestra un acercamiento en torno a las características que posee el concepto y su importancia para el campo de estudio de las políticas públicas, de manera posterior se presenta en otra sección el desarrollo del caso empírico, en donde se revisa el proceso de construcción de las acciones encaminadas a garantizar el acceso de las mujeres a la participación y representación política en los espacios de poder en México, como lo son congresos federal y locales, gubernaturas y presidencias municipales.

Para ello, se parte de un diagnóstico sustentado en evidencias que ha permitido identificar el hecho de que, a pesar de todas las acciones emprendidas sobre todo en las últimas tres décadas, este proceso sigue teniendo atrasos notorios cuando se comparan los logros evidenciados en el plano federal con el ámbito subnacional; se necesita insistir en el hecho de que, a pesar de las acciones legales e incluso constitucionales que se han aprobado en lo que va del presente siglo, el principio de política pública de la “paridad en todo” sigue siendo un escenario aún lejos de cumplirse, aunque ello no obsta para resaltar los logros que se han obtenido gracias a la movilización, el activismo y la gestión transformadora de las mujeres. De esta manera, la consolidación de la existencia de auténticas “democracias paritarias” sigue siendo un reto esencial dentro del sistema político mexicano (Freidenberg y Gilas, 2022).

Sin duda, es muy importante el recorrido que las mujeres han transitado a partir de 1953, momento en que se legisló el sufragio femenino a nivel federal. Dentro de dicho camino fue coyuntural el año de 1993, ya que representa el parteaguas que abrió brecha a una política pública que dio paso a la implementación de reformas electorales que fueron estableciendo acciones afirmativas, como las cuotas y los mandatos de posición hasta llegar

a los criterios de paridad, que como ejemplo se vieron plasmados de forma inmediata en la integración obligatoria de las mujeres en el Congreso de la Unión, registrándose de manera paritaria el mismo porcentaje de legisladoras y de legisladores en las dos cámaras (cuestión lograda incluso a pesar de las dirigencias masculinizadas de los partidos políticos nacionales. Para ello se formaron alianzas y bloques interpartidarios de mujeres que lograron la aprobación de dichas medidas en el congreso, apoyadas además de acciones afirmativas y sentencias emitidas por parte de autoridades electorales; puede leerse entonces que las condiciones para lograr estos pisos mínimos de justicia no fueron sencillos (Méndez de Hoyos, 2020).

La reforma constitucional de 2019 conocida como “paridad en todo”, la cual se considera una política pública ya institucionalizada, implica que se está conformando de manera inicial el marco básico que permitirá armonizar los niveles de participación efectiva en la representación descriptiva de las mujeres dentro de todos los órdenes del Estado mexicano. Sin duda, esto será la constatación elocuente que permitirá demostrar el paso de hechos concretos, gracias justamente a la creación y el ejercicio eficaz de políticas públicas con enfoque de género.

Es de esta manera que, una vez expuestos los elementos pendientes que fueron detectados en el marco de la representación política de la mujeres, este trabajo se complementa con una última sección de conclusiones, que incluye algunas recomendaciones sobre cómo se podrían reforzar los marcos normativos, a efecto de avanzar en la consecución de resultados más rápidos y eficaces en la materia, dentro de la lógica que implica pasar de los niveles meramente descriptivos hacia condiciones sustantivas y cualitativas.

La perspectiva de género. Un paradigma central para las políticas públicas

Una condición importante en el contexto de la evolución de los procesos organizativos e institucionales de las estructuras públicas es preguntarse cuál puede ser el mejor mecanismo disponible para lograr un adecuado desarrollo y respuesta a las necesidades colectivas. La generación de bien-

estar y una calidad de vida óptima se plantea entonces como la base de toda una perspectiva que obliga a cuestionarse sobre cómo y cuáles pueden ser los mecanismos más adecuados para lograrlo (Stone, 2022).

Las políticas públicas implican la determinación de estrategias precisas que puedan aprovechar el marco normativo, así como los recursos materiales y presupuestales de los que disponga un aparato estatal para generar la obtención de resultados que se orienten a la mejoría de sus condiciones de existencia para las personas o grupos a quienes van dirigidas. En este caso, conlleva considerar también las especificidades que les caracterizan y por las cuales precisamente desean que se les reconozca y se les atienda. Estas condiciones a lo largo de la historia permiten comprender a factores identitarios como la raza, la religión, la nacionalidad, la condición de clase, y desde luego, al género, como la base concreta que ha articulado a las demandas de atención y reconocimiento de sus necesidades (Merino, 2013).

Partiendo de esta definición general de lo que se considera una política pública, se puede valorar entonces cuáles son los momentos y condiciones estratégicas que permiten situar al análisis desde donde se pretende pensar e incidir, ya sea partiendo desde lo social hacia lo institucional (que nos hablaría de un esquema de “abajo hacia arriba” o “desde fuera hacia dentro”); o bien colocarnos en el horizonte que va en sentido inverso desde las instituciones público-estatales hacia lo social (bajo la lógica inductiva de promover medidas o acciones de “arriba hacia abajo” o “desde el centro hacia la periferia”). Esto implica la posibilidad de configurar la base de cambios culturales que puedan derivar en cambios de orden institucional (Pardo, 2016).

