



Representación política y agendas de género en los congresos de Coahuila y Durango

T E S I S

que para obtener el grado de

Doctora en Ciencias Sociales

presenta

María del Rosario Varela Zúñiga

Tutora: Dra. Gloria Jovita Guadarrama Sánchez

Julio 2010

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

Agradecimientos:

La elaboración de esta tesis no habría podido realizarse sin el acompañamiento de muchas personas que desde sus propias voluntades contribuyeron de manera activa e incluso anónima, a hacer menos azarosa la aventura cognoscitiva que por definición es toda investigación. Al final de esta tarea deseo agradecer y reconocer al CONACYT por la beca otorgada para realizar el Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio Mexiquense; a mis tutores, en especial a la Dra. Gloria Guadarrama, al Dr. Henio Millán y a la Dra. Graciela Vélez, por su apoyo intelectual y profesional; a mis acuciosos lectores por su paciencia y disposición; a la comunidad del Colegio por la atención recibida en todo momento; a la Universidad Autónoma de Coahuila por su apoyo y facilidades, y a mis becarias por su tiempo y dedicación. Mi familia y mis amigos fueron un soporte afectivo y paciente con el que siempre conté. A todos muchas gracias.

ÍNDICE

Contenido.	Página
Introducción	i-xi
Capítulo I. Agendas de género y representación política: una propuesta para su estudio.	
Resumen	1
1.1 Caracterización del objeto de estudio y relevancia contextual de la investigación	1
1.2. Caracterización política-electoral de los Congresos de Coahuila y Durango en el contexto de la modernización política	4
1.3 Antecedentes: la demanda de igualdad de género en el entorno del poder legislativo	7
13.1 El proceso de fijación del género en la agenda política	7
1.4 El ámbito legislativo y su papel en el cambio del status quo de género	13
1.5 Caracterización del problema: el ejercicio de la representación política de las mujeres y su relación con la agenda de género	18
1.6 Marco Teórico	23
1.6.1 La representación política de las mujeres en la formación de las agendas legislativas de género: un objeto de estudio interdisciplinario	23
1.7 Hacia una interpretación del ejercicio de la representación política en la organización congresista en el enfoque del Nuevo Institucionalismo	25
1.8 El enfoque de las relaciones de género en las organizaciones y su aplicación a la acción política representativa	32
1.8.1 El sustrato de género en el diseño organizacional parlamentario	38
1.9 Cuestiones Metodológicas, conceptos, hipótesis y variables	40
1.9.1 Las agendas legislativas de género: variable dependiente	41
1.9.2 Densidad de la presencia política de mujeres legisladoras. Variable Independiente	42

1.9.3 Variable de contexto: Contingencia Política	44
1.9.4 Diseño Metodológico	47
1.10. Fuentes de información y procedimiento analítico	52
Capítulo II. Género y Representación Política	
Resumen	54
2.1 Dinámica de la representación y representatividad en las sociedades democráticas	54
2.2 La representación de la “presencia política” en las sociedades plurales	59
2.3 Representación política, género y gobernanza en México	63
2.4 La sub-representación política de las mujeres en el entorno mundial y en México	67
2.5 Factores político-institucionales que inciden en la sub-representación Política de las mujeres y los	72
2.6 La participación política de las mujeres en el marco del Sistema Político Electoral Mexicano	75
2.7 La tardía incorporación de las mujeres al rango de ciudadanía en el régimen político electoral mexicano	78
2.7.1 Primera etapa (1953-1979): la reforma al artículo 34 Constitucional para reconocer el derecho al sufragio femenino	80
2.7.2 La participación política de las mujeres durante el sistema mixto de representación (1979)	84
2.7.3 La presencia de las mujeres en los congresos de Coahuila y Durango en el marco de la cuota de género (1996 en adelante)	88
2.8 El sesgo de género en el desempeño de los partidos políticos y su efecto en la sub-representación política de las mujeres	91
2.9 El alcance de la cuota de género en la redistribución de las ganancias políticas de hombres y de mujeres	94
2.10 La insuficiencia del diseño institucional de las cuotas de género	103

2.10.1 El diseño institucional de la cuota de género en el Estado de Durango	103
2.10.2 El diseño institucional de la cuota de género en el Estado de Coahuila	106
2.10.3 Consideraciones en torno al diseño institucional de la cuota de género	112
Consideraciones finales	117
2.11.1 Aspectos institucionales de la sub-representación política de las mujeres	117
2.11.2 La centralidad del PRI en el sistema de partidos y su relación con la sub-representación política de las mujeres	118
2.11.3 Modernización y gobernabilidad política con equidad de género	119
Capítulo III. Las Agendas de Género en los Congresos de Durango y Coahuila.	
Resumen	121
3.1 Antecedentes: La igualdad de género en el ámbito público: una ventana de oportunidad política para la agenda local	122
3.2. Criterios metodológicos para definir la incidencia de la agenda de Género en el Status Quo	124
3. 3 Los Derechos Humanos de las mujeres en el Derecho Internacional	129
3.3.1 La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)	135
3.3.2. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará)	138
3.3.3. Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer	139
3.4 El marco internacional para los Derechos Humanos de los Niños y las Niñas	141
3.4.1 La Convención de los Derechos del Niño (CDN)	141
3.4.2. La condición de género en el desarrollo de las niñas según la Plataforma de Acción de Beijing	144
3.5 La Agenda Efectiva de Género en los Congresos de Coahuila y	

