

## Score de Calidad y Productividad Legislativa: diputadas de la LXI Legislatura de Coahuila

### Quality and Legislative Productivity Score: Deputies of the LXI Legislature of Coahuila

Hada Melissa Sáenz-Vela<sup>1</sup>

Juana Isabel Vera-López<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Coahuila, México.  
Correo electrónico: hada.saenz@uadec.edu.mx

<sup>2</sup> El Colegio de la Frontera Norte, México.  
Correo electrónico: jvera@colef.mx

#### Resumen

Como una forma de aproximarse a la evaluación del desempeño legislativo y de la representación sustantiva, para cada diputada de la LXI Legislatura (2018-2020) de Coahuila, se calcula el Score de Calidad y Productividad Legislativa con información sobre el alcance de las iniciativas presentadas y su estatus, el tipo de comisión presidida, y la posición respecto de la actividad legislativa máxima. Existen diferencias notorias en el trabajo legislativo: el número de iniciativas varía sustancialmente, además, algunas se inclinan por propuestas de modificaciones esenciales, mientras que otras optan por las focalizadas. Apenas la mitad de las diputadas dirigen una comisión de poder, en las que no necesariamente se presenta un alto nivel de actividad. Aunque se destaca el avance en cuanto a la paridad numérica, se observa que la representatividad sustantiva aún tiene camino por recorrer.

*Palabras clave:* indicador, desempeño legislativo, representación, género

### **Abstract**

As a way of approaching the evaluation of legislative performance and substantive representation, for each female legislator of the LXI Legislature (2018-2020) of Coahuila, the Legislative Quality and Productivity Score is calculated with information on the scope and status of the initiatives presented, the type of committees chaired, and the position regarding the maximum legislative activity. There are noticeable differences in legislative work: the number of initiatives varies substantially, in addition, some are inclined towards proposals for essential modifications, while others opt for targeted ones. Only half of the deputies lead a power commission, which does not necessarily have a high level of activity. Although the progress in terms of numerical parity stands out, it is observed that substantive representativeness still has a way to go.

*Keywords:* score, performance, legislative representation, gender

RECEPCIÓN: 30 DE SEPTIEMBRE DE 2020/ACEPTACIÓN: 16 DE FEBRERO DE 2021

## **Introducción**

De acuerdo con Pitkin (1985), la representación descriptiva ocurre cuando se logra la presencia de miembros de diversos grupos sociales

en los cuerpos legislativos. De esta forma, las cuotas de género se convirtieron en una acción afirmativa que permitió mejorar las prácticas de inclusión de las mujeres al interior de los Congresos. La representación descriptiva, sugiere Pitkin, da pie a la representación sustantiva, la cual implica la congruencia entre las acciones de los representantes y los intereses de los representados.

En este tenor, es entonces necesario traer a la discusión lo referente a la representación sustantiva de las mujeres en México, ya que el incremento de la presencia de mujeres en los espacios legislativos nacionales y subnacionales no es suficiente para la representación sustantiva, dado que la última implica la creación de una agenda común que permita el cambio cualitativo requerido en las relaciones de poder (Góngora, Ramírez y Martínez, 2019). Y es que un sistema de cuotas exitoso permitirá que las mujeres logren influir en los procesos de toma de decisiones a través de la incorporación de ciertos puntos de vista y preocupaciones propias de las mujeres (Dahlerup, 2005).

De esta manera, es posible esbozar esquemas de medición que aporten evidencia respecto a la representación sustantiva, una vez lograda la descriptiva. García (2019) destaca que para analizar esta forma de representación se han considerado criterios como el impacto del incremento de mujeres en la agenda de género e igualdad, el rol como líderes en las arenas parlamentarias, las agendas impulsadas por las diputadas, entre algunos otros. Así, en cuanto a las agendas legislativas, sostiene Schwindt-Bayer (2014), que los intereses temáticos de las mujeres varían en el tiempo y en el espa-

cio; y que es mejor plantear, a partir del análisis empírico, los temas que realmente se están priorizando.

Como plantean Celis, Childs, Kantola y Krook (2008), la representación sustantiva se logra cuando las legisladoras empiezan a transitar hacia los temas estratégicos, y no solo los “sensibles”, y cuando se articula la agenda legislativa con perspectiva de género<sup>3</sup>. Esto último porque las mujeres son un grupo heterogéneo, y una buena representación implica hacer presentes las perspectivas complementarias, e incluso contradictorias, de las mujeres y sus intereses (Celis y Childs, 2012).