A estas perspectivas tradicionales ahora se deben agregar las posibilidades que nos ofrece el enfoque de las redes, mismas que infieren procesos más horizontales asociados con los mecanismos de transversalidad e interseccionalidad. Esto es, permite promover y generar intercambios cooperativos mucho más colocados en los planos intermedios entre estructuras que se ven entre sí como pares al estar ubicados y/o autopercebirse como actores/as con acciones e intereses comunes, lo que arroja justamente la formación de alianzas e intercambios de naturaleza recíproca. Estas redes de políticas permiten pensar en esquemas como las redes intergubernamentales, pero también en las cadenas de alianzas existentes dentro de los propios movi-

mientos sociales, los grupos de interés y las organizaciones propias de la sociedad civil (Zaremborg, 2023).

Estos elementos nos hablan de la importancia de cómo propiciar las interacciones adecuadas entre los grupos de la sociedad y el gobierno, para así expresar y resolver las demandas que emergen desde la base de las comunidades y que las mismas sean adecuadamente atendidas desde el poder. Como puede advertirse, los requerimientos generados por las mujeres y sus organizaciones representativas son un ejemplo de este proceso. La situación de las mujeres se ve afectada en las sociedades por la persistencia de rezagos de todo tipo, que van desde la violencia estructural, la falta de acceso a los bienes, los servicios públicos, o desde luego el condicionamiento a tener niveles de percepción salarial adecuados, entre otros.

Y precisamente esta es la parte donde las herramientas proporcionadas por el marco disciplinar de las políticas públicas han dado capacidad a las mujeres, por cuanto la sistematización de sus conocimientos, sus experiencias de lucha, su memoria colectiva y aprendizajes vienen a mostrar que tales aptitudes adquiridas se deben gracias al aprendizaje teórico-metodológico y conceptual que se tiene de dicho marco analítico, pero que, sobre todo, la perspectiva de género se logra aterrizar de la focalización con que se pueden identificar y expresar esas necesidades concretas, que permitan entonces un ejercicio eficaz en el acceso a los bienes y servicios públicos, pero los cuales ahora deben tomar en cuenta la presencia y perspectiva de las propias mujeres.

En el plano político, la participación y representación de las mujeres implican, como ya se ha mencionado, diagnosticar dos elementos importantes: primero conocer y entender las condiciones institucionales y organizativas que imperan dentro del sistema político; y segundo, definir cuál es la capacidad de recursos y medios de movilización con los cuales se pueden empujar las demandas que se desean materializar tanto en leyes, cargos o acciones que puedan ser enfocadas hacia las propias mujeres.

Una vez logrado lo anterior, el proceso de negociación y cabildeo para ganar espacios en los medios de comunicación y generar una corriente de opinión pública implica que la colocación de la agenda (*agenda setting*) debe pasar a ser dominante para así lograr el convencimiento y la adhesión racional de los actores políticos (en especial los partidos que están dentro de

las cámaras), en tanto deben terminar por convencerse de que les resultará más costoso insistir en oponerse a dichos cambios. Una vez logrado el control de la narrativa y de la agenda, las reformas propuestas son más viables de ser concretadas en el plano legislativo (Flores, 2021).

Desde luego, ahí no termina el proceso de la política pública, de manera contraria, este debe pasar a los ámbitos de la implementación, que se trasladan a las estructuras y los agentes encargados de aplicar las disposiciones normativas. En este caso, las mujeres pueden contar con leyes adecuadas, pero que carecen de los mecanismos para forzar a su concreción en la práctica. De ahí que el proceso siga con la exigencia de los mecanismos respectivos de cumplimiento, que es la parte más lenta y difícil de lograr, ya que implica que los aparatos públicos y la propia sociedad sean capaces de aceptar la ejecución de tales cambios.

Por ello, las políticas públicas deben incluso estar acompañadas de los mecanismos de sanción y corrección en caso de que se mantengan las actitudes de resistencia a la implementación, al control, la rendición de cuentas o la denuncia que deben garantizar a las mujeres que los mecanismos y disposiciones no sean simulados, esquivados o violentados. En el marco de la participación y representación política, por desgracia podemos dar cuenta de que el fraude a la ley es una situación constante, la cual muchas veces viene acompañada del uso abierto de la violencia atentatoria a los derechos humanos más elementales.

No es casual entonces que ahora, a la par de las disposiciones aprobadas para avanzar en los derechos político-electorales de las mujeres, se tengan que emitir medidas de protección para que quienes desean participar como candidatas, representantes o funcionarias tengan mayores niveles de protección no solo en el ejercicio de dichas actividades, sino para garantizar sus propias vidas, como ha tenido que darse recientemente en el caso mexicano (CNDH, 2018).

Pensar en políticas públicas con perspectiva de género implica entonces agregar estrategias que conminen a las propias mujeres a diseñar nuevas demandas y tener también un sentido autocrítico que requiera no conformarse con los niveles de la mera representación descriptiva, sino que además atienda los resultados cualitativos de dicha gestión en los ámbitos donde se vengán realizando.

Es por lo anterior que vale la pena tener un acercamiento a las condiciones desde las cuales se ha venido manifestando el proceso de la participación, pero sobre todo el proceso de construcción de la representación política de las mujeres en México, destacando, como ya se anticipó en un inicio, que ello se sigue presentando en condiciones de asimetrías y desigualdades notorias al compararse el plano federal con el local.

Políticas públicas que aplican acciones afirmativas con perspectiva de género

La política pública que se ha desarrollado en nuestro país con respecto a la participación, pero sobre todo la representación política de las mujeres, ha evolucionado de una manera dispar. Esta se ha plasmado de una forma más favorable en el ámbito federal que en el subnacional. En la presente sección se revisará cómo dicha política aún sigue teniendo poca efectividad en la cuestión local.

