

Participación política femenil en Guerrero. Mujeres tomando decisiones *Female political participation in Guerrero. Women making decisions*

Fabiola Carolina Olguín Higuera* / Juan Jacob Villagómez Salgado**
/ Eduardo Torres Alonso***

Resumen

El artículo expone una recapitulación sobre la naturaleza y significado de los derechos políticos y la lucha de las mujeres para que se les reconocieran dichos derechos. De igual manera, reseña el proceso histórico de los derechos políticos de las mujeres en México. Finalmente, examina la participación política femenil a nivel local, en especial en el Congreso de Guerrero. Se concluye que a pesar de la existencia legal de la paridad, todavía prevalece desigualdad entre el trabajo parlamentario de las mujeres y de los hombres.

Palabras clave: México, política, representación, participación política, género, Guerrero.

Abstract

The article presents a recapitulation of the nature and meaning of political rights and the struggle of women to have these rights recognized. In the same way, it reviews the historical process of the political rights of women in Mexico. Finally, it examines women's political participation at the local level, especially in the Guerrero Congress. It is concluded that despite the legal existence of parity, inequality still prevails between the parliamentary work of women and men.

Key words: Mexico, politics, representation, political participation, gender, Guerrero

Introducción

Los derechos de las mujeres no fueron reconocidos al momento de construir los Estados. Esta es una verdad que gradualmente se ha ido aceptando, aunque no sin resistencias. La población femenina tuvo que organizarse y exigir a los gobiernos del norte y del sur global, de izquierda y de derecha, fuera presidencialista o parlamentario, que los derechos no

Recibido: 3 de junio, 2021. *Aceptado:* 7 de septiembre, 2021.

* Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Línea de investigación: Estado, violencia y cultura.

** Maestro en Administración Pública por el Instituto Politécnico Nacional. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Línea de investigación: Representación política, estudios legislativos y política subnacional.

*** Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Línea de investigación: Género y feminismos, procesos políticos, gestión pública

eran una concesión sino una condición natural. No había que otorgar sino reconocérseles. Después de movimientos, algunos pacíficos y otros no tanto, en las Constituciones se reconoció la condición ciudadana de las mujeres, lo que les permitió participar en las elecciones como electoras y como candidatas, primero a nivel local y después a nivel nacional.

Cabe mencionar que la participación política de las mujeres es amplia y múltiple, incluye aspectos legales, institucionales y acciones al margen de las instituciones; por lo cual este artículo se enfocará particularmente a su participación política como diputadas estatales, es decir, en cargos de elección popular o de representación política.

La incursión de las mujeres en el sendero político-electoral no ha resultado sencilla. Las resistencias culturales y las estructuras de dominación de carácter patriarcal aún persisten y el proceso para desmontarlas ha sido lento. No obstante, los avances son innegables. Se ha pasado del establecimiento de cuotas electorales al establecimiento de la paridad en los tres poderes públicos. Lo que resulta un triunfo del movimiento de mujeres, en general, y de los activismos políticos feministas, en particular.

Si bien existen otros estudios que explican la participación política de las mujeres en Guerrero, el presente texto es novedoso por su actualidad y por su enfoque. No sólo hace referencia al devenir histórico del fenómeno, sino que lo piensa a través de los datos recientes en torno al tema.

La perspectiva desde la que se plantea, sugiere enmarcarlo en el pleno ejercicio de los derechos humanos y político electorales, reconociendo la relevancia de la participación política de las mujeres al margen de las instituciones (manifestaciones, huelgas, pronunciamientos), pero profundizando en la que realizan dentro ellas, como la que actualmente desempeñan en el Poder Legislativo estatal como diputadas; para ello, se analizaron aspectos cuantitativos y cualitativos, con lo cual se sugiere que en toda participación política, en este caso femenina, se tiene que pensar y considerar el cuánto, pero también los qué y los cómo.

La participación legislativa femenina es notoria. Existe una integración paritaria en la Cámara de Diputados y hay un porcentaje muy significativo en el Senado. A nivel local, la situación es más bien disímbola. En este trabajo se examina la participación política de las mujeres legisladoras en el Congreso del Estado de Guerrero para advertir su contribución al trabajo parlamentario e identificar qué están haciendo; es decir, cuáles son los temas de interés en el Congreso, cuántas piezas legislativas han elaborado y cuál es su destino; así como su tasa de éxito. Para ello, el documento se divide en cinco partes: la primera de ellas está destinada a examinar la naturaleza y sentido de los derechos políticos; la segunda, es una exposición histórica de

los movimientos feministas pro derechos políticos; después, se encuentra un apartado destinado a reseñar la participación política de las mujeres a nivel local; sigue una sección que analiza la participación política de las mujeres guerrerenses tanto en cargos ejecutivos como en legislativos; finalmente, se presentan las conclusiones.

Derechos político-electorales de las mujeres

Los derechos humanos

Pensar en la naturaleza, significado y alcances de los derechos humanos, es advertir un problema en cuanto a su origen: si éstos son otorgados por el Estado, o si bien éste los reconoce y garantiza. La primera perspectiva, propia del positivismo, expresa que son las leyes las que otorgan la calidad de persona al ser humano; de esta manera se podría dejar fuera de dicha categoría jurídica a los esclavos, a las mujeres o a los extranjeros (Carpizo, 2011: 4). Mientras que en la segunda perspectiva, la del Derecho natural, indica que el Estado no puede desconocer que la persona, sólo por el hecho de existir, tiene derechos y obligaciones, mismos que deben ser garantizados (Carpizo, 2011: 4). En este sentido, algunos autores como Hobbes, Locke, Rousseau o Montesquieu, consideran que algunos derechos existen antes que el Estado; es decir, se aproximan al iusnaturalismo (Carbonell, 2014: 35-36).

En la base de los derechos humanos, considerados como los “mínimos de existencia”, se encuentra la dignidad de la persona que es, a su vez, “la base del ordenamiento político, jurídico y social de una comunidad” (Carpizo, 2011: 5). De acuerdo con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, los derechos humanos son universales, inalienables, irrenunciables e indivisibles e interdependientes. Son universales en tanto que ninguna persona, sin distinción de nacionalidad, sexo, edad, creencia religiosa o alguna otra variable, puede ser privada de su disfrute efectivo; son inalienables e irrenunciables, ya que nadie puede renunciar a ellos aunque así lo desee; y son indivisibles e interdependientes, porque los derechos están relacionados entre sí, todos tienen el mismo valor y la negación de uno supone el riesgo de hacer efectivo el goce de otro, por lo que su disfrute debe darse en forma conjunta (ONU Mujeres, s. f.: 7; Carbonell, 2014: 40).

Los derechos político-electorales

Los derechos político-electorales son una categoría dentro de los derechos humanos (Thompson, 2017: 311), que permiten a sus titulares –los ciudadanos– participar en la formación de la voluntad social (Molina Carrillo, 2006: 78). Estos mismos se pueden agrupar en tres formas básicas: el derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política. Tales derechos son un elemento fundamental para la realización de la persona individualmente y en armonía con la comunidad, en tanto *zoon politikón* u *homo politicus*, ya que buscan el bien común (Barraza, 2000: 415).

Seguindo a Norma Aguilar León, se puede decir que los derechos políticos, desde un punto de vista constitucional,

son el grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otros términos, es el conjunto de facultades que hacen posible la participación del ciudadano en la vida política del Estado al cual pertenecen (Aguilar León, 2011: 252).

Estos derechos se encuentran reconocidos en diversos instrumentos internacionales. Veamos. *La Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, en su artículo 21 establece que toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, de forma directa o por medio de representantes escogidos libremente, y también reconoce el derecho de acceder a las funciones públicas de su país. Este artículo, además, reconoce la voluntad del pueblo –expresada en elecciones auténticas celebradas regularmente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. Merece mención especial el artículo precedente, el 20, que reconoce el derecho de reunión y asociación pacíficas, que se vuelve la vía para participar en la vida pública y un medio para ejercer otros derechos políticos.

Por su parte, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 reconoce el derecho de reunión pacífica, mismo que solamente podrá restringirse en circunstancias necesarias, previstas por la ley, dentro de una sociedad democrática; el artículo 22 vuelve a enfatizar el derecho de asociación, y el artículo 25 establece que las personas podrán participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes elegidos libremente, votar y ser elegidos en elecciones periódicas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto. *La Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969), conocida como Pacto de San José, reconoce en sus artículos 15 y 16, la libertad de reunión con fines pacíficos y la libertad

de asociación con diversos fines, incluidos los políticos, respectivamente, y en el artículo 23 se consagran los derechos políticos.

De forma específica, la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres, suscrita en 1953, establece que las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (artículo 1); serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional (artículo 2), y tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas (artículo 3).