Durango y su Incidencia de Género en el status quo	151
3.5.1 Legislación en materia de Violencia contra las mujeres en el Estado de Coahuila	151
3.5.2 De la Violencia Familiar a la Violencia contra las Mujeres	154
3.6 Legislación en materia de materia de Violencia contra las mujeres en el Estado de Durango	160
3.7 Legislación en materia de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres en el Estado de Coahuila	163
3.8 Legislación en materia de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres en el Estado de Durango	165
3.9 Legislación en materia de libertad y seguridad sexual en el Estado de Coahuila	166
3.10 Legislación en materia de libertad y seguridad sexual en el Estado de Durango	170
3.11 Legislación en materia de Igualdad de las mujeres en el matrimonio y en las relaciones familiares en el Estado de Coahuila	171
3.12 Igualdad de las mujeres en el matrimonio y en las relaciones familiares en el Estado de Durango	174
3.13 Legislación en materia de Acciones Especiales Temporales para el Incremento de las Mujeres en la esfera política en el Estado de Coahuila	175
3.13 Legislación en materia de Acciones Especiales Temporales para el Incremento de las Mujeres en la esfera Política y su incidencia en el Status Quo en el Estado de Durango	177
3.14 Legislación en materia de salud sexual y reproductiva en el Estado de Coahuila	178
3.15 Legislación en materia de salud sexual y reproductiva en el Estado de Durango	184
3.17 Legislación en materia discriminación por orientación sexual en el Estado de Coahuila	187
3.18 Legislación en materia discriminación en el Estado de Durango	191
3.19 Legislación en materia de Transversalización de la Perspectiva	

de Género y Visibilización de las Mujeres	193
3.20. Acciones para transversalizar la perspectiva de género en los cuerpos legislativos del Estado de Coahuila	194
3.21 Acciones para transversalizar la perspectiva de género en los cuerpos legislativos del Estado de Durango	196
3.22 La Agenda de género Rezagada	197
3.22.1 Agenda de género Rezagada en materia de Derechos Humanos de las Mujeres en el Congreso de Coahuila	197
3.22.2 La Agenda Rezagada de Género en materia de Derechos Humanos de las Mujeres en el Congreso de Durango	203
3.23 Agenda Rechazada en materia de Derechos Humanos de las mujeres	206
3.24 La Agenda de Género en materia de Derechos Humanos de la Niña	208
3.24.1 La Agenda de Derechos Humanos de la Niñez en el Congreso del Estado de Coahuila	208
3.24.2 La Agenda de Derechos Humanos de la Niñez en el Congreso del Estado de Durango.	214
3.25 La Agenda Rezagada en materia de Derechos Humanos de la Niñez	216
3.25.1. Agenda Rezagada de la niñez en el Congreso del Estado de Coahuila	216
3.26. Agenda de Género Rechazada en el Estado de Coahuila	218
3.27 Consideraciones finales	229
3.27.1 Procesos diferenciados de institucionalización de la Agenda de Género	221
3.27.2 La Agenda de Género Local como un proceso diferenciado de difusión en el entorno legislativo	222
3.27.3 La Agenda Legislativa de Género: avances y retrocesos de los derechos humanos de las mujeres	225
3.27.4 Las áreas “duras” de la legislación de género	226
3.27.5 La violencia familiar como tema central de la agenda de Género	227

3.27.6 Consensos diferenciados en torno a la Agenda de Género y la Agenda de la Niñez	229
Capítulo IV. Densidad Política de Legisladoras y Agenda de Género en los Congresos de Coahuila y Durango	
Resumen	231
4.1 Del número a la presencia estructurada de las mujeres en los congresos: la “Densidad Política de Legisladoras”	231
4.2 El marco contextual del ingreso de las mujeres al poder legislativo (local): una articulación subsidiaria entre las vías formales e informales	233
4.3 Los congresos: espacios de poder diseñados en torno a la jerarquía política y las identidades de género	241
4.4 Fracciones parlamentarias y órganos de gobierno: el sustrato de género	242
4.5 El sesgo de género en la integración de los órganos de gobierno en el Congreso de Coahuila	243
4.6 Género y jerarquía partidista en la distribución de los hombres y las Mujeres en los órganos de gobierno	246
4.6.1. El sesgo de género en la integración de los órganos de gobierno en el Congreso de Durango	246
4.6.2 Los grupos parlamentarios, el sistema de comisiones y las relaciones de género	248
4.7 Jerarquía política y de género en el diseño institucional del Congreso de Coahuila	251
4.7.1. La membresía política como criterio de asignación de responsabilidades en el sistema de comisiones	251
4.7.2 El género como criterio de asignación de responsabilidades: la distribución de hombres y mujeres en el sistema de comisiones	255
4.8 Jerarquía política y de género en la estructura organizacional del Congreso de Durango	262
4.8.1. La membresía política como criterio de asignación de responsabilidades en el sistema de comisiones.	263

4.9 Las mesas directivas: espacios de mayor apertura para la Participación de las mujeres	267
4.9.1 La participación de las mujeres en las mesas directivas del Congreso del Estado de Durango	267
4.10. La participación de las mujeres en las mesas directivas del Congreso del Estado de Coahuila	269
4.11 Densidad Política de Mujeres Legisladoras y Agenda de Género en los Congresos de Coahuila y Durango	270
4.11.1 Densidad Política de Legisladoras y Agenda de Género en el Congreso	270
4.11.2 Relación entre la densidad política de mujeres y la Agenda de Género Efectiva	273
4.14 La variable de contexto en la Agenda de género en el Congreso del Estado de Coahuila.	275
4.15 Densidad política de legisladoras en el Congreso de Durango	282
4.16 Relación entre la densidad política de mujeres y la Agenda de Género	284
4.17 La variable de contexto en la agenda de género en el Congreso de Durango	287
4.18 Consideraciones finales	289
4.18.1 La dialéctica de la exclusión/inclusión de las mujeres en la organización parlamentaria: las relaciones de género y la jerarquización partidista	289
4.18.2 La densidad política de legisladoras y la agenda de género: una relación política sujeta al contexto del poder legislativo	294
Capítulo V. Actores y procesos de formación de la agenda de género: acción estratégica y la representación política de la presencia de las mujeres.	
Resumen	295
5.1 Agenda de Género y Representación Política de la Presencia: una tarea sujeta a la negociación y a la intermediación situada de los intereses de los actores	295