A efectos de mostrar lo anterior, en este apartado se llevará a cabo un análisis de la situación prevaleciente en materia de representación de las mujeres tanto en el orden federal como en el municipal, para considerar si el diseño de acciones afirmativas, cuotas y paridad se ha podido cumplir de manera eficaz en ambos estratos.

Se parte de la definición ofrecida por el Instituto Nacional de las Mujeres de que las acciones afirmativas son políticas públicas que tienen como objetivo compensar las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales del ejercicio de sus derechos (Inmujeres, 2023).

Son entonces políticas progresivas de tipo inclusivo que tienen como principal objetivo reducir las condiciones de desigualdad que se presentan entre las y los integrantes de una sociedad; de manera particular van dirigidas a atender las problemáticas que enfrentan los diversos grupos vulnerables que existen dentro de la población.

Estas políticas públicas fueron creadas para revertir las desigualdades descriptivas en el ejercicio de los derechos de político-electorales de sectores determinados de la sociedad (TEPJF, 2017, p. 10), una de sus principales características es que son medidas de orden temporal, es decir, que en algún

momento a partir de su implementación deben ser suprimidas o ajustadas; esto implicaría que tales acciones han cumplido su propósito inicial y que los grupos sociales que se encontraban en desventaja ahora han alcanzado una condición más cercana a la plena igualdad.

En este punto se debe precisar que la política pública que implementa la acción afirmativa de cuotas solo puede ofrecer éxito en una parte del camino hacia la efectiva representación política de las mujeres, ya que la naturaleza de su propósito es solamente alcanzar una igualdad en niveles numéricos entre hombres y mujeres, esto es, la paridad descriptiva, sin embargo, para lograr una plena y efectiva igualdad en la representación se requiere el tránsito a la cuestión sustantiva, con la cual de alguna manera los intereses de los representados, en este caso las mujeres, se encuentren presentes en algún sentido o de alguna forma en las decisiones del representante (Pitkin, 1985, p. 167). Pero además, la igualdad sustantiva implica considerar una verdadera ejecución del poder político por parte de las mujeres, en concreto, que tomen el control real de actividades vinculadas al ejercicio de representación en la esfera del poder político.

La acción afirmativa o acción positiva nace a finales de los años cincuenta en Estados Unidos para garantizar ciertos derechos de la comunidad afrodescendiente; a partir de los años sesenta se convirtió en una medida permanente al percatarse de que era una política que podía dirigirse a determinados grupos sociales para reducir sus condiciones de desigualdad frente al resto de la sociedad. Posterior a su implementación en este país, la normativa internacional por parte de la Organización de las Naciones Unidas tomó en 1968 la acción afirmativa para plasmarla en instrumentos internacionales que permitieran sociedades con una igualdad en las oportunidades (Begné, 2011, pp. 13-14).

Los años setenta fueron cruciales en materia de creación de políticas dirigidas a alcanzar una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Nakamura, 2016, p. 116), lo anterior debido a que la ONU impulsó a los distintos gobiernos para que generaran políticas enfocadas en este rubro. Comenzaron a llevarse a cabo conferencias mundiales orientadas a establecer como propósito prioritario la plena igualdad entre ambos sexos. La Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 1975; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación

contra las Mujeres de 1979; y la Conferencia de Copenhague de 1984 (Inmujeres de Progreso Obregón, 2017), fueron sustanciales para visualizar el problema de desigualdad que existía en las distintas sociedades y el impulso para contrarrestarlo.

A mediados de los años ochenta la mayor parte de los países en el mundo que habían echado a andar políticas igualitarias entre los sexos, al revisar el funcionamiento de estos programas, verificaron el corto alcance que se había logrado (Begné, 2011, p. 13). México no fue la excepción; a pesar de que se sumó a los esfuerzos internacionales por generar condiciones para reducir las brechas desiguales que se manifestaban entre hombres y mujeres no tuvo éxito en la encomienda. Uno de los ejemplos más evidentes fue que a mediados de los años ochenta las mujeres a más de 30 años de que se les reconoció el derecho a votar y ser votadas en 1953, solo hubieran alcanzado algunos puestos importantes de elección popular, como se muestra en la tabla 5.1.

Tabla 5.1. *Mujeres que obtuvieron cargos importantes de representación política en las primeras tres décadas a partir de su facultad para ser titulares en puestos de elección popular*

1954	1955	1964
En las elecciones extraordinarias de Baja California, resultó electa la primera diputada federal: Aurora Jiménez Palacios	Primer año en que las mujeres emiten su voto. Aquí resultaron electas:	Primeras senadoras en México:
	<i>Edomex:</i> Remedios Albertina Ezeta	<i>Sonora:</i> María Lavalle Urbina
	<i>Nuevo León:</i> Margarita García Flores	<i>Campeche:</i> Alicia Arellano Tapia
	<i>Jalisco:</i> Guadalupe Urzúa Flores	
	<i>Chiapas:</i> Marcelina Galindo Arce	
1979	1987	1988
Primera gobernadora en el país:	Segunda mujer que llega a una gubernatura:	Primera senadora de oposición:
<i>Colima:</i> Griselda Álvarez	<i>Tlaxcala:</i> Beatriz Paredes	<i>Distrito Federal:</i> Ifigenia Martínez

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Como se puede observar, a lo largo de tres décadas, entre 1954 y 1988, las mujeres fueron posicionándose de manera aletargada en cargos impor-

tantes de representación, esto era una muestra de que México, de igual forma que varios países en el mundo, a pesar de ceñirse a las sugerencias internacionales no había logrado generar medidas efectivas para que las mujeres alcanzaran condiciones de oportunidad iguales a las de los hombres (Begné, 2011, p. 13).