Derechos políticos y mujeres, una lucha histórica

El reconocimiento en las leyes de los derechos político-electoral de las mujeres no es fortuito. Tuvieron que transcurrir años de organización y lucha para que sucediera. El movimiento feminista ha sido largo y paulatinamente se ha transformado. Para mostrar un panorama muy general de la amplia historia que precede al momento actual, se coloca como punto de inicio a la Revolución francesa.

En 1789, las mujeres francesas participaron en la revolución de su país como quedó plasmado en el grabado “Vanguardia de las mujeres en marcha a Versalles” de ese mismo año, y que está colocado en la Biblioteca Nacional de Francia, la cual remite a un hecho verídico: la marcha de las mujeres hacia Versalles en contra del rey Luis XVI. Sandra Barba señala:

el 5 de octubre de 1789 una mujer interrumpió el ir y venir de uno de los mercados de París; con ayuda de un tambor, convocó a las mujeres que la rodeaban. Pronto, se sumaron cerca de siete mil. Armadas con picas, garrotes, mosquetas, cuchillos y espadas, emprendieron la marcha hacia Versalles para exigirle al rey que resolviera el desabasto de pan en la capital y que se apresurara la firma de la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano*; amenazaron con usar un cañón para abrir las puertas del palacio (Barba, 2016).

No obstante, la participación de las mujeres no se limitó a marchas. Otros grabados que se encuentran también en la Biblioteca Nacional de Francia muestran que, por ejemplo, en una ocasión ellas tomaron la Asamblea Legislativa por la fuerza (Barba, 2016). En este contexto, Pauline León y Camille Lacombe fundaron la “Sociedad de Mujeres por la República Revolucionaria” para ocupar cargos públicos porque, como expresó León, “las mujeres también son ciudadanos, a menos de que se pretenda que la Declaración de

Derechos sólo aplique a los hombres”, lo cual sucedió: la Constitución francesa de 1793 negó sus derechos (Barba, 2016).

En respuesta a la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en 1791 la escritora Olympe de Gouges escribió *La Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana*, en donde propuso la emancipación femenina y que se reconociera su igualdad con los varones. Ese mismo año, Mary Wollstonecraft, escritora y filósofa inglesa, publicó *Vindicación de los derechos del hombre* y en 1792 *Vindicación de los derechos de la mujer*, obra en la que cuestiona la educación que se daba a las mujeres y su exclusión en la participación en el gobierno. Para Wollstonecraft, un sistema que no involucra a las mujeres es tiranía porque, se pregunta, “¿no actúan de modo similar cuando fuerzan a todas las mujeres, al negarles los derechos políticos y civiles, a permanecer confinadas en sus familias, andando a tientas en la oscuridad?” (Wollstonecraft, 1792: 8).

Flora Tristán (1803-1844), feminista y socialista francesa de ascendencia peruana, había leído a Wollstonecraft, quien influyó en su pensamiento. En Francia comenzó una lucha en defensa de los derechos de la mujer y de los trabajadores. Sus viajes a Suiza y Londres le mostraron las condiciones de los obreros al comienzo de la Revolución industrial que la llevaron a decir que “eran mucho peores que las de los esclavos. [...] Fue la primera persona que habló de la lucha conjunta de los proletarios del mundo, como reconoció Karl Marx [...]. Según Flora, la emancipación de los trabajadores debía ir unida a la emancipación de la mujer” (Muñoz Paéz, 2017).

Este clima fue propicio para que del 19 al 20 de julio de 1848 se llevara a cabo la primera convención feminista sobre los derechos de la mujer, llamada Convención de Seneca Falls, en Nueva York, Estados Unidos. En ella

Elizabeth Cady Stanton y Lucretia Mott, indignadas por la prohibición que impedía a las mujeres hablar en una convención londinense contra la esclavitud, de regreso en los Estados Unidos se organizaron para congregarse, en Nueva York, a cientos de personas de todo el país en la primera Convención Feminista sobre los Derechos de la Mujer. Juntas, exigieron derechos civiles, sociales, políticos y religiosos para las mujeres, plasmándolos en la Declaración de Sentimientos y Resoluciones (CNDH, s. / f.).

Casi una década después de esta convención, el 8 de marzo de 1857, también en Nueva York, miles de trabajadoras textiles se manifestaron para exigir mejores condiciones de trabajo y reducción de la jornada laboral. La policía reprimió el movimiento, “dejando un saldo de 120 mujeres muertas, unas por disparo de arma de fuego, otras quemadas en el incendio provocado en las instalaciones de la fábrica” (INMUJERES, s. / f. a: 1). Las mujeres

en Nueva York formalizaron su organización cuando el 15 de mayo de 1869 crearon la Asociación Nacional pro Sufragio de la Mujer (*National Woman Suffrage Association*, NWSA), bajo el liderazgo de Cady Stanton y Susan B. Anthony; “se centraron en la petición de voto: sólo la participación de las mujeres en la vida política podía asegurar una total igualdad con el varón” (Miyares, 1999: 15). Sin embargo, la asociación y convenciones no impidieron la violencia contra las mujeres de Nueva York, donde ocurrió

un largo ciclo de huelgas y movilizaciones de trabajadoras del textil [...] que se prolonga desde 1905, con un centro de intensidad [...] en el invierno de 1907-1908 y progresivos rebrotes conforme se producían nuevos incidentes. Cada rebrote alcanzaba una mayor movilización en un sector progresivamente empoderado. Uno de esos sucesos tuvo lugar al poco de terminar el Movimiento de las 20 mil, a causa de una tragedia laboral por un incendio en la empresa Cotton de Nueva York, sucedido el 8 de marzo de 1910. Tras el incendio del 25 de marzo de 1911, en la empresa Triangle de Nueva York, se convocaron nuevas movilizaciones, en una de las cuales el lema de la pancarta principal era “*Pan y rosas*” (Vidal, 2009: 48).

En conmemoración de estos acontecimientos, en 1910, en la Segunda Reunión Mundial de Mujeres Socialistas, llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca, la política y feminista alemana Clara Setkin propuso el 8 de marzo para la institucionalización del *Día Internacional de la Mujer*.

El voto llegaría para las mujeres norteamericanas en 1920. De las participantes en la reunión de Seneca Falls, tan sólo una, Charlotte Woodward, presenció las primeras elecciones presidenciales en que participaron las mujeres (Miyares, 1999: 16).

Por su parte, en Inglaterra, el movimiento sufragista estaba conformado por mujeres que exigían el derecho al voto y la participación política

se convirtió en el más relevante a consecuencia de la campaña militante que llevó a cabo la *Women's Social and Political Union* (WSPU). Sus militantes fueron denominadas *suffragette*, que incidía en el matiz femenino, frente al término *suffragist*, más general que incluía a mujeres y hombres.

[Pero] la lucha por la obtención del voto femenino comenzó en 1866 [cuando] se presentó en el Parlamento una petición firmada por 1,499 mujeres exigiendo la reforma del sufragio. Esta petición [...] fue rechazada. En 1867 se creó la *National Society for Woman's Suffrage* (NSWS) liderada por Lydia Becker.

Fueron presentados en los años siguientes distintos proyectos a favor del sufragio femenino, [...] fueron rechazadas [...]. Se formaron otras asociaciones pro derecho del sufragio [...] como la *Central National Society for Women's Suffrage* y la Liga pro sufragio de la Mujer, fundada por Emmeline Pankhurst y su marido Richard.

En 1897 se unieron todas las asociaciones en la Unión Nacional de Sociedades pro Sufragio de la Mujer, presidida por Millicent Garrett Fawcett. Sin embargo, la falta de resultados de esta organización cuya estrategia política fue llevar a cabo unas campañas pacifistas y constitucionalistas [...] sin ningún resultado, llevó a que un grupo de mujeres fundase en 1903 la WSPU, liderada por Emmeline Pankhurst (Gahete, 2016: 216-217).

El 7 de diciembre de 1917, en Inglaterra, se aprobó finalmente el derecho a votar de las mujeres, pero solamente de aquellas mayores de treinta años, que fueran ocupantes o esposas de ocupantes de tierras e inmuebles, o bien que tuvieran un título universitario. Once años después se igualó la edad con respecto a los hombres (Gahete, 2016: 222).

También en 1917, pero en Rusia, las mujeres participaron activamente en la revolución;

estuvieron en las calles y protagonizaron junto con los hombres revueltas y manifestaciones en la calle, *pan y paz* es el eslogan con el que se les recuerda e identifica. [...] destacadas bolcheviques se unieron no sólo para que las trabajadoras tuvieran sus modos, espacios y órganos para el trabajo político, [...] sino para que también dirigiesen, se expresaran y estuviesen representadas en la prensa (Álvarez y Cermeño, 2018: 40).