5.2	Procedimiento metodológico	298
5.3	Elementos para entender la “Lógica de lo Apropiado” de la Actividad legislativa en los marcos institucionales	302
5.4	Mecanismos de intermediación de las y los representantes políticos en el desempeño de su función legislativa	304
5.4.1	Los Pronunciamientos Políticos como vehículos de intermediación no conflictiva para la <i>sensibilización</i> de la problemática de género	304
5.5	Los Puntos de Acuerdo como recurso institucional para la negociación consensuada de la problemática de género	316
5.6	Entre la representación política y la representación sustantiva: su relación con las posiciones identitarias de los representantes	327
5.6.1	La posición de género como lugar de intermediación de las propuestas de modificación al status quo	327
5.7	Los derechos políticos de las mujeres: entre la representación sustantiva y el obstruccionismo del “veto masculino”	339
5.8	Los resultados políticos de la agenda de género en relación con la ausencia/presencia de las mujeres en las comisiones dictaminadoras	353
5.9	El recurso a las “voces autorizadas” como medios para desarticular las resistencias masculinas	363
5.10	La representación sustantiva: entre la identidad de género y las identidades organizacionales	365
5.11	El cuestionamiento a la autoridad de la Comisión de Equidad y Género en la LVI Legislatura de Coahuila	381
5.12	La presencia institucional disminuida de la Comisión de Equidad y Género en el Congreso de Durango	387
5.13	Más allá de los acuerdos de género: la regla de la mayoría, la disciplina de partido y la lealtad política en la construcción de la agenda de género	404
5.14	Los procesos de legislación en torno a la discriminación por orientación sexual en el Congreso del Estado de Coahuila	405

5.15. Las acciones estratégicas de los actores en el proceso legislativo del Pacto Civil de Solidaridad	407
5.16 La importancia de la ubicación de los actores en el sistema de comisiones para la definición de los resultados políticos	411
5.17 La acción acotada de los representantes políticos en un contexto institucional	418
5.18 Las posiciones políticas en torno a la legislación sobre el aborto: la ausencia de una representación sustantiva de las mujeres	421
5.19 Consideraciones finales:	432
5.19.1 La Agenda de Género y el ejercicio de la “Representación Política de la Presencia” desde las identidades organizacionales	432
5.19.2 La Agenda de Género y su relación con la Densidad Política de Mujeres en la estructura organizacional parlamentaria	435
VI Epílogo: los límites a la institucionalización de la agenda de género y la representación política de las mujeres	
6.1 La representación política y la agenda de género en los marcos Institucionales	438
6.2 La agenda de género como resultado de la interacción situada de los representantes desde las identidades organizacionales y de género	439
6.3 La Densidad Política de Mujeres Legisladoras: categoría operativa Relacional de la presencia de las mujeres en los congresos y plataforma para la negociación de la agenda de género	430
6.4 Procesos diferenciados de la construcción de las Agendas de Género: entre el cambio y la permanencia del status quo	443
6.5 Los límites a la institucionalización de la agenda de género en el actual diseño institucional de proceso legislativo	451
6.6 La Agenda de Género Pendiente: el rediseño de las reglas para la inclusión de las mujeres en la política electoral	458
Anexos	465
Bibliografía	556

ÍNDICE DE CUADROS, ESQUEMAS Y GRÁFICAS

Cuadro 1.1 Legislaturas objetos de estudio	2
Cuadro 1.2 Pluralidad política en el Congreso de Coahuila por tipo de Representación 1980-2007	5
Cuadro 1.3 Pluralidad política en el Congreso de Durango por tipo de Representación 1980-2007	6
Cuadro 1.4 Déficit de la legislación local en relación a los marcos internacionales en materia de mujeres y niñez (1997)	14
1.5Votación diferenciada por sexo en lo relativo a la violencia doméstica y violación conyugal	22
Cuadro 2.1 Integración del padrón electoral y lista nominal por sexo en el proceso de 2009	68
Cuadro 2.2 Congreso de la Unión: integración de la Cámara de Diputados por periodo y sexo 1952-2009	69
Cuadro 2.3 Congreso de la Unión: integración de la Cámara de Senadores Por periodo y sexo 1964-2009	69
Cuadro 2.4 Participación de las mujeres en los Congresos locales en México	70
Cuadro 2.5 Porcentaje de parlamentarias en 24 legislaturas nacionales 1945-1998: Sistemas mayoritarios (SM) Y Sistemas de Representación Proporcional	73
Cuadro 2.6 Congreso de Durango: Participación de las mujeres en las legislaturas electas bajo el sistema de mayoritaria relativa 1954-1980	82
Cuadro 2.7 Congreso de Coahuila: Participación de las mujeres en las legislaturas electas bajo el sistema de mayoría relativa 1961-1979	83
Cuadro 2.8 Congreso de Durango. Diputadas según número de legislatura a partir de que se introduce el sistema de representación mixto 1980-2001	84
Cuadro 2.9 Congresos de Coahuila y Durango: Partidos con representación proporcional masculina y femenina	85
Cuadro 2.10 Congreso de Coahuila: diputadas según número de legislatura a partir de que se introduce el sistema de representación mixto 1985-2002	87

Cuadro 2.11 Congreso de Coahuila: Participación de las mujeres en las legislaturas electas con la normatividad de la cuota de género 2003-2008	89
Cuadro 2.12 Congreso de Durango: Participación de las mujeres en las legislaturas electas con la normatividad de la cuota de género 2001-2007	90
Cuadro 2.13 Congreso del Estado de Durango: número de diputadas por Tipo de representación y partido político XLV-LXIII Legislaturas	93
Cuadro 2.14 Congreso del Estado de Coahuila: número de diputadas por tipo de representación y partido político XLII-LVII Legislaturas.	94
Cuadro 2.15 Integración del poder legislativo en algunos estados antes y después de la cuota de género.	99
Cuadro 2.16 Durango, elecciones 2007: número y porcentaje de candidatos a diputados de mayoría relativa propietarios y suplentes según sexo, y partido político	104
Cuadro 2.17 Durango, elecciones 2007: posiciones ocupadas por hombres y por mujeres en las listas de representación proporcional para diputados locales	105
Cuadro 2.18 Congreso de Durango: elecciones de 2004 y 2006. Integración de la LXIII y LXIV Legislatura según tipo de representación política, partido político y sexo	105
Cuadro 2.19 Congreso de Coahuila: Integración de la LVI y LVII Legislatura según tipo de representación política partido político y sexo en las elecciones de 2002 y 2005	106
Cuadro 2.20. Coahuila Elecciones 2002 y 2005: Candidatos a diputados de mayoría por partido político y por sexo	108
Cuadro 3.1 Congresos de Coahuila: Agenda de Género Efectiva en materia de Violencia Familiar y Violencia de Género y su incidencia en el Status Quo	158
Cuadro 3.2 Congresos de Durango: Agenda Efectiva en materia de Violencia de Género, y su incidencia en el Status Quo	162
Cuadro 3.3 Congreso de Coahuila. Agenda de Género Efectiva en materia de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres y su Incidencia en el Status Quo	165
Cuadro 3.4 Congreso de Durango. Agenda de Género Efectiva en materia	

De Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres y su Incidencia en el Status Quo	166
Cuadro 3.5 Congreso de Coahuila: Agenda Efectiva de Género en materia De Seguridad Sexual y su incidencia en el Status Quo	169
Cuadro 3.6 Congreso de Durango: Agenda Efectiva de Género en Materia de Seguridad Sexual y su incidencia en el Status Quo	171
Cuadro 3.7 Congreso de Coahuila. Agenda Efectiva de Género en materia de Igualdad de la Mujer en el Matrimonio y las Relaciones Familiares y su Incidencia en el Status Quo	173
Cuadro 3.8 Congreso de Durango: Agenda Efectiva de Género en materia de Igualdad de la Mujer en el Matrimonio y las Relaciones Familiares y su Incidencia en el Status Quo.	175
Cuadro 3.9 Congreso de Coahuila. Agenda Efectiva de Género en materia de Acciones Especiales Temporales para el Incremento de las Mujeres en la Participación Política y su Incidencia en el Status Quo	177
Cuadro 3.10 Congreso de Durango. Agenda Efectiva de Género en materia de Acciones Especiales Temporales para el Incremento de las Mujeres en la Participación Política y su Incidencia en el Status Quo	178
Cuadro 3.11 Congresos de Coahuila. Agenda Efectiva de Género en materia de Salud sexual y Reproductiva de la Mujer, y su incidencia en el Status Quo	183
Cuadro 3.12 Congresos de Durango. Agenda Efectiva de Género en Materia de Salud sexual y Reproductiva de la Mujer, y su incidencia en el Status Quo	186
Cuadro 3.13 Congreso de Coahuila. Agenda Efectiva de Género en materia de discriminación y su Incidencia en el Status Quo	190
Cuadro 3.14 Congreso de Durango. Agenda Efectiva de Género en materia de discriminación y su Incidencia en el Status Quo	192
Cuadro 3.15 Congreso de Coahuila: Agenda Efectiva de Género en materia de Transversalización de la Perspectiva de Género y Visibilización de las Mujeres y su incidencia en el status Quo	196
Cuadro 3.16 Congreso de Durango: Agenda Efectiva de Género en materia de Transversalización de la Perspectiva de Género y Visibilización de las Mujeres y su incidencia en el status Quo	197

Cuadro 3.17 Congresos de Coahuila y Durango: Agenda de Género Rezagada y su incidencia en el status quo	202
Cuadro 3.18 Congreso de Durango Agenda de Género Rezagada y su incidencia en el status quo.	204
Cuadro 3.19. Congreso de Coahuila: Agenda rechazada en materia de Derechos humanos de las mujeres y su Incidencia en el status quo	207
Cuadro 3.20 Congresos de Coahuila: Agenda Efectiva de Género en Materia de derechos humanos de la infancia y su incidencia en el status quo	212
Cuadro 3.21 Congresos de Durango: Agenda Efectiva de Género en materia de derechos humanos de la infancia y su incidencia en el status quo	215
Cuadro 3.22 Congreso de Coahuila: Agenda Rezagada en materia de Derechos Humanos de la Infancia y su Incidencia en el status quo	218
Cuadro 3.23 Congreso de Coahuila: Agenda Rechazada en materia de Derechos Humanos de la Infancia	219
Cuadro 4.1 Congresos de los Estados de Coahuila y Durango: Integración por sexo según legislatura	245
Cuadro 4.2 Congreso del Durango: integración de la Gran Comisión LXI - LXIII Legislaturas	247
Cuadro 4.3 Congresos de los Estados de Coahuila y Durango. Integración por sexo según legislatura	249
Cuadro 4.4 Congreso de Coahuila: comisiones coordinadas por el PRI, según asignación por género LIV-LVII Legislaturas	253
Cuadro 4.5 Congreso del Estado de Coahuila: comisiones coordinadas por las fracciones parlamentarias de minoría según asignación por género LIV- LVII Legislaturas	256
Cuadro 4.6 Congreso del Estado de Coahuila: Comisiones presididas por mujeres según partido político LIV-LVII Legislaturas	257
Cuadro 4.7 Congreso del Estado de Coahuila: diputadas incorporadas y sin incorporar a la Comisión de Equidad y Género según partido político LIV-LVII Legislaturas	258
Cuadro 4.8 Congreso del Estado Coahuila: comisiones con presencia de	