Con ello se ponía de manifiesto a finales de la década de los ochenta que los países contenían sociedades desiguales, con graves problemas de discriminación hacia las mujeres, donde no era suficiente la buena voluntad de los Estados, ni las acciones igualitarias que se habían echado a andar hasta el momento, sino que tal situación representaba un problema complejo que debía ser abordado de manera directa, es así que prácticamente se muestra como la vía más eficaz el generar políticas públicas que posicionaran igualitariamente a las mujeres y corregir la diferencia existente, el establecer abiertamente condiciones de ventajas para ellas en ciertos campos del ámbito social (Begné, 2011, p. 13), crear acciones afirmativas que les permitieran situarse frente a los hombres en igualdad de circunstancias y oportunidades.

Siendo esta la situación, en México se empieza a abordar seriamente la necesidad de que las mujeres ocuparan una mayor cantidad de cargos de representación política. Con tal objetivo, a principios de los años noventa se empieza a gestar la política pública de acción afirmativa más importante que se ha implementado en el país, *las cuotas de género*, las cuales para Nakamura son “un sistema de acción afirmativa donde el objetivo es abrir espacios a las mujeres para que ocupen posiciones políticas. Indica el porcentaje de mujeres que deben integrar un organismo público o de quienes aspiran o se postulan a cargos de elección popular” (Nakamura, 2016, p. 117); dicho programa ha cumplido al día de hoy 32 años y ha tenido una evolución importante para incluir a las mujeres de manera igualitaria dentro de la participación política y los puestos de representación popular.

En México, el inicio de la política pública de acción afirmativa tiene su origen en 1993, cuando por vez primera se hace un llamado por medio del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) a los partidos políticos para que se incluyera la postulación de mujeres a puestos de representación popular y de esta forma promover su participación política.

De forma posterior se presenta la reforma de 1996; esta modificación es trascendental, ya que es el momento en que se incluyen en la legislación electoral las cuotas de género, es de esta manera que se da inicio formal con la implementación de esta política pública, la más relevante que ha aplicado una acción afirmativa en México. Aquí se modifica el párrafo 3 del artículo 175 del Cofipe, donde se establece que “los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70% para un mismo género”. Con esto queda constituido que cualquiera de los sexos no puede tener una cuota menor al 30% de candidaturas a puestos de elección popular para el Congreso.

Una vez que se implementó esta primera política pública de cuotas, pronto los partidos encontraron recovecos en la ley, pudiéndole dar vuelta y reducir las posibilidades para que las mujeres lograran llegar a ocupar un cargo de elección popular, como fue dejarlas en las fórmulas como suplentes o ubicarlas en los últimos lugares de las listas plurinominales, de modo que siempre se les dificultaba llegar a los puestos de representación (Santiago, 2011, p. 17).

Es de esta manera que surge la reforma 2002-2003 al artículo 175-A del Cofipe, que básicamente se resume en fijar una cuota máxima del 70% para candidatos propietarios de un mismo género, es decir, con esta medida se busca corregir que a las mujeres ya no se les ubique en los puestos de suplentes; también se establecieron restricciones en el orden de la lista de candidatos plurinominales, donde las mujeres debían aparecer por lo menos en una de cada tres posiciones dentro de las primeras nueve de cada lista, con ello se garantizaba que por lo menos hubiera tres mujeres en los nueve primeros lugares de la lista.

De manera subsecuente se origina otro avance importante en la política de acción afirmativa sobre cuotas: se presenta la reforma del artículo 219 del Cofipe, 2007-2008, donde se establece un incremento a la cuota de género, ahora como mínimo los partidos deberían de presentar el 40% de candidatos propietarios de un mismo género (Contreras y Rodríguez, 2019, p. 212). De igual forma, se reformó el artículo 220 de este código, donde se señaló que en las listas plurinominales se debían incluir al menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos. Mas adelante, en 2014 se manifiesta uno de los mayores avances de dicha política, ahora esta escala a un

punto mayor, la política pública deja atrás las cuotas y establece la normatividad de la paridad, de igual manera, el marco jurídico ya no quedaría solo en el código electoral, sino que se incorporaría esta reforma en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (TEPJF, 2017, p. 2), en donde se señala que “Los partidos políticos... en la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género”. Es decir, que los partidos tienen la obligación de garantizar que sus candidaturas estén integradas por 50% de mujeres y 50% de hombres (Rodríguez et al., 2019).

Sin embargo, en 2019, esta política pública da un paso trascendental, la paridad no solamente quedaría en la postulación de candidaturas a puestos de elección popular, sino que ahora sería una ley de paridad en todo, que se elevaría a rango constitucional para establecerse a partir de nueve artículos que fueron reformados, en donde se presenta la obligatoriedad de observar que la mitad de todos los cargos de representación popular y toma de decisiones en los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), debían ser ocupados por mujeres.

Sin duda el camino que ha llevado esta política pública que inició como una acción afirmativa con la implementación de cuotas de género ha sido relevante para que las mujeres puedan gozar de condiciones de igualdad frente a los hombres, y ahora las candidaturas a cargos de representación sean integradas por la misma cantidad de hombres y de mujeres es un avance importante para la consolidación de la representación política de estas.