Hasta 1948, con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* aprobada por las Naciones Unidas, finalmente se reconoció el sufragio femenino como derecho humano universal, declarando que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (artículo 21). En 1977, la Asamblea de las Naciones Unidas declaró el 8 de marzo como el *Día Internacional de la Mujer*, que “encuentra sus orígenes en las manifestaciones de las mujeres que, especialmente en Europa, reclamaban a comienzos del siglo XX el derecho al voto, mejores condiciones de trabajo y la igualdad entre los sexos” (ONU, s. / f.).

Voto de las mujeres en América Latina

La historia en los países de América Latina ha sido distinta. De acuerdo con la información que se detalla en la siguiente tabla, el derecho pleno al voto se reconoció a las mujeres latinoamericanas entre los años 1929 y 1961; es decir, casi 40 años después que Nueva Zelanda, que fue el primer país del mundo en permitir el voto de las mujeres en 1893.

TABLA 1
Año en que se reconoció el derecho al voto de la mujer

	<i>País</i>	<i>Año</i>
1	Ecuador	1929
2	Brasil	1932
3	Uruguay	1932
4	Cuba	1934
5	República Dominicana	1942
6	Guatemala	1945
7	Panamá	1946
8	Argentina	1947
9	Venezuela	1947
10	Chile	1949
11	Costa Rica	1949
12	El Salvador	1950
13	Haití	1950
14	Bolivia	1952
15	México	1953
16	Colombia	1954
17	Honduras	1955
18	Perú	1955
19	Nicaragua	1955
20	Paraguay	1961

Fuente: Elaboración propia con base en datos de T. Valdés y E. Gomáriz (1995), pp. 135-140.

En México, el derecho al voto femenino se aprobó en 1953, hace 68 años. Previo a esto “la Constitución del Estado de Yucatán, de 1922, reconoció el derecho de la mujer a votar en las elecciones municipales. También lo hizo en 1923 la Constitución del Estado de San Luis de Potosí.”

Los derechos político-electorales en México

En la legislación mexicana, los principales derechos políticos son votar, ser votado, derecho de reunión y de asociación política, derecho de petición, derecho a la información, libertad de expresión y libertad de imprenta; todos ellos, de forma genérica, toman el nombre de derechos político-electorales dentro del contexto de la celebración de elecciones (Franco Cuervo, 2018: 196).

En el artículo 35 constitucional se establecen los derechos de ciudadanía que, en materia político-electoral, son: votar en las elecciones populares; poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;¹ iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso, y votar en las consultas populares. Solamente quienes gozan del estatuto de ciudadanía mexicana pueden ejercer, de manera efectiva, dichos derechos; es decir, aquellos hombres y mujeres que poseen la calidad de mexicanos y satisfacen los requisitos del artículo 34 constitucional, a saber: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir. Por supuesto, los derechos políticos pueden ser suspendidos cuando:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.
- III. Durante la extinción de una pena corporal.
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes.
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

¹ “La existencia del derecho de participación en los asuntos políticos implica el deber correlativo del Estado de establecer y perfeccionar constantemente los mecanismos y procedimientos de dicha participación. Estos incluyen no sólo la elección de gobernantes y representantes, sino también los mecanismos de democracia directa y semidirecta, como el *referéndum*, el *plebiscito* y la *iniciativa ciudadana o popular*, además de otras formas de consulta ciudadana. También trae consigo una especial responsabilidad por el desarrollo y protección de otros derechos íntimamente ligados al ejercicio de los derechos políticos, como la libertad de expresión o el derecho de petición” (Fix-Fierro, 2006: 35).

Sin embargo, la ciudadanía, junto con los derechos políticos a los que se ha hecho mención, pueden perderse cuando se aceptan o usan, sin permiso del Poder Legislativo, títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros; se ayuda a gobiernos extranjeros, sin contar con el permiso del Poder Ejecutivo, y se auxilia a personas de otras nacionalidades o a gobiernos extranjeros en reclamaciones diplomáticas o ante tribunales internacionales en contra de México (Fix-Fierro, 2006: 48).

Si bien en la actualidad los derechos político-electorales como las causas de su pérdida son aplicables a hombres como a mujeres, hay que mencionar que el texto original de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 no consideró como ciudadanos a las mujeres, restringiéndoles el ejercicio de tales derechos. Tuvieron que pasar casi cuatro décadas para que los legisladores reconocieran a las mujeres como ciudadanas plenas; es decir, con el derecho de votar y ser votadas para cualquier cargo de elección popular. La reforma que permitió que las mujeres pudieran ejercer su derecho al voto pasivo y activo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en 1953.

Derivado de la reforma constitucional de 2011, el Estado mexicano deja de otorgar derechos, y ahora los reconoce. Esto es muy importante porque adopta la visión iusnaturalista, mencionada líneas arriba, que considera que los seres humanos poseen derechos de manera intrínseca y no existe la necesidad de que un ente público se lo otorgue, a manera de “graciosa concesión”. De igual forma, con esta reforma se incorpora el principio de interpretación *pro personae* que supone que cuando existan diferentes interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano, y que cuando se puedan aplicar dos o más normas a un caso concreto, deberá elegirse aquella que brinde mayor protección al titular del derecho humano (García Castillo, 2015: 645-696). En este sentido, en la Tabla 2 se pueden observar los documentos de Derecho internacional que México ha firmado en materia de derechos humanos y políticos de las mujeres y que son aplicables al interior del país.

TABLA 2
Instrumentos Internacionales vinculantes con los derechos humanos y políticos de las mujeres firmados por México

<i>Nombre</i>	<i>Año de suscripción</i>	<i>Año de ratificación / adhesión</i>
Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia	26 junio 1945	9 noviembre 1945
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	31 marzo 1953	23 marzo 1981
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	18 diciembre 1980	23 marzo 1981
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	17 julio 1980	23 marzo 1981
Protocolo Facultativo de la CEDAW	10 diciembre 1999	15 marzo 2002
Carta de la Organización de los Estados Americanos	30 abril 1948	23 noviembre 1948
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	18 diciembre 1980	24 marzo 1981
Convención Americana sobre Derechos Humanos	18 diciembre 1980	24 marzo 1981
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"	17 noviembre 1988	16 abril 1996
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"	4 junio 1995	12 noviembre 1998

Fuente: elaboración propia con datos de ONU Mujeres, 2017: 27-28.

Participación política de las mujeres a nivel local. Una aproximación

El reconocimiento de los derechos políticos-electorales en México no garantiza la participación política de las mujeres, se trata de procesos que aunque se vinculan, pueden suceder de manera independiente.

El comportamiento político es definido por Eva Anduiza y Agustí Bosch (2004) como “la manera en la cual la ciudadanía se conduce en sus relaciones con el sistema político” (p. 16). En este sentido, la participación política es un tipo de comportamiento político que consiste en “cualquier acción de la ciudadanía dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados” (Anduiza y Bosch, 2004: 26).

Es decir, no todo comportamiento o no toda forma de conducirse en el sistema político es participación política. Esta distinción es central para el presente artículo, porque permite delimitar la participación política, de tal manera que no incluye cualquier conducta, pero tampoco se reduce al voto, sino que considera otras formas legales, incluso ilegales de participación.

De forma específica, la participación política pueden ser acciones dirigidas a influir en la composición de órganos y cargos representativos (procesos electorales), en las actitudes de las y los políticos sobre decisiones que deberán tomar; pueden estar enfocadas a otros actores relevantes como empresas, organizaciones no gubernamentales; ser conductas de respuesta a decisiones ya tomadas; es el involucramiento en organizaciones, asociaciones o plataformas de naturaleza política (Anduiza y Bosch, 2004: 27).

De acuerdo con Anduiza y Bosch (2004), la participación política se divide en electoral (votar), no electoral (no votar), convencional (institucional), no convencional (no institucional, ilegal), salida (por ausencia, como la abstención intencional), voz (comunicar el descontento, como las manifestaciones) (p. 28).

La amplitud del concepto exigir delimitarlo, por ello este artículo aborda un tipo determinado de participación política: la que realizan las mujeres de tipo convencional (institucional, a través de cargos de elección popular, concretamente en el Congreso de la entidad) y de voz (ya que importa no sólo que hayan obtenido una diputación, sino cuál fue su trabajo legislativo).

En México, las mujeres fueron invisibilizadas en el Congreso Constituyente reunido en Querétaro entre finales de 1916 y principios del año siguiente. Cuando se iniciaron las discusiones para establecer quiénes podrían concurrir a los procesos comiciales como electores y como candidatos, sólo se consideró a la población masculina. Un fragmento de lo dicho en la sesión del 23 de enero de 1917 ilustra lo anterior:

El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la selección autoriza la negativa.

La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de

la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado a nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en ese sentido.

Por otra parte, los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras del Estado, en las funciones que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres (SCJN, 2006: 1258-1259).