mujeres LIV-LVII legislaturas	260
Cuadro 4.9 congreso del Estado de Coahuila Comisiones sin participación de mujeres (con exclusiva integración de hombres) LIV-LVII legislaturas	261
Cuadro 4.10 Congreso del Estado de Durango: comisiones presididas por mujeres LXI -LXIII Legislaturas	263
Cuadro 4.11 Congreso del Estado de Durango. Comisiones dictaminadoras con participación de mujeres en las LXI- LXIII Legislaturas	264
Cuadro 4.12 Congreso del Estado de Durango: comisiones dictaminadoras sin participación de mujeres (con sólo participación de hombres) LXI - LXIII Legislaturas	265
Cuadro 4.13. Congreso de Durango: presencia de los representantes en las mesas directivas según sexo y número de periodos LXI-LXIII Legislaturas	268
Cuadro 4.14 Congreso de Coahuila: presencia de las mujeres en las Mesas directivas LIV-LVII Legislaturas	269
Cuadro 4.15 Congreso de Coahuila: Densidad Política de Mujeres Legisladoras LIV-LVII Legislaturas	272
Cuadro 4.16 Congreso de Coahuila: relación entre la Densidad Política de Mujeres Legisladoras y la legislación de género efectiva en las LIV-LVII Legislaturas	274
Cuadro 4.17 Congreso de Durango: densidad Política de Mujeres Legisladoras LXI-LXIII Legislaturas	283
Cuadro 4.18 Congreso de Durango: relación entre la Densidad Política de Mujeres Legisladoras y la legislación de género efectiva en las LXI.LXIII Legislaturas	285
Cuadro 5.1 Congresos de Coahuila y Durango: Presencia/Ausencia de las mujeres en la integración de las Comisiones dictaminadoras de las iniciativas para incorporar la cuota de género a las leyes electorales	354
Cuadro 5.2 Intervenciones a favor y en contra de la iniciativa para reformar el Código Penal de Coahuila en materia de estupro y violación	357
Cuadro 5.3 Posiciones de género/partido/comisión en el Punto de Acuerdo Para considerar a las madres solteras como grupo vulnerable exento de pago del impuesto predial	369
Cuadro 5.4 Identidades organizacionales y de género en la alineación	

ganadora (en contra) del Punto de Acuerdo para considerar a las madres solteras como grupo vulnerable exento de pago de impuestos municipales	374
Cuadro 5.5 Alineación perdedora (a favor) del Punto de Acuerdo para exentar a las madres solteras del pago de impuestos municipales	375
Cuadro 5.6 Alineación perdedora (a favor) en el punto de acuerdo para Exentar a las madres solteras del pago de impuestos municipales (segunda vuelta)	379
Cuadro 5.7 Matriz relacional de la presencia femenina en las comisiones de la LXII Legislatura	401
Cuadro 5.8 Curso de las acciones estratégicas en la legislación por discriminación por orientación sexual hasta la culminación el Pacto Civil de Solidaridad	409
Cuadro 5.9 Tiempo de dictaminación de la legislación aprobada en materia de discriminación por preferencias sexuales	414

ESQUEMAS

Esquema 1. Dimensión vertical y horizontal de la estructura político-administrativa de los congresos	38
Esquema 2. Marco institucional del proceso de construcción de la agenda de género	50
Esquema 3. Interacción de los actores en el espacio parlamentario de acuerdo a las posiciones identitarias	301

GRAFICAS

Gráfica 1.1 Porcentaje de Mujeres en los Parlamentos de sistemas mayoritarios (SM) y en los parlamentos de representación proporcional (SRP)	74

Introducción.

La tesis “Representación Política y Agendas de Género en los Congresos de Coahuila y Durango”, es un estudio que resalta la dimensión de género en las organizaciones político-representativas y en la actividad legislativa de dos congresos locales: el Congreso del Estado de Coahuila y el Congreso del Estado de Durango. El interés se centra en investigar la integración de la problemática de género a la agenda legislativa y el papel que han desempeñado en ella las legisladoras mujeres, en un proceso pautado por normas y procedimientos formales e informales en el que se desarrolla la acción representativa. Las legislaturas en estudio comprenden la LXI, LXII y LXIII del Congreso del Estado de Durango y la LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas del Congreso del Estado de Coahuila desarrolladas en el periodo de 1997 a 2008. Las legislaturas elegidas cobran en este caso su propia importancia como espacios temporales de la acción representativa posteriores a la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, referente inmediato de los compromisos contraídos en materia de derechos humanos de las mujeres.

La problemática de género se posicionó en la agenda pública en la segunda década de los noventa. En este contexto, el trabajo legislativo se vio enmarcado de alguna u otra forma en la serie de compromisos que se derivaron de la participación del gobierno mexicano en los foros internacionales donde se debaten los derechos humanos de las mujeres. Esta situación hizo eco entre la comunidad de investigadores configurando su interés por objetos de investigación relacionados con la problemática de género. En este sentido, la elección de los congresos de Durango y Coahuila como objeto de estudio radica en una experiencia previa de acercamiento al estudio de la agenda legislativa de género a partir de una convocatoria del Fondo CONACYT-INMUJERES, de la que se derivó un proyecto de investigación encaminado a identificar el impacto que las cuotas de género habían tenido en la presencia de las mujeres y en la agenda legislativa en algunos de los congresos locales de México.¹ La autora fue responsable

¹ El proyecto de investigación se denominó: “*Presencia y participación política de las mujeres en los congresos locales: la construcción de una agenda legislativa con enfoque de género. Los casos de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*”, con la clave INMUJERES-2004-C01-4. Los resultados de

entonces de los Congresos de Coahuila y Durango y en el proceso de investigación se pudo dar cuenta de la importancia que tenían las diputadas en la Agenda Legislativa de Género. No obstante, más allá de la obvia presencia de las mujeres en tal tarea, el marco de análisis y los objetivos de la investigación no permitían profundizar en el estudio de los procesos legislativos y de representación orientados a definir una agenda de género. Por otro lado, la presencia diferenciada de mujeres en dos congresos donde no había ocurrido la alternancia política y en los cuales el PRI había tenido casi siempre la mayoría legislativa, impelía a ahondar en la forma en que las mujeres se insertaban en las estructuras de los congresos y la manera en que participaban en la elaboración de la agenda de género.

El estudio tiene dos vertientes, por un lado, se identifica e investiga la Agenda de Género como parte de un proceso de incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en la actividad legislativa, y por otro, se analiza el proceso de creación de esa agenda en el sistema de interacciones en que se realiza la acción representativa. En este sentido es importante considerar importante ubicar la posición que las y los legisladores tienen en la estructura organizacional de los congresos -en la que el género opera como una posición informal pero determinante de los resultados políticos.

En un sentido restringido, por “Agenda de Género”, se entiende el conjunto de leyes creadas y/o modificadas para atender los derechos humanos de las mujeres y de la niñez. La vida de las mujeres está social y culturalmente asociada a la función reproductiva en la institución familiar, por lo cual la Agenda de Género se imbrica en algún momento con la Agenda de la Niñez, particularmente cuando lo que se legisla tiene que ver con los roles maternos en la familia.