Pero aún más, con la reforma a nivel constitucional de la paridad en todo aprobada en 2019, el total de los puestos de toma de decisiones en los Poderes de la Unión y en los tres niveles de gobierno ya deben de estar integrados de manera igualitaria por ambos sexos, esto deja ver la trayectoria de una política pública que ha sido sumamente relevante. Sin embargo, ¿al día de hoy realmente esta política ha tenido efectos sustanciales para reducir los niveles de desigualdad en la participación y, de manera particular, en la representación política que las mujeres? Para responder a esta interrogante se revisará el impacto que ha tenido tanto a nivel federal como estatal y municipal esta política pública de acción afirmativa que se echó a andar

hace 30 años y que en 2019 llegó a su punto culmen con la ley de paridad en todo. Se analizarán la Cámara de Diputados en su LXV Legislatura; los congresos locales de los 32 estados de la República. Y finalmente se revisará el ámbito local, con sus 2 471 municipios.

Se presentarán gráficos y tablas que muestran cada uno de los órdenes de gobierno, los cuales resaltan la conformación por sexo de sus integrantes en 2023, año en que se cierra el primer ciclo electoral posterior a la implementación de la política pública de paridad en todo de 2019, es decir, en dicho año ya todos los estados celebraron procesos electorales locales en su ciclo de tres años 2021-2024, 2022-2025 y 2023-2026 para reiniciar en 2024, todo lo anterior de manera posterior a la emisión de la ley de 2019, de tal modo que es la primera vez que se puede evaluar de forma total si en todas las entidades del país se ha cumplido con el mandato constitucional sobre la obligatoriedad de observar que la mitad de todos los cargos de representación popular sea ocupada por mujeres.

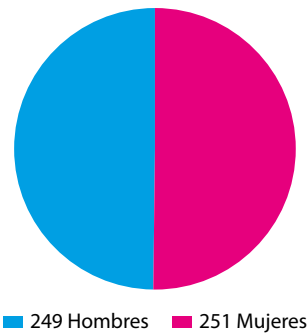
Se debe precisar que los datos sistematizados que aquí se presentan forman parte de una base de datos personal que se ha venido trabajando en los últimos años, y que provienen de una multiplicidad de fuentes. El análisis que puede surgir de los datos es multivariado, sin embargo, para los fines de esta investigación solo se ubicarán los datos concretos que demuestren el impacto que ha tenido la política pública sobre paridad en todo en la efectiva igualdad descriptiva entre hombres y mujeres.

(a) Impacto de la política pública de paridad en todo a nivel federal

Aquí se tomó en cuenta la conformación por sexo del Congreso en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, misma que fue instalada el 1° de septiembre de 2021 y finalizó sesiones el 31 de agosto de 2024.

La conformación de la Cámara de Diputados es de 500 integrantes; como abajo se observa, se cumple con plenitud el principio de paridad, registrando 251 mujeres y 249 hombres. Las últimas legislaturas en la Cámara Baja se han caracterizado por mantener el principio de paridad.

Gráfica 5.1. Integración por género de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados del sitio oficial de la Cámara de Diputados.

(b) Impacto de la política pública de paridad en todo a nivel gubernaturas

Para el análisis de la paridad en todo a nivel gubernaturas se presentan dos tablas que integran el total de gobernadoras que ha tenido la historia política en México, una previa a 2019, año en que surge la ley de Paridad en Todo y otra posterior a esta.

Tabla 5.2. Gobernadoras en México entre 1979 y 2018

Año	Nombre	Estado
1979	Griselda Álvarez	Colima
1987	Beatriz Paredes	Tlaxcala
2004	Amalia García	Zacatecas
2007	Yvonne Ortega	Yucatán
2015	Claudia Pavlovich	Sonora
2017	Claudia Sheinbaum	Ciudad de México
2018	Martha Erika Alonso	Puebla

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

En la tabla 5.2 se puede observar que a lo largo de casi 40 años solo siete mujeres lograron posicionarse en el Ejecutivo local. Se debe precisar que la última, Martha Erika Alonso, solo gobernó unos días.

Tabla 5.3. *Gobernadoras en México en 2023*

	<i>Gobernadora</i>	<i>Partido</i>	<i>Estado</i>
1	Marina del Pilar Ávila	Morena	Baja California
2	Layda Sánsores San Román	Morena	Campeche
3	Indira Vizcaíno Silva	Morena	Colima
4	Evelyn Salgado	Morena	Guerrero
5	Lorena Cuéllar	Morena	Tlaxcala
6	María Eugenia Campos Galván	PAN	Chihuahua
7	Mara Lezama Espinoza	Morena	Quintana Roo
8	Teresa Jiménez Esquivel	PAN	Aguascalientes
9	Delfina Gómez Álvarez	Morena	Estado de México

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Ahora bien, la tabla 5.3 contiene a las gobernadoras que para 2023 ya habían sido electas, todas ellas provenientes de los ejercicios electorales de 2021, 2022 y 2023; en un periodo de tres años nueve mujeres alcanzaron el Ejecutivo local, más de la cantidad que a lo largo de casi 40 años lograron las siete mujeres de la tabla 5.2, con lo cual se puede apreciar que en este rubro la ley de paridad en todo está teniendo un efecto positivo.

(c) Impacto de la política pública de paridad en todo a nivel de congresos locales

En el nivel de congresos locales la política pública de paridad en todo se ha ejecutado de manera satisfactoria, a pesar de que se da el caso de un estado que no cumplió con el mandato.