En Hernández (2017) se analiza el incremento descriptivo de la participación política de las mujeres en los Poderes Legislativos locales del país. La autora observa que en Coahuila las cuotas implantadas en 2001 y 2009, de 30 y 40% respectivamente, no tuvieron impactos significativos. Fue hasta 2015 que el principio de paridad logró una estructura de 13 hombres y 12 mujeres, alcanzando casi una cuota paritaria (48%); en tanto que la LXI Legislatura (2018-2020) está conformada en un 56% por mujeres (14 mujeres y 11 hombres), por lo que se convierte en un objeto de estudio atractivo.

En el presente artículo se elabora una propuesta de indicador con el objetivo de medir el desempeño de las diputadas del Congreso de Coahuila durante el periodo de 2018 a 2019<sup>4</sup> como una forma de aproximarse a la representación sustantiva. Para ello, se parte tam-

<sup>3</sup> A partir de Heath, Schwindt-Bayer y Taylor Robinson (2005) los temas “sensibles” o “de mujeres” refieren a aquellos que tratan explícitamente con lo referente a desigualdades de género. Por otro lado, los estratégicos suelen asociarse a temáticas económicas, políticas, de relaciones internacionales, que suelen darse dentro de las comisiones legislativas de poder e históricamente dominadas por hombres.

<sup>4</sup> Esta decisión se tomó debido a que a principios de 2020 una de las diputadas solicitó licencia para separarse de su cargo como legisladora por tiempo indefinido, lo cual limitaría el alcance del análisis en términos de comparación.

bién de la literatura sobre evaluación al desempeño legislativo, ya que enfatiza en la importancia de crear mecanismos que permitan retroalimentar a los órganos legislativos. Para realizar la investigación se empleó la información pública disponible de la LXI Legislatura a través del portal web del Congreso del Estado. Se diseñó una categorización partiendo del principio de dotar atributos a variables que miden la calidad del trabajo legislativo de las diputadas; para luego procesar los datos y obtener un indicador que informe sobre su desempeño como figura parlamentaria que da voz a la ciudadanía del distrito electoral que representa.

El indicador propuesto, adaptado de Bárcena y Hernández (2019) y adecuado para evaluar Congresos locales, permitió revelar algunos patrones sobre la cantidad y la calidad de la producción legislativa de las diputadas. Sin embargo, se conocen sus limitaciones, pues, como destaca Rodríguez (2017), resulta complejo ajustar en un indicador el desempeño en las distintas funciones del parlamento. Entre las conclusiones, se destaca que las cuotas de género sí favorecieron una mayor participación política de las mujeres, con la inclusión de cuadros de jóvenes diputadas que vienen a reposicionar el trabajo legislativo.

### **Representación política de las mujeres**

Las aproximaciones al estudio de la paridad de género en la política han ido en dos grandes direcciones: la representación descriptiva y la sustantiva. En la primera se distinguen estudios que buscan

identificar el efecto de la aplicación de las cuotas de género en los países; aunque Krook (2014) observa que se han encontrado resultados divergentes, en particular debido a las diferencias en los contextos culturales, políticos y económicos de los países. Por otro lado, la representación sustantiva estudia el efecto de la presencia de las mujeres en los parlamentos, lo que complejiza su estudio y medición. Wängnerud (2009) subraya que la representación sustantiva es multifacética y se ha priorizado el estudio de los “temas de mujeres”, los cuales claramente se definen bajo situaciones temporales y regionales específicas a cada caso de estudio.

Los intereses de las mujeres suelen ser abordados desde dos perspectivas: definiendo los temas que tradicionalmente se asocian a las mujeres, y aquellos con un tono feminista. No obstante, Childs y Lovenduski (2013) y Celis, Childs, Kantola y Krook (2008) destacan que estas dos visiones pueden dejar fuera el interés feminista de reconocer la heterogeneidad y la interseccionalidad de estas temáticas con la política pública. También Wängnerud (2009) enfatiza que la investigación más reciente ha abordado el estilo político, la agenda y los productos legislativos, pues la literatura ha encontrado que en muchas ocasiones la ideología, la escala social y la etnicidad son características más decisivas que el género al momento de hacer política. Por lo tanto, se considera más acertada la visión en la cual los temas de mujeres implican la incorporación de la perspectiva de género en las materias política y económica.

En México, en 2006 se dio un notable avance en esta materia al aprobar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Posteriormente, en 2008 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aumentando la cuota a 40% de mujeres en puestos de elección popular, incrementando al 50% en 2014. El 6 de junio de 2019 entró en vigor la reforma “Paridad en Todo” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020), la cual decreta una cuota de género del 50% en todos los cargos de elección popular, a nivel nacional y subnacional.