Con el propósito de identificar la legislación de género creada en cada legislatura se hace una primera clasificación atendiendo a la temática de los asuntos legislados y de acuerdo con el estatuto legal de las iniciativas. En relación a este último, se distingue la Agenda

esta investigación se publicaron como capítulo en los libros *“La cuota de género y su impacto en los Congresos Estatales”* (2006) y en el libro *“Cuando la Democracia nos alcance”* coeditados por la Universidad Autónoma de Nayarit y el CONACYT-INMUJERES (2007).

de Género Efectiva, integrada por las iniciativas de leyes aprobadas en el periodo vigente de una legislatura; la Agenda de Género Rezagada, que se refiere a las iniciativas que no fueron dictaminadas, y la Agenda de Género Rechazada, que comprende las iniciativas que no fueron aprobadas.

Considerada en un sentido amplio, la Agenda de Género incluye también el conjunto de acciones legislativas llevadas a cabo por las y los legisladores -en asunción a sus facultades como representantes políticos-, para tratar de inducir una acción pública en torno a una situación percibida como problema. Así, de manera paralela a las iniciativas de Ley, se retoma el planteamiento de Puntos de Acuerdo y la enunciación de Pronunciamientos Políticos, que aún cuando no tienen la determinación de una ley sí muestran las tendencias del proceso de creación de la agenda legislativa. En esta investigación la Agenda de Género se aborda tanto en su sentido restringido como en su sentido amplio, sin embargo, mientras las iniciativas de ley se utilizan para dar cuenta de la legislación de género creada en cada legislatura (Capítulo III), los Puntos de Acuerdo y los Pronunciamientos son utilizados como dispositivos de análisis de los procesos de elaboración de la Agenda de Género (capítulo IV).

La investigación también aborda la incidencia de la legislación de género en el status quo en función de su orientación a los Derechos Humanos de las Mujeres y de la Niñez establecidos en los marcos internacionales. Se consideran principalmente la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Plataforma de Acción de Beijing. La aproximación de la Agenda de Género a los marcos internacionales y su incidencia en el status quo se define a partir de tres valores: una aproximación negativa, una moderada – subdividida en dos valores-, y una relevante. Las preguntas de investigación que se abordan en esta parte son: ¿En qué rubros se hicieron las propuestas legislativas?, es decir, ¿Qué problemática de género enfrentaron? ¿El nuevo status quo de género favoreció el adelanto de las mujeres? Esto es, ¿Las leyes creadas y/o modificadas se alejan o se acercan a los lineamientos, instrumentos o

recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales de Derechos Humanos? Se considera que una legislación más orientada a los marcos internacionales trasciende más el status quo de género. En la medida en que la legislación se oriente hacia este punto, las propuestas forman parte de la Agenda de Género con incidencia relevante; en la medida en que se aproximen menos o que se alejen, forman parte de Agenda de Género con incidencia moderada o negativa. Esta caracterización es válida tanto para la Agenda de Género Efectiva, como para la Agenda de Género Rezagada y/o Rechazada.

Debido a que una misma disposición jurídica puede tener elementos que la acerquen, pero también que la alejen de los marcos internacionales resulta complejo discernir la incidencia de género de una norma. En tal caso se encuentra por ejemplo, la reciente Ley de Protección a la Maternidad en el Estado de Coahuila, que si bien atiende la estipulación contenida en el artículo 12 de la CEDAW, de brindar atención a la salud de las mujeres antes y después del parto, es también un instrumento legal para desincentivar la despenalización del aborto (en la medida en que aparentemente las mujeres estarían en posibilidades económicas de llevar a término su embarazo)

Respecto a los procesos de construcción de la agenda de género, el estudio identifica a los actores y el sistema de interacciones en que ocurre tal empresa. La presencia de mujeres en el espacio legislativo ha sido considerada una condición necesaria para la elaboración de una agenda de género y regularmente se ha relacionado con el número de legisladoras que se integran a los espacios de representación política. En esta investigación la presencia de las mujeres en los congresos y su incidencia en la agenda de género se analiza a través de la categoría “Densidad Política de Mujeres Legisladoras” que refiere tanto al número de mujeres que se incorporan a una legislatura, como a la manera en que su presencia se distribuye en la estructura organizacional de los congresos, ocupando -o no- posiciones de influencia política.

Al respecto, conviene tener en cuenta que las y los representantes políticos concurren al ámbito legislativo con una serie de atributos que determina las posiciones que ocuparán

en la estructura de los congresos. La adscripción social de género -como forma de identidad social que portan los hombres y las mujeres- define de manera previa su ubicación en la estructura organizacional. En este sentido, la Densidad Política de Legisladoras es una categoría operativa relacional de la presencia de las mujeres en el espacio parlamentario, que da cuenta de las posibilidades reales que tienen las mujeres para negociar una agenda de género. El estudio atiende a la hipótesis de que hay una relación entre la agenda de género -como variable dependiente-, y la densidad política de mujeres -como variable independiente-, relación que se manifiesta de manera diferente en cada legislatura (y en cada congreso).

En cierta medida, la Agenda de Género es la expresión que adquiere la acción representativa de las mujeres desarrollada en un contexto legislativo específico y que tiene que ver con la cantidad de mujeres en las fracciones parlamentarias de mayoría y de minoría; con su presencia -o ausencia- en los órganos de gobierno, con las comisiones presididas por ellas y con su experiencia y trayectoria política, a saber: su desempeño en cargos públicos de nivel federal, estatal, y/o municipal, además de su relación y pertenencia a los grupos políticos. Este conjunto de condiciones puede impulsar y/o reforzar el interés de las mujeres legisladoras en una representación política sustantiva que integre la problemática de género a la agenda legislativa.