Como lo muestra la siguiente tabla, para el año 2023, en el cual todos los estados habían registrado su primer ciclo completo de legislaturas locales posterior a la promulgación en 2019 de la política pública de paridad en todo, 31 entidades cumplieron el principio de paridad, quedando el Estado de México como el único congreso estatal que no lo implementó, en donde, de un total de 75 legisladores, 36 fueron mujeres y 39 hombres, existió una diferencia de tres escaños a favor del sector masculino. Es necesario acotar que 18 estados tuvieron un registro considerablemente mayor de curules ocupadas por mujeres que por hombres, lo que podría considerarse una sobrerrepresentación de mujeres: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Ciudad de México.

Tabla 5.4. *Congresos locales integrados por mujeres y hombres en 2023*

<i>Estado</i>	<i>Número de integrantes en el Congreso local</i>	<i>Número de mujeres</i>	<i>Número de hombres</i>
1. Aguascalientes	27	15	12
2. Baja California	25	14	11
3. Baja California Sur	21	12	9
4. Campeche	35	20	15
5. Chiapas	40	25	15
6. Chihuahua	33	16	17
7. Coahuila	25	15	10
8. Colima	25	13	12
9. Durango	25	13	12
10. Guanajuato	36	18	18
11. Guerrero	46	23	23
12. Hidalgo	30	15	15
13. Jalisco	38	24	14
14. Estado de México	75	36	39
15. Michoacán	40	25	15
16. Morelos	20	11	9
17. Nayarit	30	16	9
18. Nuevo León	42	22	20
19. Oaxaca	42	25	16
20. Puebla	41	21	20
21. Querétaro	25	12	13
22. Quintana Roo	25	16	9
23. San Luis Potosí	27	13	14
24. Sinaloa	40	23	17
25. Sonora	33	19	14
26. Tabasco	35	19	16
27. Tamaulipas	36	18	18
28. Tlaxcala	25	13	12
29. Veracruz	50	25	25
30. Yucatán	25	14	11
31. Zacatecas	30	15	15
32. Ciudad de México	66	35	31
Total	1 113	598	509

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Lo anterior resulta interesante, en este año se da una preponderancia de mujeres en la conformación de los congresos, el 68% de estos registra una mayor presencia de mujeres. Para este estudio se llevó a cabo una clasificación en el nivel o grado de sobrerrepresentación en alta, media y moderada:

la alta corresponde a una desproporcionalidad entre ocho y 10 integrantes a favor de las mujeres; la media entre cinco y siete, mientras que la moderada entre cuatro y dos. Con una sobrerrepresentación alta se encuentran los estados de Chiapas, Jalisco, Michoacán y Veracruz con 10 escaños más a favor del sexo femenino, Oaxaca con nueve, mientras que Nayarit y Quintana Roo con siete. Para el caso de una sobrerrepresentación media, cinco congresos locales la manifestaron, Sinaloa con seis curules más bajo la titularidad de mujeres; Coahuila y Sonora con cinco; en tanto que Campeche y la Ciudad de México con cuatro. Por último, para la cuestión de la sobrerrepresentación moderada, es aquí donde se concentran el grueso de legislaturas, son 10 los congresos locales los que la presentaron, en tanto que Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Tabasco y Yucatán con tres posiciones; mientras que Morelos y Nuevo León con dos. Las anteriores entidades suman el universo de legislaturas locales que han dado un mayor peso a las mujeres en su conformación, pero también se presentan los casos donde se manifiesta una paridad plena, como lo es en Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Ahora bien, así mismo se presentaron las legislaturas paritarias, que por el número dispar de integrantes en su composición en el congreso necesariamente debían optar por alguno de los sexos; los estados que decantaron por posicionar a una mujer para cerrar la composición de sus congresos fueron Colima, Puebla y Tlaxcala. En esta misma circunstancia, pero de manera contraria, se encuentran los estados de Chihuahua, Durango, Querétaro y San Luis Potosí, los cuales también presentan legislaturas impares, pero que optaron por posicionar a un hombre para cerrar la conformación de sus congresos. Por último, se cuenta con el único caso que tiene una mayor cantidad de hombres en la integración de su congreso, que si bien no es grave la circunstancia, ya que es uno de los congresos con mayor cantidad de diputaciones (75), sí existe una desproporcionalidad a favor de los hombres, el Estado de México, en donde se presentan tres escaños más a favor del sexo masculino.

(d) Impacto de la política pública de paridad en todo a nivel municipal

A nivel municipal en el año 2023 se había presentado una evolución en el posicionamiento de cargos de elección popular por parte de las mujeres en el rubro de presidencias municipales, sin embargo, es aquí donde el ejercicio de la política pública tiene mayor problema para ejecutarse debidamente, como lo muestran los números en la siguiente tabla:

Tabla 5.5. Municipios integrados por mujeres y hombres en 2023

Estado	Número de municipios	Gobernados por mujeres	Gobernados por hombres
1. Aguascalientes	11	2	9
2. Baja California	7	3	4
3. Baja California Sur	5	4	1
4. Campeche	18	5	8
5. Chiapas	124	20	101
6. Chihuahua	67	12	55
*7. Coahuila	38	11	27
8. Colima	10	6	4
9. Ciudad de México	16	7	9
10. Durango	39	18	21
11. Guanajuato	46	14	32
12. Guerrero	81 80	23	57
13. Hidalgo	125	14	70
*14. Jalisco	125	23	102
*15. Estado de México	125	49	76
16. Michoacán	312	25	87
*17. Morelos	36	6	30
18. Nayarit	20	6	12
19. Nuevo León	51	10	41
*20. Oaxaca	570/153	43	110
21. Puebla	217	45	172
22. Querétaro	18	5	13
23. Quintana Roo	31	7	4
24. San Luis Potosí	58	18	40
25. Sinaloa	18	7	11
26. Sonora	72	16	56
27. Tabasco	17	8	9
28. Tamaulipas	43	18	25
*29. Tlaxcala	60	10	50
30. Veracruz	212	49	163
31. Yucatán	106	32	74
32. Zacatecas	58	13	45
Total	2 471	531	1 518