Los congresos subnacionales han realizado cambios en sus normatividades para otorgar el derecho a las mujeres a cubrir escaños en las legislaturas. En el caso de Coahuila, desde 2001 en la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado se fijó que un partido no debía promover más del 70% de candidaturas de un mismo género. El tema de las cuotas en Coahuila se fue afinando, hasta lograr esquemas muy claros en cuanto a la conformación de la legislatura local. De esta forma, la LXI Legislatura del Congreso de Coahuila (2018-2020) cumplió con la integración paritaria, al registrar una conformación de sus grupos parlamentarios con 14 mujeres (56%) y 11 hombres (44%).

Ahora, el reto que enfrentan las diputadas que representan a la ciudadanía en las decisiones políticas es el de establecer una agenda con perspectiva de género y que, a su vez, su trabajo legislativo sea productivo. En el presente documento se plantea que una representación sustantiva se cumple al lograr la inserción de las representantes en las diversas materias que se dan en la discusión legislativa, y también al llevar al pleno iniciativas que favorezcan a la mujer en aquellos ámbitos donde se requieren reformas sustanciales.

## **Evaluación del desempeño legislativo**

De acuerdo con Dworak (2017), el mayor obstáculo para la evaluación del desempeño legislativo es el establecimiento de parámetros válidos, pues tales órganos cuentan con un carácter plural y político donde se conjugan las posiciones personales y partidistas; así como procesos que pueden estar más orientados a la negociación que a los resultados. Además, algunas evaluaciones dan mayor ponderación al número de iniciativas presentadas y aprobadas. Sin embargo, en palabras de Ugalde (2003), ese tipo de indicadores ofrece el mismo valor a iniciativas de menor impacto que a una reforma constitucional; por lo que se presentan propuestas más con un fin táctico que eficiente, como sugiere Dworak (2017).

Así, Bárcena (2019) propone el Índice Multidimensional de Trascendencia (IMT), a partir de trabajos como el de Blondel (1970) y el de Di Palma (1976). El IMT considera el *nivel de coordinación* necesario para la aprobación de una ley, como el caso de reformas constitucionales que requieren una deliberación exhaustiva; el *objeto de transformación*, es decir, el alcance de la propuesta en cuanto al grupo poblacional al que se dirige; y la *profundidad del cambio propuesto*, en términos del impacto del proyecto.

En un documento posterior, Bárcena y Hernández (2019) ofrecen el Score de Participación Parlamentaria (SPP). Los autores buscan medir el desempeño de los diputados federales a partir de tres componentes: *iniciativas* (fundamentado en el IMT), *puntos de acuerdo* y *asistencia efectiva*. Dentro de las ventajas que presenta su indicador



se tiene la posibilidad de combinar elementos cuantitativos y cualitativos, los cuales a su vez pueden ser ponderados, y que se puede calcular para cada uno de los integrantes del Congreso.

Aún cuando las mujeres pueden concentrarse en temáticas femeninas, no implica necesariamente que deban limitarse solo a ellas (Wängnerud, 2009). Un estudio particularmente interesante es el de Atkinson y Windett (2019), donde se destaca que las legisladoras de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos reportan una cantidad mayor de iniciativas que los hombres, y además sus agendas son menos especializadas. Para los autores, desarrollar un portafolio legislativo que demuestre dominio en áreas políticas tradicionalmente masculinas funciona como una estrategia para lograr la continuidad de su trayectoria política, y como una forma de balancear los estereotipos ante la necesidad y deseo de seguir representando los intereses femeninos.

### **Score de Calidad y Productividad Legislativa**

La representación descriptiva y sustantiva femenina en los Congresos subnacionales de México se evalúa en García (2019). Propone un indicador que considera el porcentaje de diputadas, el número de comisiones que encabezan y si presiden el órgano rector o son líderes de grupos parlamentarios. Esta autora señala que la representación sustantiva sigue sin ser garantizada plenamente, y que, si bien las cuotas de género lograron un efecto positivo, resultan todavía insuficientes. En este sentido se encuentra la observa-

ción de Mirón (2017), quien señala también la necesidad de analizar la distribución de las comisiones legislativas.

La representatividad sustantiva de las diputadas mexicanas es estudiada en Cerna (2015). Para ello, analiza las agendas impulsadas en las LVII y LXII Legislaturas del Congreso de la Unión, partiendo de las temáticas impulsadas por grupos parlamentarios. La autora señala que las diputadas del PRI y del PAN se encaminan hacia temas “femeninos”, mientras que el PRD, PVEM y PT se orientan hacia otros más “masculinos”. Su estudio demuestra que las mujeres lograron un incremento en la representatividad numérica y sustantiva, ésta última al legislar tanto sobre temas de género y sensibles, así como de reformas constitucionales, hacienda, asuntos fiscales, justicia, entre otros.