Si bien en 1953 las mexicanas pudieron votar y ser votadas, años antes, el 12 de febrero de 1947 se publicó el decreto de reforma a la Carta Magna en el *Diario Oficial de la Federación* para permitir que pudieran participar en las elecciones municipales. Esta reforma fue resultado de que tres días posteriores a la toma de posesión del presidente Miguel Alemán, el nuevo titular del Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma del párrafo primero del artículo 115 de la Constitución. El nuevo texto constitucional quedó de la manera que sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre, conforme las siguientes bases:

I. [...] En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

El argumento que motivó el reconocimiento del voto municipal para las mujeres fue que el municipio tenía una semejanza con la familia; es decir, las mujeres podían atender sus papeles sociales como madres, esposas y amas de casa en un espacio más grande, en donde todos se conocían.

Algunas entidades federativas reconocieron el voto femenino antes: San Luis Potosí (1923), Tabasco (1925) y Chiapas (1925); sin embargo, las circunstancias políticas de la época como los conflictos locales hicieron que tales enmiendas naufragaran.² El estado de Guerrero también se adelantó a

² “Si bien la Constitución de 1917 no reconoció los derechos electorales femeninos, en años posteriores los estados de San Luis Potosí (1923), Tabasco (1925) y Chiapas (1925) legislaron el derecho al voto de las mujeres durante los gobiernos de Rafael Nieto, Tomás Garrido Canabal y César Córdoba, respectivamente. A pesar de tratarse de regiones muy distintas entre sí, los tres gobernadores compartían haber tenido alguna participación en el

las reformas de 1947 y 1953. Aurora Meza Andraca fue la primera presidenta municipal, aunque interina, en Chilpancingo, Guerrero, entre 1936 y 1937, desempeñando sus funciones sin goce de sueldo (Cano, 2014: 40).

A pesar de que las mujeres desde 1953 son ciudadanas “completas”, la historia mexicana registra una muy marcada desigualdad en la participación política entre mujeres y hombres. Por ejemplo, entre 1979 (cuando ocurrió que una ocupara por vez primera una gubernatura) y 2019, siete mujeres han sido las titulares del Ejecutivo estatal: Griselda Álvarez (Colima, 1979-1985); Beatriz Paredes (Tlaxcala, 1987-1992); Dulce María Sauri (Yucatán, 1991-1993); Rosario Robles (Distrito Federal, 2002-2003); Amalia García (Zacatecas, 2004-2010); Ivonne Ortega (Yucatán, 2007-2012), y Martha Érika Alonso (Puebla, 2018). En la actualidad, hay dos gobernadoras en funciones: Claudia Pavlovich, en Sonora, y Claudia Sheinbaum (Jefa de Gobierno) de la Ciudad de México.

Mujeres guerrerenses y su participación política: de lo formal a lo sustantivo

El estado de Guerrero es la entidad que contó en 1936 con la primera presidenta municipal en México. Aurora Mesa Andraca asumió el cargo de alcaldesa de la ciudad de Chilpancingo, la capital del estado. En ese mismo ámbito municipal, la primera regidora en el estado fue Caritina Galeana Gómez, de 1953 a 1958, en el municipio de José Azueta; por su parte, la primera presidenta municipal electa, no interina, fue Sofía Iglesias Juárez, en el municipio de Mártir de Cuilapan en 1972. En lo que respecta al Congreso local Consuelo Pineda Pineda fue la primera diputada electa para la Legislatura XLIII correspondiente al periodo de 1960-1961 (INMUJERES, s. f.). En el ámbito federal, en la XLIV Legislatura, de 1958 a 1961, la Cámara de Diputados Federal contó con la participación de Macrina Rabadán Santana de Arenal, por Guerrero, del Partido Popular Socialista; por su parte, la primera

movimiento constitucionalista, contar con el apoyo de partidos locales de orientación política socialista y radical, y sostener posturas anticlericales en grado diverso, además de fomentar la educación de las mujeres. La reforma de Tabasco se conoció en el otro extremo del país; en Nogales, Sonora, la maestra Emérida Carrillo solicitó al Congreso de ese estado que se estableciera el sufragio femenino en la entidad y mencionó como ejemplo a seguir la legislación electoral tabasqueña. Las reformas potosina y tabasqueña tuvieron corta vida, ya que fueron derogadas a los pocos años de su establecimiento; la legislación chiapaneca, en cambio, resultó ser perdurable a pesar de que César Córdoba, el gobernador que promovió la reforma, permaneció sólo cinco meses en el cargo. Y es que su sucesor en el gobierno del estado, Carlos Vidal, no derogó la reforma porque era su aliado político” (Cano, 2013).

representación de Guerrero en el Senado de la República ocurrió hasta 1982 con Guadalupe Gómez Maganda.

En la Tabla 3 se presenta el número de diputadas federales y senadoras por el estado de Guerrero de 1952 a la fecha.

TABLA 3
Diputadas federales por el estado de Guerrero

<i>Legislatura</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número de diputadas</i>
XLII	1952-1955	1 (elección extraordinaria)
XLIII	1955-1958	0
XLIV	1958-1961	1
XLV	1961-1964	1
XLVI	1964-1967	0
XLVII	1967-1970	0
XLVIII	1970-1973	0
XLIX	1973-1976	0
L	1976-1979	1
LI	1979-1982	1
LII	1982-1985	1
LIII	1985-1988	1
LIV	1988-1991	2
LV	1991-1994	0
LVI	1994-1997	4
LVII	1997-2000	4
LVIII	2000-2003	4
LIX	2003-2006	4
LX	2006-2009	0
LXI	2009-2012	1
LXII	2012-2015	1
LXIII	2015-2018	4
LXIV	2018-2021	4

Fuente: IEPC, 2018.

TABLA 4
Senadoras por el estado de Guerrero

<i>Legislatura</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número de senadoras</i>
LII-LIII	1982-1988	1
LIV-LV	1988-1944	0
LVI-LVII	1994-2000	1
LVIII-LIX	2000-2006	1
LX-LXI	2006-2012	0
LXII-LXIII	2012-2018	0
LXIV-LXV	2018-2024	1

Fuente: modificado de IEPC, 2018.

Las Tablas 3 y 4 demuestran que la representación de las legisladoras guerrerenses en el Congreso federal ha sido marginal. En la Cámara de Diputados, en los últimos 70 años sólo han llegado 35 diputadas, en tanto que en el Senado de la República de 1982 a la fecha únicamente fueron electas 4 senadoras. Estas cifras demuestran la gran disparidad en la representación de las mujeres en la actividad legislativa federal con respecto a sus pares varones.

Como resultado del proceso electoral local para renovar las presidencias municipales y las diputaciones del Congreso, fueron electas 16 mujeres como alcaldesas de un total de 80 municipios, y 19 diputadas de un total de 46 curules (28 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 18 electos por el principio de representación proporcional); es decir, que las mujeres ocupan el 25 por ciento de presidencias municipales y el 41.3 por ciento del Congreso guerrerense. En ambos casos, las mujeres se encuentran subrepresentadas. Con relación a su presencia en el Poder Ejecutivo del orden municipal, están ligeramente por debajo del promedio nacional que es de 26.48 por ciento (Strategia Electoral, 2019); mientras que con relación al promedio de mujeres en congresos locales (49.3 por ciento), están siete puntos por debajo (INMUJERES, 2019).

La Tabla 5 indica los distritos de las mujeres que fueron electas como diputadas locales, en la LXII Legislatura, que comprendió de 2015 a 2018; se muestra el partido político o coalición que postuló a la candidata, el partido al que pertenece la diputada y el principio por el que fue electa.

TABLA 5
Diputadas de la LXII del Congreso del Estado de Guerrero, 2018-2021

<i>Número</i>	<i>Distrito</i>	<i>Partido / Coalición que postuló</i>	<i>Partido al que pertenece</i>	<i>Principio por el que fue electa</i>
1	I. Chilpancingo de los Bravo	MORENA-PES	MORENA	Mayoría relativa
2	III. Acapulco de Juárez	MORENA-PES	MORENA	Mayoría relativa
3	IV. Acapulco de Juárez	MORENA-PES	PES	Mayoría relativa
4	V. Acapulco de Juárez	MORENA-PES	MORENA	Mayoría relativa
5	XV. San Luis Acatlán	MORENA	MORENA	Mayoría relativa
6	XVI. Ometepec	MORENA	MORENA	Mayoría relativa
7	XVIII. Pungarabato	PAN-PRD-MC	PRD	Mayoría relativa
8	XXV. Chilapa de Álvarez	PRI-PVEM	PRI	Mayoría relativa
9	XXVI. Atlixnac	PAN-PRD	PRD	Mayoría relativa
10	XXVII. Tlapa de Comonfort	MORENA-PES	MORENA	Mayoría relativa
11	—	PAN	PAN	Representación proporcional
12	—	PRI	PRI	Representación proporcional
13	—	PRI	PRI	Representación proporcional
14	—	PRD	PRD	Representación proporcional
15	—	PRD	PRD	Representación proporcional
16	—	PT	PT	Representación proporcional
17	—	PVEM	PVEM	Representación proporcional
18	—	MORENA	MORENA	Representación proporcional
19	—	MORENA	MORENA	Representación proporcional

Fuente: modificado de IEPC, 2018.