La perspectiva teórica del estudio de las Agendas de Género adopta planteamientos del Nuevo Institucionalismo y del Enfoque de Género. El primero permite comprender la acción representativa en un ámbito institucional signado por reglas formales e informales, lo que orienta los resultados más allá de la voluntad o los propósitos de los actores individuales. Para el análisis de la construcción de la agenda de género a partir de la acción representativa se retoma el concepto de la “lógica de lo apropiado” de acuerdo a la significación que le atribuyen March y Olsen (March y Olsen, 1997: 69) en un contexto institucional, en el que los individuos parecen actuar más con base en *reglas de apropiación* que en el *cálculo racional*. Este concepto es útil para el estudio de la acción representativa pues los procesos legislativos ocurren en un sistema de interacciones entre actores ubicados en posiciones estructurales diferenciadas

(fracciones de mayoría o de minoría, comisiones “de poder” o de menor influencia; integración en los órganos de gobierno, etc.), lo que les otorga distintas posibilidades de incidir en la toma de decisiones y en los resultados políticos. Por ello es necesario identificar el conjunto de posiciones identitarias que asumen las y los representantes a lo largo de las distintas posiciones que ocupan y en las diversas etapas del proceso legislativo.

Por otro lado, el enfoque de género resalta la diferencia que imprimen las identidades de género en la dinámica de las organizaciones y en los procesos político-sociales. De acuerdo con Scott (1996), los conceptos de género establecidos como conjunto objetivo de referencias, estructuran la percepción y la organización concreta y simbólica de toda la vida social hasta el punto en que esas referencias establecen distribuciones de poder. Así, el género pone en evidencia el lugar de articulación entre la idea de lo femenino y lo masculino revelando las asimetrías, las jerarquías y la valoración diferente de uno y del otro, posibilitando adentrarse en el estudio de la condición subordinada de las mujeres. En esta investigación el Enfoque de Género subyace como perspectiva teórica de análisis que permite dar cuenta de la posición jerárquicamente diferenciada que ocupan las mujeres y los hombres en la estructura organizativa de los congresos. En este sentido, la categoría “Densidad Política de las Mujeres” sitúa el (pretendido) interés de las legisladoras por la problemática de género, en el entramado de las diferentes posiciones que ocupan en la estructura organizacional, más allá de su voluntad e interés individual por representar de manera sustantiva las necesidades de las mujeres. Esta categoría de análisis también permite considerar las relaciones de género como parte de la dimensión informal en que se desarrolla la acción legislativa

El estudio está dividido en cinco capítulos y un epílogo. El capítulo I caracteriza al proceso de incorporación e institucionalización de la agenda de género como objeto pertinente de estudio interdisciplinario. Se explica el proceso de fijación de la agenda de género a través de diversos momentos que van constituyendo la desigualdad entre hombres y mujeres como problema público, en un proceso que se extiende desde la década de los setenta y llega a un momento culminante a mediados de los noventa, con el impulso de la

IV Conferencia de la Mujer (Beijing 1995). Se contextualiza y se justifica la necesidad de abordar la agenda legislativa de género en la situación de alternancia política por la que atraviesa la sociedad mexicana debido a la importancia que cobra en la actualidad la “representación política de la presencia” y los rasgos que imprime a los resultados políticos.

El capítulo II aborda la representación política y a los Partidos como instituciones características de las sociedades democráticas modernas y se les contextualiza con las demandas actuales de una gobernabilidad con inclusión de género. Se hace un recuento de la sub-representación política de las mujeres en el poder legislativo- tanto a nivel mundial, como nacional y local-, y se la relaciona particularmente con los factores de tipo institucional, sobre todo los relativos al sistema electoral. Para el caso de México y el plano local se consideran en tres momentos claves en la transformación del sistema político-electoral: la reforma constitucional de 1953, por la cual fue reconocido el derecho de las mujeres a votar y ser votadas; la incorporación del sistema de representación proporcional a finales de la década de los setenta, que abrió la posibilidad de que las mujeres llegaran al poder político por Partidos diferentes al PRI y por la vía plurinominal; y finalmente la introducción de la cuota de género a mediados de la década de los noventa, que recomendaba a los partidos políticos que nominaran a sus candidatos en un porcentaje no mayor a un 70 ciento de un solo género. Este marco de análisis se aplica análisis de la evolución de la participación de las mujeres en los congresos de Coahuila y Durango. En este capítulo se hace también una reflexión sobre el alcance de la cuota de género como mecanismo redistribuidor de las ganancias políticas de hombres y mujeres, y sobre la complejidad que implica el diseño de mecanismos institucionales para incrementar la participación política de la población femenina en un contexto signado por una trayectoria de género excluyente en la que las mujeres no fueron consideradas como parte de la comunidad política.

El capítulo III aborda la Agenda Legislativa de Género y de la Niñez en cada una de las legislaturas y su incidencia en el status quo en relación con los marcos internacionales de Derechos Humanos. Se identifica La legislación de género creada en ambos congresos

de acuerdo con una clasificación temática que incluye la Violencia Familiar y la Violencia Contra las Mujeres; la Igualdad de las Mujeres en las Relaciones Familiares; los Mecanismos institucionales para el Adelanto de las Mujeres; las Acciones Temporales para la Participación de las Mujeres en la Política (cuotas de género); la Libertad, Seguridad Sexual y Derechos Sexuales; la Salud Sexual y Reproductiva y la Transversalización de la Perspectiva de Género y Visibilización de las Mujeres en la Legislación. En relación a los Derechos Humanos de la Niñez se identifica la Legislación en Materia de Adopciones y en Materia de Justicia para Menores Infractores.

El análisis de la Agenda de Género y de la Niñez permite identificar áreas “duras” y áreas “suaves”, de la legislación, así, lo relativo a los derechos políticos de las mujeres, particularmente su derecho a participar con equidad en los procesos electorales es una área “dura” en la medida que no ha experimentado grandes cambios. Este tipo de propuestas regularmente han enfrentado un poder de “veto masculino”, que por ser mayoritario se impone. En cambio, la legislación sobre Violencia Familiar o de la Infancia ha experimentado más reformas. En términos generales, la agenda de género muestra un sentido oscilante entre la permanencia y el cambio en el status quo, y no termina de definir una orientación hacia los derechos humanos establecidos en los marcos internacionales. Las razones parecen estar en la baja densidad política de legisladoras mujeres, derivada a su vez de las reglas del juego –formales e informales-, que limitan las posibilidades de que más mujeres arriben al poder, con perfiles adecuados para llevar a cabo la agenda de género.