En Góngora, Ramírez y Martínez (2019) se examinan las iniciativas presentadas por legisladoras del Congreso de Guanajuato en el periodo 1994-2018. Con esta información identifican diferentes etapas para la participación de las mujeres, destacando que a partir de 2015 se observó un incremento sostenido en lo referente a temas de género por parte de las diputadas. De esta forma, apuntan, es posible decir que la introducción de cuotas permitió el fortalecimiento del papel de la mujer en las relaciones de poder dentro del Congreso al incidir en el número y orientación de las iniciativas presentadas por las diputadas.

Por tanto, el interés de la presente investigación es plantear una forma de aproximarse a la representatividad sustantiva de las diputadas a través de la calidad y productividad legislativa. En el

presente documento se plantea una versión simplificada y adecuada del componente “Iniciativas” del SPP de Bárcena y Hernández (2019). El índice que aquí se propone, Score de Calidad y Productividad Legislativa (SCPL), busca medir el desempeño legislativo a partir del análisis de las iniciativas que son llevadas al pleno de los Congresos locales, empleando información de carácter público disponible en las páginas web de los Congresos. El índice se conforma por los siguientes componentes:

### **Iniciativas**

**Estatus:** las iniciativas siguen un proceso de lectura, dictamen, decreto y publicación. Una vez que las iniciativas han pasado todas estas etapas, pueden estar aprobadas y publicadas, aprobadas y próximas a publicarse, o bien, seguir en trámite.

### **Relevancia**

**Objeto del cambio:** las iniciativas pueden implicar cambios en la estructura de poderes, influir sobre la capacidad de decisión a nivel estatal y municipal, o incluso impactar en temas económicos o políticos.

### Comisión

**Estratégicas:** retomando a Heath, Schwindt Bayer y Taylor Robinson (2005), una comisión se dice Estratégica cuando analiza asuntos de relevancia para la vida política de la población, mientras que una comisión es No Estratégica cuando aborda temas “sensibles” que, por analogía, vienen a reflejar una extensión del rol de madre que podrían tener las diputadas en relación con los asuntos que legislan a favor de los ciudadanos.

### Actividad de la diputada

**Productividad:** indicador usual en la valoración sobre el desempeño de los legisladores y que informa sobre la dinámica parlamentaria.

En la Tabla 1 se encuentran las variables utilizadas, su ponderación y su definición. Se asigna un mayor peso a la calidad, esto a través del análisis de las iniciativas, de manera que se beneficia a las iniciativas que buscan incidir significativamente en el ámbito económico, social o político. El tipo de comisión que se preside tiene un menor peso, debido a que se pueden dar situaciones donde se coordina una comisión de poder, pero en ella no ha habido trabajo legislativo por evaluar. Finalmente, se busca dar peso también a la productividad legislativa, pues suele tomarse como un indicador del desempeño.

El SCPL se puede escribir matemáticamente como un indicador ponderado. La fórmula correspondiente es:

$$SCPL = Mo(Iniciativa) + w_c Comision + w_p Productividad$$

donde  $Iniciativa = (w_E Estatus + w_R Relevancia)$ , representando  $w_i$  los pesos descritos en la Tabla 1 de acuerdo con la categoría o variable asociada.  $Mo$  hace referencia a la moda, pues informa el valor que más se repite en un grupo de números, lo que implica el tipo de iniciativa que predomina en la agenda de la legisladora en cuestión, respecto de las seis posibles combinaciones para las propuestas: Esencial Aprobada (1), Focalizada Aprobada (0.8), Esencial En trámite (0.8), Simbólica Aprobada (0.7), Focalizada En trámite (0.6) y Simbólica En trámite (0.5). El SCPL varía entre 0 y 1, donde un valor cercano a 1 representa una mayor calidad en la producción de una legisladora.

Para la realización de este ejercicio solamente se estudian las iniciativas presentadas de manera individual por cada diputada, omitiendo aquellas en las que su participación fue por grupo parlamentario o comisión. Las iniciativas que se encontraron en estatus de canceladas fueron eliminadas al no tener trascendencia en este análisis; las iniciativas pueden ser canceladas bajo solicitud de quien las elaboró o porque éstas resultan ser improcedentes. Así, solo fueron examinadas aquellas iniciativas en trámite o aprobadas. Posteriormente se analiza el estatus y el objeto del cambio de cada iniciati-

va, esto a partir de la descripción de la propuesta (en caso de ser necesario se revisa el documento con mayor detalle).