La Tabla 6 muestra los municipios que son gobernados por mujeres, el partido político o coalición que postuló a la candidata, así como el partido al que pertenece la candidata electa, en el proceso electoral 2017-2018.

TABLA 6
Municipios en donde resultó electa una mujer como presidenta municipal en el proceso electoral 2017-2018

<i>Número</i>	<i>Municipio</i>	<i>Partido / Coalición que postuló</i>	<i>Partido al que pertenece</i>
1	Acapulco de Juárez	MORENA-PES	MORENA
2	Ahuacuotzingo	PRD	PRD
3	Alpoyeca	PRI-PVEM	PRI
4	Atoyac de Álvarez	PAN-PRD-MC	PRD
5	Buenavista de Cuéllar	MORENA	MORENA
6	Copala	PAN-PRD	PRD
7	Cuetzala del Progreso	MORENA	MORENA
8	Eduardo Neri	PAN-PRD-MC	PRD
9	Ixcateopan de Cuauhtémoc	PRD	PRD
10	Mártir de Cuilapan	PRD	PRD
11	Pedro Ascencio de Alquisiras	MC	MC
12	Pilcaya	PAN-PRD-MC	PAN
13	Tixtla de Guerrero	PAN-PRD-MC	PRD
14	Tlapehuala	PAN-PRD-MC	PRD
15	José Joaquín de Herrera	PRI-PVEM	PRI
16	Iliatenco	PAN-PRD-MC	MC

Fuente: modificado de IEPC, 2018.

Las Tablas 5 y 6 demuestran un avance significativo de la representación de las mujeres guerrerenses a nivel local. En el Congreso estatal cuentan con una representación de 41% del total de las y los integrantes. En cuanto a las presidencias municipales, a pesar de aún permanece bajo el número de alcaldesas con respecto a los alcaldes, se puede observar municipios importantes que son encabezados por presidentas municipales, tales son

los casos de Atoyac de Álvarez, Eduardo Neri y Tixtla de Guerrero, además de la ciudad más importante del estado: Acapulco de Juárez.

Con respecto a las sindicaturas, en el estado de Guerrero es de 85; de éstas, 65 mujeres ocupan estos espacios y 20 hombres; es decir, el 76 y 24 por ciento respectivamente. Finalmente, el número de regidoras propietarias es de 254 de un total de 579 regidurías; es decir, las mujeres regidoras representan el 43.86 por ciento. Con estos datos, se puede apreciar que las mujeres tienen una presencia muy importante en las sindicaturas, pero no alcanzan la paridad en las regidurías.

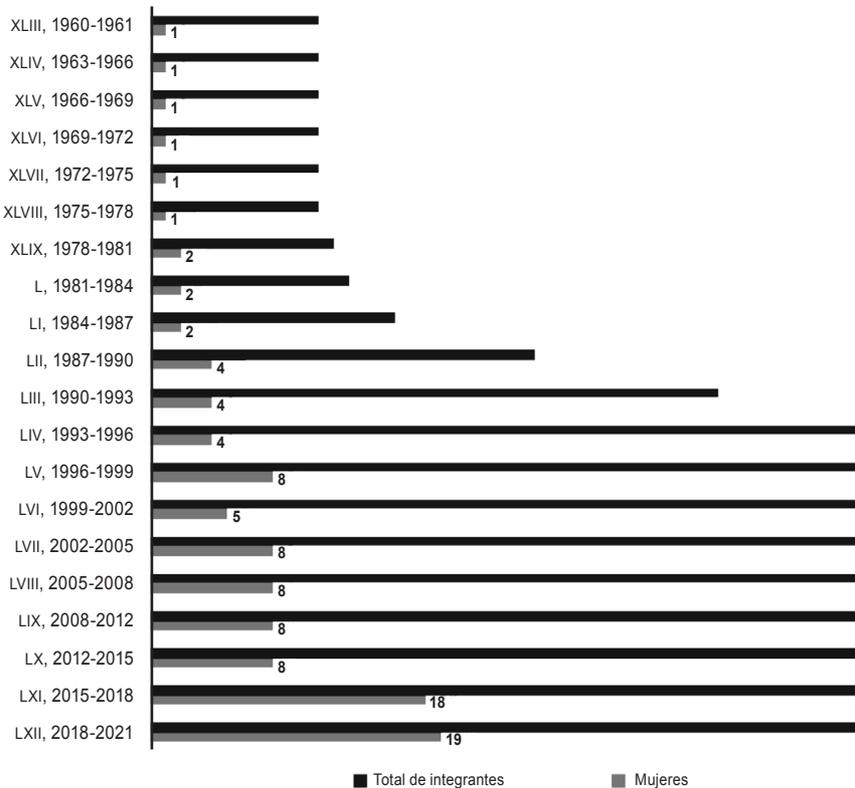
Sobre este último aspecto, es importante establecer que el artículo 41 de la Constitución Mexicana fue reformado en 2014 para establecer la postulación paritaria de mujeres y hombres a cargos de elección popular federal o estatal. Derivada de una nueva reforma a dicho artículo con fecha 6 de junio de 2019, ahora la paridad se extiende a los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas.

La Constitución Política de Guerrero aborda la paridad en varios de sus artículos. En el artículo 34 se establece que los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre los géneros tanto en las candidaturas a legisladores del Congreso del Estado como en la integración de los ayuntamientos. Además, en el artículo 37 se establece como una obligación de los partidos la de registrar candidaturas, observando el principio de paridad, con fórmulas compuestas por personas del mismo género propietarios y suplentes. Por su parte, la ley electoral guerrerense detalla las condiciones de la paridad electoral. Destaca el artículo 114 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que establece la paridad vertical y horizontal en la postulación de candidaturas para ayuntamientos, como una obligación de los partidos políticos.³

³ Al respecto, conviene recordar la Jurisprudencia 7/2015. Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal, en donde se definen las dos dimensiones de la paridad: la vertical y la horizontal. "...los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales, en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres" (SCJN, 2015: 26-27).

Sin embargo, la presencia de las mujeres en el Congreso guerrerense ha sido diferenciado con respecto a los varones. A lo largo de los años, la representación política de las mujeres en los periodos legislativos ha sido marginal. Fue a partir de la Legislatura LXI, correspondiente al periodo 2015-2018, cuando empezó a tener más presencia de mujeres en esta asamblea.

GRÁFICA 1
Integración de las mujeres en el Congreso de Guerrero



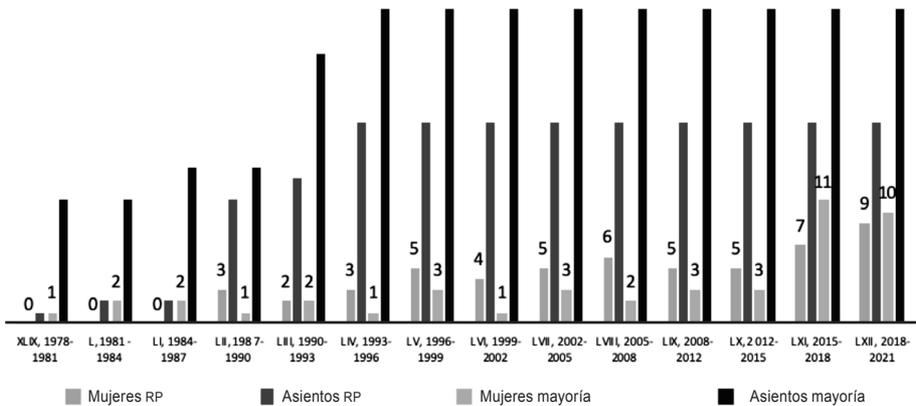
Fuente: Elaboración propia con datos de González Oropeza y Cienfuegos Salgado (2013), Ojeda (2010), Zamacona (2013), Solano (2014) y Solano y Cruz (2019).

En la gráfica se puede apreciar la integración de Consuelo Pineda Pineda como la primera diputada electa en la Legislatura XLIII de 1960 a 1961; a partir de ahí, y durante 18 años a través de 6 periodos legislativos, el Congreso del estado sólo tuvo representación de una mujer. A partir de 1978 y hasta 1987, la Legislatura tuvo dos mujeres por periodo legislativo; y desde 1987,

en la Legislatura LII, hasta 1996 con el fin la Legislatura LIV, el número se duplicó a cuatro mujeres por periodo. Es importante señalar que el número de asientos en la Asamblea se incrementó, el cual pasó de 11 curules en 1978 a 46 lugares en 1993, en donde las mujeres no incrementaron su presencia. Fue en 1996 cuando la representación femenina tuvo un repunte significativo de 8 diputadas por periodo, representando un 17 por ciento del total de la integración; este porcentaje se mantuvo hasta el periodo 2012-2015, con excepción de la Legislatura LVI de 1999 a 2002. En las últimas dos legislaturas, las mujeres han presentado una presencia de 39 por ciento en el periodo 2015 a 2018, y 43 por ciento en la más reciente legislatura de 2018 a 2021.