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Se puede observar que a nivel municipal las presidencias municipales a cargo de mujeres no han sido fructíferas. La gran mayoría de los municipios se encuentran en manos de hombres, siendo solo tres los casos de California, Colima y Quintana Roo los que cuentan con una mayor cantidad de mujeres presidiendo estos municipios. La ley de paridad en todo a nivel municipal aún no ha surtido efecto y se debe trabajar en ello para que las mujeres que viven en las localidades puedan tener un efectivo acceso a la igualdad. El mapa 5.1 ejemplifica de mejor manera lo expuesto.

Figura 5.1. *Estados del país que se encuentran mayoritariamente gobernados en su nivel municipal por hombres en 2023*



Fuente: elaboración propia a partir de diversas instancias.

El mapa 5.1 nos muestra que son 29 entidades del país las que se encuentran gobernadas a nivel municipal por una cantidad mayor de hombres y solo tres por mujeres. Es así como para 2023 las presidencias municipales en el territorio nacional prácticamente se encontraban en su totalidad bajo un liderazgo masculino.

Discusión y conclusiones

A lo largo del presente escrito se ha puesto énfasis en la importancia de la comprensión que implica el desarrollo de una política pública que aplica

la perspectiva de género. Una política de esta naturaleza requiere, por un lado, establecer cuáles son las capacidades que las propias mujeres poseen como actrices de transformación, pero al mismo tiempo hace necesario considerar de qué manera hay una comprensión de las condiciones, recursos y estructuras prevalecientes dentro de las agencias del Estado y el gobierno para que pueda aplicarse una intervención e influencia eficaz para ir promoviendo los cambios requeridos en materia de legislación y acciones concretas que les beneficien.

A pesar de los avatares de la política pública que versa alrededor de la representación política de las mujeres, esta se ha consolidado como la más grande e importante que se ha desarrollado en el país en torno a las acciones afirmativas y su evolución decantó en una reforma constitucional en paridad.

Ahora bien, la información analizada en calidad de estudio de caso, sostenido en los factores de evidencia, gestión e impacto logrados, nos muestra que la política pública inicialmente estuvo asociada con la aplicación de acciones afirmativas, como lo fueron las cuotas, para pasar recientemente al ámbito de la paridad en todo. Los resultados obtenidos fueron y son lentos, pero persistentes, como lo demuestra el ámbito federal, donde hay una paridad descriptiva plena en la mitad de escaños dentro la Cámara de Diputados a partir de 2021. Lo mismo sucede en prácticamente todos los congresos locales, exceptuando el Estado de México. Incluso cuatro estados, Chiapas, Jalisco, Michoacán y Veracruz, cuentan con una presencia fuerte en número de legisladoras.

En contraste, la información que se logró sistematizar en lo relativo a los ámbitos subnacionales nos muestra que a partir de la reforma constitucional de 2019 la política pública emprendida para promover la paridad descriptiva en las entidades federativas ha logrado avances importantes en los niveles de gubernaturas y congresos locales, mas no así en el caso de los ayuntamientos, en donde se debe incidir de manera más imperativa a efecto de llegar a dichos parámetros en los números de la representación descriptiva.

Ahora bien, lo anterior nos invita a preguntarnos, ¿qué sigue en torno a los temas de participación y representación para las mujeres? Por una parte, es muy importante considerar, conforme a los propios modelos de

diseño existentes en materia de políticas públicas, que deben darse las rutas que permitan generar sistemas de evaluación y seguimiento acerca de la calidad, desempeño y satisfacción que las mujeres que ejercen la representación generan entre sus conciudadanos.

De esta manera, la formación de observatorios tanto desde las propias agencias de gobierno, los espacios legislativos y también desde la academia y la sociedad civil resultan muy importantes para así ir promoviendo nuevos consensos de orden tanto conceptual como teórico-metodológico, acerca de cómo tener indicadores oportunos de corto, mediano y largo plazos que permitan ofrecer un panorama claro sobre lo que se ha podido alcanzar por parte de las propias mujeres en el contexto del desempeño de sus encargos, sobre todo en aquellas que tengan la intención de mantenerse en dichos espacios mediante la reelección o el traslado a una nueva encomienda representativa o directiva.

En este sentido, cabe pensar que la promoción de instrumentos como encuestas, grupos focales o incluso ejercicios de autoevaluación puedan ser las vías adecuadas para generar este tipo de estudios, los cuales sin duda serían de mucha utilidad en lo relativo a medir las condiciones mismas de la calidad de la gestión que las mujeres son capaces de ofrecer y lograr en la promoción de acciones dirigidas no solo de las agendas de género.

Se cierra este trabajo con el convencimiento de que este tipo de agendas de investigación aún están en una etapa que obliga a redoblar esfuerzos de orden analítico para tener más y mejores instrumentos que incidan en la conformación de políticas públicas favorables para las mujeres, aunque sin olvidar que también es necesario incidir y contribuir a que haya mejores sistemas y gobiernos que se rijan bajo los preceptos del respeto a la convivencia y el quehacer democrático.