Tabla 1. Dimensiones de análisis del SCPL

Categoría	Variable	Ponderación	Descripción
Iniciativa	Estatus	Aprobado (Peso: 0.6)	Iniciativa que ha pasado el proceso de lectura, dictamen, decreto y aprobación, la cual está publicada o próxima a publicarse en el Periódico Oficial del Estado.
	Relevancia: Objeto del cambio	En trámite (Peso: 0.4)	Iniciativa que ha pasado el proceso de lectura, pero que aún no se ha aprobado.
		Esencial (Peso: 0.4)	Iniciativas que implican cambios en la estructura de poderes a nivel estatal y municipal. Así como aquellas que generan un impacto económico o cambios en las relaciones

Categoría	Variable	Ponderación	Descripción
			entre el gobierno y las empresas. Redimensionamiento de las capacidades económicas y políticas de los gobiernos estatal o municipal. Presenta la abrogación o creación de una nueva ley, o la modificación de al menos cinco artículos.
		<b>Focalizada (Peso: 0.2)</b>	Iniciativas que van dirigidas a sectores específicos de la población. También pueden referirse a modificaciones a menos de cinco artículos de una ley.
		<b>Simbólica (Peso: 0.1)</b>	Iniciativas que cambian el nombre de las comisiones, proponen cambios de horarios, asuetos, inscripción de nombres en muros. Implican cambios menores a los numerales, incisos o fracciones de una ley.
<b>Comisión</b>	<b>Estratégicas</b>	<b>Coordinadora (Peso: 0.2)</b>	La diputada sea Coordinadora de una Comisión Estratégica.

Categoría	Variable	Ponderación	Descripción
		<b>Coordinadora (Peso: 0.1)</b>	La diputada sea Coordinadora de una Comisión No Estratégica.
<b>Productividad</b>	<b>Percentil</b>	<b>Percentil (Peso: 0.2)</b>	Producción legislativa individual de la diputada respecto del número de iniciativas que presentó la diputada con mayor producción.

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 2 se presentan las Comisiones presididas por las diputadas del Congreso de Coahuila, identificando aquellas que son estratégicas<sup>5</sup>. Únicamente se utilizan las iniciales de las diputadas, ya que este ejercicio es meramente ilustrativo y una primera aproximación al análisis de los resultados. La tercera columna hace referencia a la actividad dentro de la comisión; para ello se reporta el cociente que resulta de dividir el número de iniciativas dictaminadas (ya sean aprobadas o rechazadas), entre el número de iniciativas que les fueron turnadas. En la LXI Legislatura una gran cantidad de propuestas han sido enviadas a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, ello debido a que un considerable número de propuestas son turnadas a más de una comisión, pero incluyendo a ésta en primer lugar<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Las 16 comisiones ordinarias estratégicas son las siguientes: 1) Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; 2) Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia; 3) Finanzas; 4) Hacienda; 5) Presupuesto; 6) Auditoría Gubernamental y Cuenta Pública; 7) Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo; 8) Desarrollo Rural; 9) Desarrollo Urbano, Infraestructura y Transporte; 10) Asuntos Municipales y Zonas Metropolitanas; 11) Trabajo y Previsión Social; 12) Seguridad Pública; 13) Asuntos Fronterizos; 14) Energía, Minería e Hidrocarburos; 15) Transparencia y Acceso a la Información; 16) Instructora de Juicio Político. Un 64%

<sup>6</sup> De acuerdo con el reporte "Satélite Político 2019" (realizado por la organización civil Redes y Participación Ciudadana 29 Laguna AC (2019)), la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia recibió 253 iniciativas solo durante 2019. Para comparación, esta Comisión se ve seguida en número de iniciativas por la de Salud, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Agua, a la que llegaron 45 iniciativas.



**Tabla 2.** Coordinaciones presididas por las diputadas de la LXI Legislatura de Coahuila

Diputada	Comisión que preside	Actividad de la Comisión	Estrategia
GZGG	Asuntos Fronterizos	0/0	
MECG	Educación, Cultura y Actividades Cívicas	16/33	
GFA	Contra la Trata de Personas	0/0	
LIGB	Transparencia y Acceso a la Información	1/8	X
RNGR	Desarrollo Rural	4/5	X
DPGS	Instructora de Juicio Político	0/0	X
ZVGC	Energía, Minería e Hidrocarburos	0/0	X
JGB	Asuntos Municipales y Zonas Metropolitanas	13/22	X
MECM	Hacienda	4/9	X
LARR	Finanzas	0/9	X
BEC	Igualdad y No Discriminación	17/21	
VBMG	Ciencia y Tecnología	0/1	
ECVH	Defensa de los Derechos Humanos	0/3	
CIRP	Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad	16/21	

Fuente: elaboración propia.