Una variable importante que señalar durante este recuento histórico de la integración de las mujeres en el Congreso local, es el principio por el que llegan para ocupar este cargo de representación. La pluralidad política de los congresos locales en México estuvo acompañada por las reformas político-electorales que dieron representación a las fuerzas políticas minoritarias a través de la figura de *diputados de partido*, que es el primer antecedente de las figuras *plurinominales* en la Cámara de Diputados federal y los Congresos subnacionales. En el caso del Congreso del estado de Guerrero, el arribo de los diputados de partido se aprobó el 16 de julio de 1975 (Lujambio, 2000: 43-72). La regla consistía en otorgar un curul a aquellos partidos políticos que obtuvieran por lo menos 2.5 por ciento de los votos en la elección.

GRÁFICA 2
Integración de las mujeres en el Congreso bajo el principio de representación proporcional y mayoría relativa, 1978-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Guerrero (2020), Ojeda (2010), Zamacona (2013), Solano (2014) y Hernández (2016) citados por Solano y Cruz (2019).

La gráfica muestra que a pesar de que el principio de representación proporcional comenzó en la legislatura XLIX de 1978 a 1981, tuvieron que pasar nueve años en tres periodos legislativos para que se integraran mujeres bajo este principio de representación en 1987. Con el tiempo, la gráfica muestra que la presencia de mujeres en el Congreso guerrerense se hacía mayoritariamente bajo el principio de representación proporcional, la cual se hizo evidente de 1987 a 2015, limitando a las mujeres a competir en los distritos electorales bajo el principio de mayoría relativa. En las dos anteriores legislaturas, se observan más diputadas en el Congreso por la mecánica de mayoría que por la de representación proporcional.

Actualmente, la LXII Legislatura que va de 2018 a 2021, está integrada por 19 mujeres y 27 hombres, lo que representa el 41 por ciento y el 59 por ciento, respectivamente. A pesar de que la presencia de las mujeres en el Congreso de Guerrero no es tan desigual como en periodos legislativos pasados, lo cierto es que el trabajo legislativo sí lo ha sido; durante este periodo⁴ se presentaron 779 piezas legislativas entre proposiciones de puntos de acuerdo, iniciativas de reformas de leyes o decretos, iniciativas de nuevas leyes e iniciativas de reformas a la Constitución local.⁵ De estos asuntos, el papel que desempeñaron las legisladoras en la producción de iniciativas, así como en la tasa de éxito, fue variado. En adelante, se analizará el periodo legislativo local que comprende de 2018 a 2021 para observar el trabajo de las legisladoras en comparación de sus pares hombres.

GRÁFICA 3
Número de piezas legislativas presentadas en la LXII Legislatura



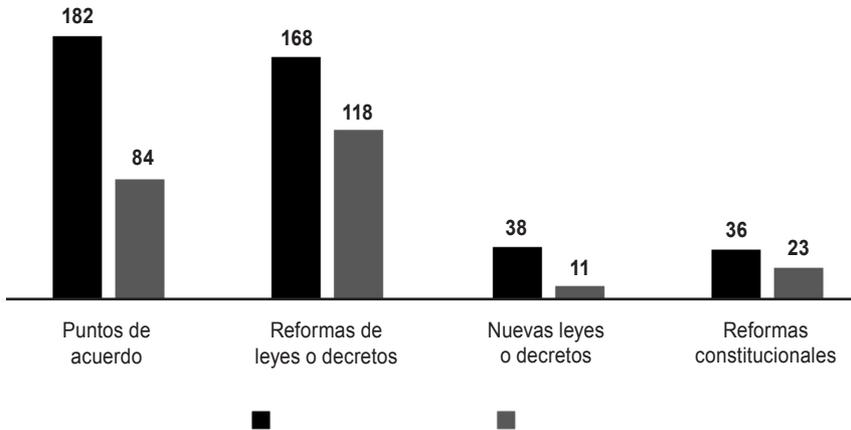
Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica del Congreso del estado de Guerrero (2020).

⁴ El periodo de revisión se llevó a cabo del 1 de septiembre de 2018 al 10 de octubre de 2020.

⁵ Para los fines de este apartado quedaron excluidos de este conteo los oficios o escritos, las notificaciones y demás asuntos que se presentaron en la Legislatura que no están expresados.

En la gráfica se observa que gran parte del trabajo legislativo aún es dominado por los hombres, quienes han presentado más de la mitad de las iniciativas, representado por el 55 por ciento, mientras que las mujeres aportan el 31 por ciento. Es importante señalar que también se presentan iniciativas conjuntas entre hombres y mujeres, el cual representa el 14 por ciento del total de las iniciativas que se presentan.

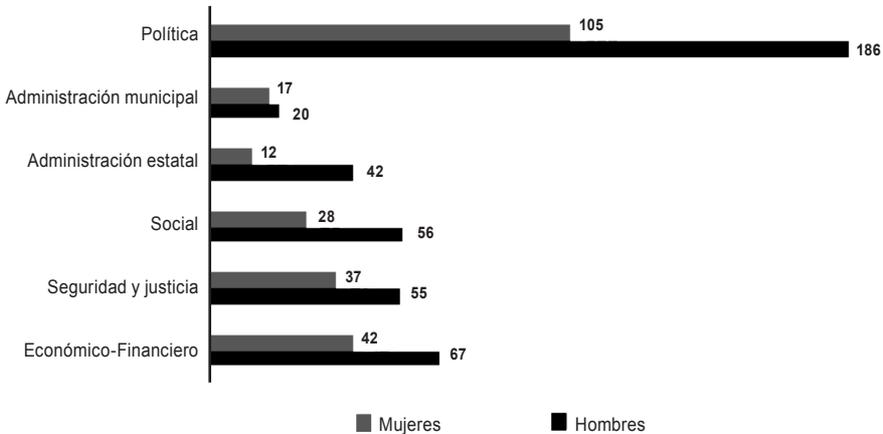
GRÁFICAS 4
Tipos de iniciativas presentadas en la LXII Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica del Congreso del estado de Guerrero (2020).

En cuanto al tipo de iniciativas que se presentan en la LXII Legislatura del Congreso, las diputadas proponen menos de la mitad de los puntos de acuerdo con relación a los hombres; en cuanto a las iniciativas de reformas a leyes o decretos, la cantidad es más nivelada entre diputados y diputadas representando el 59 por ciento y 41 por ciento, respectivamente; en lo que respecta a iniciativas para crear nuevas leyes o decretos, la cantidad vuelve a ser muy desigual entre hombres y mujeres. Durante este periodo las diputadas sólo presentaron 11 iniciativas frente a las 38 que presentaron los hombres. Por último, en lo que se refiere a iniciativas para reformar artículos de la Constitución local, las diputadas aportaron el 39 por ciento frente al 61 por ciento presentadas por hombres. Esta gráfica evidencia que a pesar de que su integración es más o menos paritaria, en lo que respecta al trabajo parlamentario, la arena aún está dominada por los hombres.

GRÁFICA 5
Número de iniciativas por tema presentadas en la LXII Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica del Congreso del estado de Guerrero (2020).

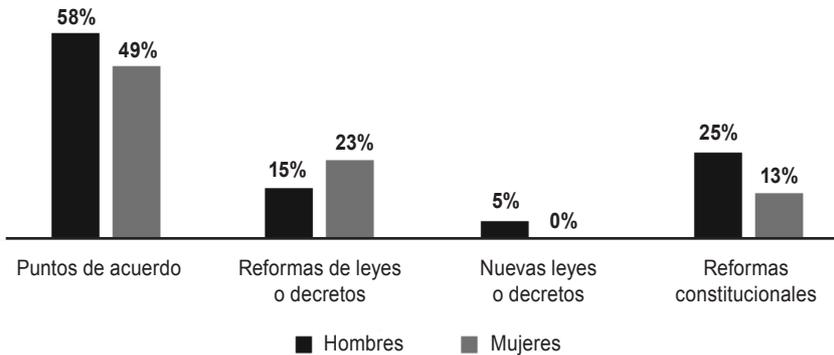
La agenda legislativa⁶ es una de las variables que se puede observar a partir de las iniciativas que se presentan en el pleno. A pesar de que cada coalición o partido político cuenta con una agenda, es importante observar la diferenciación de los temas que presentan las legisladoras a comparación de los legisladores; documentar estas variaciones es importante, ya que las políticas públicas implementadas emanan de las piezas legislativas aprobadas en la Legislatura, lo cual tiene repercusión en las relaciones sociales.