Por ello, hay que ofrecer más y mejores respuestas y opciones para que las mujeres puedan acceder a una vida política plena desde los partidos, las organizaciones sociales y cívicas, desde el activismo y, desde luego, partiendo de las calles, los barrios, los espacios de trabajo, la escuela, los amigos y la familia. De nada sirve avanzar en materia política si ello no viene apoyado con una fuerte convicción de que otro tipo de ética pública puede ser posible.

Referencias

- Begn , P. (2011). Acción afirmativa: una vía para reducir la desigualdad. *Ciencia Jurídica*, año 1, 1, 11-16.
- Caldera Ortega, A. (2023). El marco de análisis de las corrientes promotoras. En G. del Castillo y M. Dussauge (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas. Desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 117-146). México: Flacso.
- CNDH (2018). Violencia política contra las mujeres en razón de género. México: CNDH. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_056.pdf
- Contreras, J., y Rodríguez, A. (mayo-agosto de 2019). Los efectos de las cuotas y paridad de género en el nivel subnacional. Una mirada con perspectiva de género a la integración del Congreso del Estado de San Luis Potosí en cinco legislaturas (2003-2018), *Revista de El Colegio de San Luis*, IX, 19, 207-240.
- Díaz Aldret, A. (2023). Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas públicas. En G. del Castillo y M. Dussauge (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas. Desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 85-116). México: Flacso.
- Flores Ivich, G. (2021).  Por qué estudiar los efectos de los medios de comunicación en el proceso de políticas públicas? El debate en torno al establecimiento de la agenda y las dinámicas de atención. En R. Salazar Elena (coord.), *Política y políticas públicas* (pp. 55-70). México: Flacso.
- Freidenberg, F, y Gilas, K. (2022). México: Reglas fuertes, control activo de los actores críticos y alta representación descriptiva de las mujeres. En F. Freidenberg y K. Gilas (eds.), *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres, 1990-2022* (pp. 91-116). México: INE/ UNAM-IIJ.
- Guerrero Torrentera, C. A. (2021). De la disforia a la euforia de género. Políticas públicas y cambio cultural. En P. Berrios y C. A. Torrentera (eds.), *Políticas públicas de género y diversidad. Nuevos y viejos desafíos para su incorporación en la agenda pública* (pp. 157-174). México: UAM-Xochimilco/ Itaca.
- Hernández, J. C., Cárdenas, S., y Cortés, A. (septiembre-febrero de 2023).  De la representación descriptiva a la sustantiva? Mujeres y política en América Latina, *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 39.
- Inmujeres (2023). Glosario para la igualdad. México: Inmujeres. Consultado el 15 de octubre de 2023 en <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/acciones-afirmativas>
- Inmujeres de Progreso Obregón (2017). Propuestas de acciones afirmativas. Consultado el 13 de octubre de 2023 en <http://progreso.hidalgo.gob.mx/descargables/ins-tanciadlm/1%20Documento%20Meta%20Acciones%20Afirmativas.pdf>
- Méndez, J. L. (2020a). Evolución del análisis de políticas públicas como área de estudio en México. En J. L. Méndez y M. Dussauge (eds.), *El análisis de las políticas públicas en México* (pp. 25-54). México: El Colegio de México.

- (2020b). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: FCE.
- Méndez de Hoyos, I. (2020). El análisis de políticas públicas en los partidos políticos. En J. L. Méndez y M. Dassauge (eds.), *El análisis de las políticas públicas en México* (pp. 277-306). México: El Colegio de México.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Nakamura, L. (enero-abril de 2016). Paridad de género en materia electoral en México, *Revista de Investigaciones Constitucionales*, 3, 1, 109-123.
- Observatorio de participación política de las mujeres en el estado de Sinaloa. Consultado el 7 de octubre de 2024 en <http://www.oppsmsinaloa.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/CGF.pdf>
- Observatorio de participación política de las mujeres en México. Consultado el 7 de octubre de 2024 en <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?ms=NDA=>
- Pardo, M. C. (2016). *Una introducción a la administración pública*. México: El Colegio de México.
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Por la Igualdad de Género y Derechos Humanos. Instituto Electoral de la Ciudad de México. Consultado el 5 de octubre de 2024 en <https://www.iecm.mx/cultura-civica/por-la-igualdad-de-genero-y-derechos-humanos/>
- Rodríguez, Y., Samaniego L., y Monroy, S. (2019). El avance de los derechos político-electorales de las mujeres en México. *Ius Comitiālis*, 2, 3. Consultado el 11 de junio de 2025 en <https://portal.amelica.org/ameli/journal/137/1371809003/html/>
- Santiago, J. (2011). El financiamiento de partidos políticos en el contexto de la nueva reforma electoral. En M. Larrosa y J. Santiago (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2009* (pp. 189-210). México: UAM-Iztapalapa.
- Serret Bravo, E. (2020). *Género y democracia*. México: INE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 23).
- Stone, D. (2022). *La paradoja de las políticas públicas. El arte de la toma de decisiones políticas*. México: CIDE.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017). Acciones afirmativas establecidas para compensar la desventaja histórica a la que se han enfrentado diversos grupos vulnerables en México. México, Documento técnico de trabajo, Secretaría General de Acuerdos, 1-10. Consultado el 13 de junio de 2025 en <https://www.te.gob.mx/lineasjuris/media/pdf/b8bd2c01e7d57f6.pdf>
- Zaremborg, G. (2023). *El género en las políticas públicas*. México: Flacso.