## Resultados

En la Tabla 3 se presenta el indicador de eficacia legislativa de las diputadas de la LXI Legislatura de Coahuila en el periodo 2018-2019. Para esto se consideró el número de decretos (iniciativas aprobadas) con respecto al número total de iniciativas presentadas por las legisladoras. Se observa una contracción de un año al otro, al pasar de un 64.08% a un 38.33% (datos revisados al 15 de septiembre de 2020). Esto último puede explicarse parcialmente debido a que, de las 167 iniciativas elaboradas por las diputadas en 2019, se enviaron 92 a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia (lo que representa poco más de la mitad de las propuestas).

**Tabla 3.** Eficacia legislativa de las diputadas, 2018 y 2019

Año	Número de decretos	Número de iniciativas	Productividad 2018-2019
2018	66	103	64.08%
2019	69	180	38.33%

Fuente: elaboración propia.

En la Figura 1 se analiza la eficacia legislativa de las diputadas por grupo parlamentario. De los datos se encuentra que el PRI obtuvo el 52.8%; el PAN, 54.8%; el PRD, 43.6%; MORENA, 34.1%; y, UDC, 35.7%. Por tanto, el PAN es el grupo parlamentario con mayor eficacia legislativa en el Congreso de Coahuila, y está confor-

mado por 4 diputadas; mientras que el PRI por 7 y la UDC por 1 diputada. A lo anterior se hace una acotación, y es que a pesar de que los grupos del PRD y MORENA están integrados por una diputada cada uno, el porcentaje de eficacia parlamentaria es considerablemente alto, en términos porcentuales y absolutos.

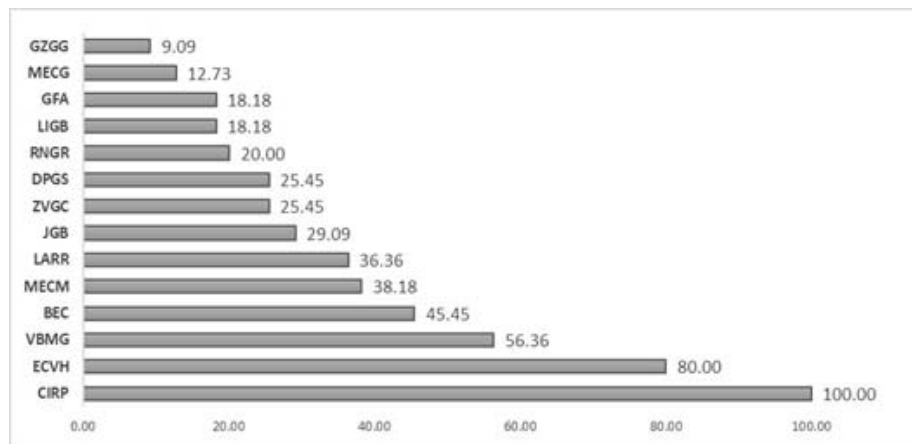
**Figura 1.** Eficacia legislativa por grupo parlamentario, 2018-2019



Fuente: elaboración propia.

Un indicador que permite medir la productividad legislativa durante el periodo 2018-2019 es el percentil. Esta medida informa qué tanta producción ha realizado cada una de las diputadas respecto de la legisladora más productiva. En la Figura 2 se presenta el percentil de las diputadas para el periodo de estudio, considerando que la mayor producción individual fue de 55 iniciativas. Los niveles más altos corresponden a las legisladoras CIRP (100%), ECVH (80%) y VBMG (56.36%); mientras que las diputadas que registraron el menor número de iniciativas fueron MECG (12.73%) y GZGG (9.09%).

**Figura 2.** Percentil de la producción legislativa de las diputadas de la LXI Legislatura de Coahuila, 2018-2019



Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 4 se presenta el SCPL de las diputadas de la LXI Legislatura del Congreso de Coahuila, para el periodo 2018-2019. El indicador ofrece elementos muy interesantes de análisis. A modo de ejemplo, la diputada RNGR mostró una tendencia a presentar iniciativas esenciales, las cuales fueron aprobadas. Así, a pesar de encontrarse en el percentil 20 en cuanto a su actividad total, tuvo un buen desempeño en el SCPL (0.68); además de presidir la Coordinación de Desarrollo Rural, considerada como estratégica. En contraparte, GFA con un SCPL de 0.46 se encuentra en el percentil 18, con una predominancia de iniciativas focalizadas en trámite; dirigiendo la Comisión Contra la Trata de Personas, la cual no tuvo iniciativa alguna en proceso durante el periodo.