Para fines de este artículo, se observaron las piezas legislativas que se presentaron en el Congreso guerrerense entre el 1 de septiembre de 2018 al 10 de octubre de 2020 y se dividieron en seis temas: *Económico-financiero*, *Seguridad y justicia*, *Social*, *Administración estatal*, *Administración municipal* y *Política*. El gráfico anterior muestra que entre hombres y mujeres las agendas son diferenciadas, ambos hacen un esfuerzo importante en presentar iniciativas de corte *político* y *económico-financiero* como las relacionadas a las leyes electorales, la ley orgánica del Congreso, leyes de transparencia, o las que se refieren al presupuesto y la cuenta pública, entre otras; pero después de ello, las mujeres le dan prioridad a temas relacionados a *seguridad y justicia*, a diferencia de los hombres que se decantan por temas *sociales*.

⁶ Para este trabajo la *agenda legislativa* se define como la lista de temas que presentan los grupos parlamentarios que integran una legislatura para ser desahogados en el periodo de sesiones. Su propósito es dar solución a los planteamientos y exigencias sociales por medio del proceso de creación de leyes (SIL, 2020).

Al final en el orden de prioridades, las diputadas presentan más iniciativas de corte *social, administración municipal*, y por último a temas relacionados a la *administración estatal*, en ese orden de prioridades; caso contrario a los hombres, que muestran mayor interés por presentar en menor proporción, temas relacionados a *seguridad y justicia, administración estatal* y al final iniciativas relacionadas a la *administración municipal*.

GRÁFICA 6
Tasa de éxito por tipo de iniciativas presentada en la LXII Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica del Congreso del estado de Guerrero (2020).

Uno de los grandes problemas que presenta el Congreso del estado de Guerrero en la LXII Legislatura, es la gran cantidad de piezas legislativas pendientes a dictaminar; en este periodo existen cerca de 500 iniciativas que aún faltan por saber su resolución. Esta situación impacta de manera significativa a la tasa de éxito⁷ de las iniciativas que se presentan en la asamblea; a pesar de ello, se puede observar que las mujeres presentan una tasa de éxito mayor a los hombres cuando se tratan de iniciativas que reforman leyes o decretos, caso contrario de las proposiciones de punto de acuerdo, iniciativas de reformas constitucionales e iniciativas de promulgan nuevas leyes o decretos.

De este último rubro, aún no hay leyes o decretos nuevos impulsadas únicamente por mujeres; en ese sentido están pendientes por dictaminar las siguientes iniciativas de leyes: la ley de consulta previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas, la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, la ley de fomento a la producción de maguey y mezcal, la

⁷ Concebimos la *tasa de éxito* como el porcentaje de piezas legislativas aprobadas que se presentan en la Legislatura con relación al número total de asuntos presentados.

ley de seguridad vial, la ley del sistema de becas para estudiantes indígenas y afroamericanos, la ley para la donación altruista de alimentos, la ley que regula el banco de datos genéticos, la ley de prevención, tratamiento, rehabilitación y control de adicciones, todas impulsadas por mujeres.

GRÁFICA 7
Días promedio que demora a la aprobación de iniciativas en la LXII Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica del Congreso del estado de Guerrero (2020).

La última gráfica muestra el número promedio que demoran en ser aprobadas las diferentes piezas legislativas; se observa que, en promedio, las iniciativas que presentan las mujeres en la actual Legislatura tardan más días en aprobarse con respecto a las iniciativas que presentan los hombres. Este indicador no es obligatoriamente negativo, ya que al momento de tomar más días en la aprobación de iniciativas se podría pensar que hay más actores que intervienen en el proceso deliberativo, así como un mayor juego de las minorías legislativas (Puente y Villagómez, 2011: 31-47).

En lo que respecta a la integración por género de los órganos de gobierno, las comisiones, los comités y las representaciones parlamentarias del Congreso de Guerrero, se puede identificar la presencia femenina es los espacios de toma de decisiones al interior del cuerpo legislativo.

TABLA 7
Integración de la Junta de Coordinación Política

Cargo	Mujeres	Hombres	Total
Presidente	0	1	1
Secretario	0	1	1
Vocal	2	3	5

Fuente: página electrónica del Congreso del estado de Guerrero.

La Junta de Coordinación Política, el máximo órgano decisorio del Poder Legislativo local, está conformada por siete integrantes, uno por cada partido político; su presidente y su secretario son hombres, como también tres de los cinco vocales, ocupando las mujeres, en consecuencia, sólo dos vocalías.

TABLA 8
Integración de la Mesa Directiva

Cargo	Mujeres	Hombres	Total
Presidenta/e	1	0	1
Vicepresidentes/as	0	2	2
Secretarias/os propietarios	2	0	2
Secretarias/os suplentes	2	0	2

Fuente: página electrónica del Congreso del estado de Guerrero.

TABLA 9
Integración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Cargo	Mujeres	Hombres	Total
Presidente	0	1	1
Presidenta de la Mesa Directiva	1	0	1
Secretario	0	1	1
Vocales	2	3	5

Fuente: página electrónica del Congreso del estado de Guerrero.

TABLA 10
Integración de las Comisiones

<i>Comisión</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>
De Asuntos Políticos y Gobernación	3	2	5
De Estudios Constitucionales y Jurídicos	1	4	5
De Presupuesto y Cuenta Pública	1	4	5
De Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado	2	3	5
De Hacienda	1	4	5
De Justicia	4	1	5
De Seguridad Pública	0	5	5
De Protección Civil	3	2	5
De Participación Ciudadana	2	3	5
De Derechos Humanos	3	2	5
De Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	4	1	5
De Atención a Migrantes	1	4	5
De Desarrollo Urbano y Obras Públicas	1	4	5
De Transporte	0	5	5
De Desarrollo Social	2	3	5
De Salud	1	4	5
De Educación, Ciencia y Tecnología	2	3	5
De Desarrollo Económico y Trabajo	2	3	5
De Artesanías	2	2	4
De Turismo	2	3	5
De Desarrollo Agropecuario y Pesquero	2	3	5
De Asuntos Indígenas y Afromexicanos	4	1	5
Para la Igualdad de Género	5	0	5
De los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	3	0	3
De la Juventud y el Deporte	4	1	5

TABLA 10
Integración de las Comisiones

<i>Comisión</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>
De Recursos Naturales, Desarrollo Sustentable y Cambio Climático	3	2	5
De Cultura	2	3	5
De Atención a los Adultos Mayores	2	3	5
De Atención a las Personas con Discapacidad	2	3	5
Del Agua, Infraestructura y Recursos Hidráulicos	2	3	5
De Vivienda	2	3	5
De Examen Previo	2	3	5
Instructora	1	4	5

Fuente: página electrónica del Congreso del estado de Guerrero.

A partir de este cuadro es importante señalar que de las 33 comisiones legislativas, 13 las presiden mujeres.

Conclusiones

La paridad permite el incremento cuantitativo de las mujeres en los espacios de toma de decisiones; sin embargo, eso no asegura un despliegue efectivo de sus capacidades y conocimientos.

En México y en el estado de Guerrero, aunque existe un reconocimiento de los derechos humanos y político-electorales de las mujeres, y el marco legal permite una participación más equitativa en el proceso electoral, ya que como se mencionó el artículo 41 de la Constitución Mexicana establece la postulación paritaria de mujeres y hombres a cargos de elección popular federal o estatal, así como a los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, el desempeño en tales espacios sigue siendo desigual.

El camino hacia la equidad política no ha sido sencillo. La movilización y las luchas de mujeres reflejan las adversidades que han enfrentado y, gradualmente, superado para que se les reconozcan derechos y se incorporen a los órganos públicos de poder.

De forma específica, en nuestro país, tan sólo hace 68 años se comenzó a permitir que las mujeres votaran; esto es, 40 años después que, en Nueva Zelanda, primer Estado en legislar al respecto. Esto muestra lo breve del trayecto que hemos recorrido hacia una igualdad política sustantiva.

En este sentido, Guerrero ha sido una entidad pionera porque Chilpancingo, su capital, fue el primer municipio del país gobernado por una mujer: Aurora Mesa Andraca. Ello no necesariamente lo coloca a la vanguardia en el tema de la paridad política.

Al investigar la participación de las guerrerenses, a nivel federal, en la Cámara de Diputados y Senadores, se descubrió que en los últimos 70 años sólo ha habido 35 diputadas; en tanto que en el Senado de la República, de 1982 a la fecha, únicamente fueron electas 4 senadoras.

Conforme se va de lo federal a lo local, la participación aumenta, aunque, como se puede constatar en este trabajo, la presencia de legisladoras en el Congreso del estado de Guerrero es desigual con respecto a sus pares varones. A partir de los años ochenta del siglo XX, las políticas guerrerenses empezaron a tener más espacios, pero éstos seguían siendo insuficientes con respecto a la totalidad de los miembros de las legislaturas.