En los casos de las diputadas LARR, DPGS y GZGG se observa que presiden comisiones estratégicas, y suelen contar con iniciativas focalizadas en trámite. Estas diputadas obtienen un SCPL igual a 0.56, que implica encontrarse hacia al centro de la distribución. Mientras que las legisladoras MECM, ZVGC, JGB y LIGB, también dirigen comisiones de poder, al tiempo que se inclinan por iniciativas focalizadas aprobadas, o esenciales en trámite. Estas últimas alcanzaron un puntaje de 0.68 en el SCPL, por lo que se encuentran más cerca del extremo superior de la distribución.

Particularmente llama la atención que las legisladoras VBMG, CIRP y ECVH están al frente de comisiones no estratégicas, aunque tienen un trabajo legislativo considerable. En los dos últimos casos existe una tendencia hacia iniciativas esenciales aprobadas y en trámite. En el primer caso, se presenta una inclinación por ini-

ciativas focalizadas aprobadas. Por lo anteriormente expuesto, es que las tres diputadas obtienen altos puntajes en el SCPL alcanzando 0.78.

El SCPL de las diputadas de la LXI Legislatura del Congreso de Coahuila logra cumplir con su objetivo: ofrece una ponderación a la cantidad y a la calidad de las iniciativas, que puede ser replicable para todos los diputados y para otros estados. No obstante, se reconoce que hay otros elementos que no están siendo considerados en el puntaje, como los puntos de acuerdo y la asistencia. Estos últimos son propios de la vida legislativa, aunque pudieran no estar estrechamente relacionados con la eficacia del trabajo legislativo.

Tabla 4. SCPL de las diputadas de la LXI Legislatura de Coahuila, 2018-2019

	Inicia- tivas	Comisión		Actividad Diputada	TOTAL
	Moda	Estratégica	No Estratégica	Percentil > 50%	
DIPUTADAS	0.6	0.2	0.1	0.2	
GFA	0.6	0	1	0	0.46
LARR	0.6	1	0	0	0.56
GZGG	0.6	1	0	0	0.56
DPGS	0.6	1	0	0	0.56
BEC	0.8	0	1	0	0.58
MECG	0.8	0	1	0	0.58

MECM	0.8	1	0	0	0.68
JGB	0.8	1	0	0	0.68
RNGR	0.8	1	0	0	0.68
ZVGC	0.8	1	0	0	0.68
LIGB	0.8	1	0	0	0.68
VBMG	0.8	0	1	1	0.78
CIRP	0.8	0	1	1	0.78
ECVH	0.8	0	1	1	0.78

Fuente: elaboración propia.

### Reflexiones finales

Las reformas políticas y electorales en cuanto a las cuotas de género en los puestos políticos han tenido un efecto significativo en la vida política de México. Sin embargo, una vez que se han dado los pasos hacia una paridad numérica, es necesario caminar hacia la sustantiva. Lo anterior se logra sólo si se trabaja en una infraestructura sensible al género y construyendo agendas sólidas que favorezcan el crecimiento y desarrollo económico, social y político.

El presente documento busca plantear un indicador, asequible y completo, para medir la calidad de la producción legislativa, al tiempo que informe sobre la representatividad sustantiva de las mujeres en el poder legislativo. Como bien señalan Bárcena y Hernández (2019), entre las limitaciones se encuentra que no es posible realizar comparaciones entre legislaturas, esto porque la dinámica de los congresos puede diferir mucho de un periodo a

otro por elementos políticos, económicos y hasta internacionales. Asimismo, en caso de ser diputados suplentes, su tiempo efectivo suele ser menor, por lo que difícilmente alcanzarían una producción similar a la de los diputados titulares.

El indicador permitió encontrar algunos patrones en el trabajo legislativo de las diputadas. Se destaca la mejora de la representación sustantiva en el Congreso de Coahuila, ya que las legisladoras abordaron tanto temáticas estratégicas como de género. En estas últimas, favoreciendo aquellas que buscan erradicar la violencia contra la mujer en sus diferentes formas. No obstante, sigue dándose un sesgo hacia temáticas suaves que, si bien no son menos importantes, requieren de la confluencia de otras iniciativas, esto para que más allá de ser medidas paliativas se establezcan como medidas preventivas (en particular, en cuanto a propuestas de grupos vulnerables, e incluso, de género). En este sentido, aun se percibe la necesidad de seguir avanzando en el camino hacia una efectiva representación sustantiva en el legislativo estatal.

La aplicación y replicación de ejercicios como el aquí propuesto permitirían retroalimentar a las y los legisladores, y con ello se lograría la identificación de temáticas que requieren ser abordadas desde diferentes ámbitos. De reconocer la interseccionalidad de las problemáticas, la discusión legislativa podría ser más eficiente, desembocando en propuestas mejor confeccionadas, y que, por ende, conducirían a una mejor calidad de vida de las y los representados.



## Bibliografía

- ATKINSON, M. Y WINDETT, J. (2019). Gender stereotypes and the policy priorities of women in Congress. *Political Behavior*, 41(3), 769-789. <https://doi.org/10.1007/s11109-018-9471-7>
- BÁRCENA, S. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 395-425. [www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/63130](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/63130)
- BÁRCENA, S. Y HERNÁNDEZ, D. (2019). Score de Participación Parlamentaria (SPP). Sobre cómo medir el desempeño de los diputados federales en México. *Estudios Políticos*, (47). <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.47.69499>
- BLONDEL, J. (1970). Legislative behaviour: Some steps towards a cross-national measurement. *Government and Opposition*, 5(1), 67-85. [www.jstor.org/stable/44482235](http://www.jstor.org/stable/44482235)
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- CELIS, K. Y CHILDS, S. (2012). The substantive representation of women: What to do with conservative claims? *Political Studies*, 60(1), 213-225. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00904.x>
- CELIS, K., CHILDS, S., KANTOLA, J. Y KROOK, M. (2008). Rethinking women's substantive representation. *Representation Journal of Representative*

- Democracy*, 44(2), 99-110. <http://dx.doi.org/10.1080/00344890802079573>
- CERNA, S. (2015). La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 1(1), 98-118. <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/3/11>
- CHILDS, S. Y LOVENDUSKI, J. (2013). Political Representation. En G. Waylen, K. Celis, J. Kantola y S. Laurel (Eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics* (pp. 489-513). New York: Oxford University Press. [www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199751457.001.0001/oxfordhb-9780199751457-e-19](http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199751457.001.0001/oxfordhb-9780199751457-e-19)
- DAHLERUP, D. (2005). Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas. En *Women in Parliament: Beyond Numbers* (pp. 141-153). Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. [www.idea.int/sites/default/files/publications/women-in-parliament-beyond-numbers-a-revised-edition.pdf](http://www.idea.int/sites/default/files/publications/women-in-parliament-beyond-numbers-a-revised-edition.pdf)
- DI PALMA, G. (1976). Institutional rules and legislative outcomes in the Italian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 1(2), 147-179. [www.jstor.org/stable/439511](http://www.jstor.org/stable/439511)
- DWORAK, F. (2017). ¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales. En *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un Parlamento Abierto* (pp. 131-144). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- GARCÍA, E. (2019). Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación. *Estudios*

- políticos (México)*, (46), 73-98. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.46.68289>
- GÓNGORA, V., RAMÍREZ, E. Y MARTÍNEZ, P. (2019). Presencia y representación de las mujeres en el Congreso del Estado de Guanajuato. *Revista de El Colegio de San Luis*, 9(20), 493-529. <https://doi.org/10.21696/rcsl92020191039>
- HEATH, R., SCHWINDT-BAYER, L. Y TAYLOR-ROBINSON, M. (2005). Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420-436. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00132.x>
- HERNÁNDEZ, N. (2017). ¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en las entidades federativas en México. En F. Freidenberg (Ed.), *La representación política de las mujeres en México* (pp. 45-80). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral. <https://igualdad.ine.mx/biblioteca/la-representacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico/>
- KROOK, M. (2014). Electoral gender quotas: A conceptual analysis. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1268-1293. <https://doi.org/10.1177%2F0010414013495359>
- MIRÓN, R. (2017). La reforma político-electoral de 2014 y su impacto desde la perspectiva de género. En *Los Congresos en México: La representación política en el contexto de las reformas electorales* (pp. 85-102). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- PITKIN, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- REDES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA 29 LAGUNA AC. (2019). Análisis cuantitativo del desempeño de los diputados del Congreso de Coahuila. <https://pc29laguna.files.wordpress.com/2020/02/satc3a9lite-polc3adtico-2019-final.pdf>
- RODRÍGUEZ, J. (2017). Algunas reformas necesarias al Reglamento del Senado de la República para la evaluación del desempeño legislativo de las comisiones ordinarias. En *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un Parlamento Abierto* (pp. 147-170). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- SCHWINDT-BAYER, L. (2014). Women's Representation in Latin American Legislatures: Current Challenges and New Directions. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(2), 15-35. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297338131002>
- UGALDE, L. (2003). Desempeño legislativo en México. En R. M. Mirón y L. Béjar (Coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia* (pp. 175-195). México: Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1815>
- WÄNGNERUD, L. (2009). Women in parliaments: Descriptive and substantive representation. *Annual Review of Political Science*, 12, 51-69. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>