Fue hasta el 2015 cuando en la LXI Legislatura del Congreso local se contó con una presencia importante de diputadas (39 por ciento). Después, la LXII Legislatura (2018-2021) reflejó una composición de 43 por ciento de mujeres y 67 por ciento de hombres. A pesar de su creciente número, se está aún lejos de la integración paritaria.

Sobre la actividad parlamentaria de las legisladoras con respecto a los legisladores, todavía quedan asuntos pendientes por atender: la ausencia de mujeres como presidentes de la Junta de Coordinación Política, máximo órgano decisorio del Poder Legislativo local; la disparidad en el número de piezas legislativas presentadas, la tasa de éxito desigual y la existencia de un número mayor de días que se demoran en aprobar las iniciativas presentadas por legisladoras.

Cabe mencionar que en el ámbito político, que es el tema sobre el que más iniciativas se presentaron en la Legislatura LXII (291 iniciativas), 186 fueron de varones (64 por ciento) y 105 de mujeres (36 por ciento).

Estas circunstancias sugieren que no es suficiente con un mayor número de legisladoras, sino también es necesario que ellas puedan utilizar las estructuras parlamentarias para que lleven a cabo sus funciones sustantivas.

Porque aunque se reconoce que la participación política de las mujeres no se reduce a los cargos de elección popular, mucho menos del Poder Legislativo, su rol como diputadas es fundamental porque se encuentran en el espacio donde es posible proponer y consolidar leyes que configuren entornos más equitativos.

Si bien ha habido avances cuantitativos porque en cada legislatura del Congreso estatal el número de diputadas es mayor, la paridad política cualitativa es todavía un asunto pendiente. Los cimientos para una representación igualitaria están puestos; sin embargo, aún queda una estructura muy grande por desmontar que atraviesa prácticas, conductas y valores para lograr una participación política igualitaria y equitativa entre hombres y mujeres.

Bibliografía

- Aguilar León, N. I. (2011), “Los derechos políticos como derechos humanos en México”, en R. Patiño Manffer y A. Ríos Ruiz (coords.), *Derecho electoral. Temas de actualidad*, México, Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM, pp. 251-272.
- Anduiza, E. y A. Bosch (2004), *Comportamiento político y electoral*, España, Ariel.
- Barba, S. (2016), “Feminismo explícito: la Revolución francesa como ejemplo”, en *Letras Libres*, 8 de noviembre. Disponible en <https://www.letraslibres.com/espana-mexico/politica/feminismo-explicito-la-revolucion-francesa-como-ejemplo#:~:text=El%205%20de%20octubre%20de,sumaron%20cerca%20de%20siete%20mil.&text=Las%20mujeres%20de%20Par%C3%ADs%20toman,Biblioteca%20Nacional%20de%20Francia>.
- Barraza, A. (2000), “Los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos”, en *Apuntes de Derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, TEPJF, pp. 399-476.
- Cano, G. (2014), “Sufragio femenino en el México posrevolucionario”, en P. Galeana et al., *La revolución de las mujeres en México*, México, INEHRM, pp. 33-46.
- Cano, G. (2019), “Paradojas del sufragio femenino”, en *Nexos*, 1 de octubre. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=15503>.
- Carbonell, M. (2014), “Los derechos fundamentales y su interpretación”, en J. H. García Peña y W. A. Godínez Méndez (coords.), *Temas actuales del Derecho. El Derecho en la globalización*, México, UNAM/IIJ, pp. 35-54.
- Carpizo, J. (2011), “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, pp. 3-29.
- CNDH (s / f), Primera Convención Feminista sobre los Derechos de la Mujer en Estados Unidos. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/noticia/primer-convencion-feminista-sobre-los-derechos-de-la-mujer-en-eeuu> [Consulta: 16 de mayo, 2021].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres.

De Miguel Álvarez, A. y E. Palomo Cermeño (2018), “De las revueltas de ‘pan y paz’ a la política de organización y comunicación: las mujeres en la revolución rusa”, en *Historia y comunicación social*. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/59831>

Diario Oficial de la Federación.

Fix-Fierro, H. (2006), *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM/IIJ.

Franco Cuervo, J. J. (2018), “Los derechos político-electorales de los ciudadanos en México a la sombra de una democracia y una tutela delegativas”, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 12, núm. 42, pp. 189-208.

Gahete Muñoz, S. (2016), “Votes for Women. La historia del sufragio femenino en Inglaterra. Nota bibliográfica”, en *Arenal*. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5574662>

García Castillo, T. (2015), “La reforma constitucional mexicana de 2011 en materia de derechos humanos. Una lectura desde el Derecho internacional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLVIII, núm. 143, pp. 645-696.

González Oropeza, M. y D. Cienfuegos Salgado (2013), *Digesto constitucional mexicano: Guerrero*, México, SCJN-TEPJF.

IEPC (2018), *Listado de integrantes del H. Congreso del Estado de Guerrero*, México. Disponible en <http://iepcgro.mx/Resultados.html>

INMUJERES (2019), “¿Cómo están participando las mujeres en el trabajo legislativo?”, en *Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México*, México, INMUJERES-TEPJF. Disponible en <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?ms=Mzk=>

INMUJERES (s./f.a), *Antecedentes*. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100723.pdf

INMUJERES (s./f.b), *Las indispensables. Recuperando la memoria*. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101312.pdf

Lujambio, A. (2000), “25 años de pluralización de los Congresos Locales de México (1974-1999)”, en *El Poder compartido*, México, Océano, pp. 43-72.

Miyares, A. (1999), “1848: El manifiesto de Seneca Falls”, en *Revista Leviatan*, núm. 75, España. Disponible en http://pmayobre.webs.uvigo.es/textos/varios/seneca_falls.pdf

Molina Carrillo, J. G. (2006), “Los derechos políticos como derechos humanos en México”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.*, núm. 18, pp. 76-105.

- Muñoz Paéz, A. (2017), “Flora Tristán, feminismo y socialismo”, en *Revista Arcadia*, 20 de septiembre. Disponible en <https://www.revistaarcadia.com/libros/articulo/flora-tristan-historia-del-feminismo-mujeres-poderosas/65716/>
- Ojeda Rivera, R. I. (2010), *50 años de participación política de mujeres en Guerrero 1958-2008*, México, Secretaría de Mujer del Estado de Guerrero.
- ONU (s/f), Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo. Disponible en <https://www.un.org/es/observances/womens-day/background>
- ONU Mujeres (2017), *Atenea: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. La democracia paritaria en México: avances y desafíos*, México, PNUD-IDEA Internacional.
- ONU Mujeres (s.f.a), *Acerca de ONU mujeres*. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>
- ONU Mujeres (s. f. b), *Los derechos políticos de las mujeres y cómo defenderlos*, México, INMUJERES-Iniciativa SUMA.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.*
- Puente K. y J. Villagómez (2011), “Legislaturas subnacionales y partido único en México. El Congreso del estado de México (1929-1975)”, *Estudios Políticos*, núm. 23, México, UNAM/FCPys, pp. 31-47.
- SCJN (2006), *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, tomo II, México.
- SCJN (2015), Jurisprudencia 7/2015. *Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral (26-27)*, Quinta Época, vol. 8, núm. 16.
- Solano Ramírez, G. (2014), *Desempeño institucional y político en los Congresos locales de Guerrero, Sonora y Durango*, México, UAGro-Miguel Ángel Porrúa-UAGro.
- Solano Ramírez, G. y N. A. Cruz García (2019), “Representación política de las legisladoras en Guerrero, 2015-2018”, en M. A. Hernández García y J. A. Rodríguez Alonso (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los Congresos estatales?*, México, UG-UACJ-Grañén Porrúa, pp. 467-516.
- Strategia Electoral (2019), *Participación política de las mujeres en México 2019*. Disponible en http://strategiaelectoral.mx/2019/03/08/participacion_plitica_de_las_mujeres_en_mexico_2019/
- Thompson, J. (2017), “Derechos políticos”, en *Diccionario electoral*, vol. I. Costa Rica, IIDH, pp. 311-321.
- Valdés, E. y E. Gomáriz (coords.) (1995), *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*, Chile, Instituto de la Mujer-FLACSO. Disponible en https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=6335&tab=opac
- Vidal Fernández, F. (2009), *Pan y Rosas*, España, Cáritas/Foessa. Disponible en <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2009/06/EST00028-PAN-Y-ROSAS.pdf>

Wollstonecraft, Mary (1792), *Vindicación de los Derechos de la Mujer*. Disponible en https://teoriapoliticaseinstitutohome.files.wordpress.com/2020/02/vindicacion3b3n_de_los_derechos_de_la_mujer.pdf

YouTooProject (s./f.), *El sufragio femenino en Nueva Zelanda*. Disponible en <https://www.youtoo-project.com/el-sufragio-femenino-en-nueva-zelanda/>

Zamacona, T. (2013), *Historia del Parlamentarismo en Guerrero, 1850-2013*, México.