El Capítulo IV analiza la Densidad Política de Legisladoras en la estructura organizacional de los congresos a partir de su ubicación en los órganos de gobierno, el sistema de comisiones y las mesas directivas. Este análisis devela al género como principio ordenador de los espacios que ocupan los hombres y las mujeres en paralelo con otros atributos relativos a su membresía partidista y su trayectoria política. Así, en los congresos a las representantes mujeres se las encuentra en menor cantidad que los hombres, prácticamente ausentes de los órganos de gobierno y en comisiones muy localizadas, como la de Equidad y Género, Discapacitados, y de la Tercera Edad, además de la de

Derechos Humanos. En contraparte los diputados hombres se posicionan en comisiones masculinizadas y de mayor jerarquía –de Gobernación, de Justicia, y de Hacienda, entre otras.

La asignación de las mujeres a determinadas comisiones se inserta en una lógica de ejercicio del poder en donde la fracción mayoritaria del PRI –fracción hegemónica en ambos congresos en casi todas las legislaturas-, distribuye los espacios menos rentables entre los partidos de oposición y entre las mujeres. En mayor o menor medida, el resto de los partidos distribuyen en esta misma lógica a los integrantes de sus fracciones parlamentarias. En este sentido, los congresos pueden ser caracterizados como espacios de poder diseñados en torno a la jerarquía política y las identidades de género. También se advierte que la ausencia de mujeres en las comisiones “poderosas” (Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia), afecta la Agenda de Género en la medida en que son estas comisiones a las que tradicionalmente se turnan las iniciativas que tienen que ver con los cambios a los Códigos Civiles y Penales.

El Capítulo V aborda a los actores y procesos de la formación de la agenda de género. Se analiza la manera en que las mujeres llevan a cabo la función legislativa desde una *representación política de la presencia* y se ubica ésta en el conjunto de condiciones institucionales y contextuales en que se desarrolla la acción legislativa. Se muestra cómo la incorporación de la problemática de género a la agenda legislativa está sujeta a la intermediación de los intereses de los demás actores de acuerdo a la posición que ocupan en la estructura organizacional en un proceso mediado por las relaciones de género. En este sentido, la Agenda de Género –y en general la agenda legislativa-, se considera una empresa temporal y colectiva que adquiere matices a lo largo del tiempo con la acción de distintos actores con intereses distintos. Una cuestión a elucidar en este capítulo es si más allá de los acuerdos de género entre las mujeres de distintos partidos, -considerada frecuentemente como una herramienta estratégica para el impulso de la agenda de género-, existen otras formas en las que estos asuntos ingresan a la agenda legislativa. Se observa que no en todo tiempo los acuerdos de género son la herramienta que les permite a las mujeres asegurarse resultados deseados, pues no existen las condiciones necesarias para llevarlos a cabo, siendo una de las principales limitantes el

escaso número de mujeres y su baja densidad política. Pero aún cuando no se pueda hablar de “acuerdos de género” como una acción deliberada y concertada entre mujeres atendiendo intereses comunes, se advierten acciones estratégicas con las que las mujeres tratan de inducir la temática de género -que no ha llegado a ser regular en la agenda legislativa- en un espacio caracterizado por una sobre-representación masculina

El capítulo V muestra la importancia que tiene la presencia de las mujeres en la Agenda de Género en la medida en que son ellas principalmente las que a través de una representación política -simbólica y sustantiva- incorporan a la agenda legislativa las diversas problemáticas asociadas a la condición de género. Así, por medio de Iniciativas de Ley, Pronunciamientos, y Propuestas con Puntos de Acuerdo las legisladoras *hacen presente* a un grupo social que comparte una característica común: la subordinación de género y la vulnerabilidad social. En cuanto a la participación de los diputados hombres, ésta ocurre de manera esporádica y más bien en defensa del status quo.

En el epílogo se hace una reflexión final sobre los límites a la institucionalización de la agenda de género y la representación política de las mujeres con base en lo analizado en los capítulos previos. Se advierten tres fases en el proceso de institucionalización de la agenda de género: la primera se identifica con la emergencia del género como un problema público que genera desigualdad social, y con los procesos de evaluación realizadas a las legislaciones federal y local entre 1997 y 2002, por parte de la Comisión de Derechos Humanos y el INMUJERES, que mostraron el déficit legal de los derechos humanos de la población femenina en los marcos jurídicos vigentes, convirtiéndose así en insumos legislativos de la Agenda de Género.

Una segunda fase ocurre con la creación de la Comisión de Equidad de Género con lo cual la organización legislativa da cabida institucional a la problemática de género. Esto permitió estructurar un *espacio* que visibilizara la problemática de género como un *asunto legítimo*. La casi exclusiva integración de mujeres a esta comisión las volvió protagonistas de la Agenda de Género autorizándolas para ejercer una representación sustantiva. Sin

embargo, dada a su reciente creación, la Comisión de Equidad y Género no ha tenido el mismo reconocimiento y fuerza de otras comisiones cuyos espacios y funciones están claramente establecidos por la ley orgánica y por la costumbre, como la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia. En esta reflexión final se muestra cómo el actual diseño de la organización legislativa no favorece la equidad de género ni una incorporación sistemática de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

En este sentido, algunos de los aspectos que se visualizan como necesarios para el propósito de transversalizar la perspectiva de género en la dinámica organizacional y funcional de los congresos es una presencia extendida de las legisladoras mujeres en el conjunto de las comisiones (sin dejar de considerar que no necesariamente todas las diputadas tienen interés en desarrollar una representación sustantiva). Regularizar su presencia en los congresos y en el sistema de comisiones, amén de una reestructuración de las funciones de la Comisión de Equidad de Género para otorgarle facultades que le permitan intervenir en la dictaminación de todas las iniciativas desde un enfoque de género, son otras de las cuestiones que se descubren necesarias. Mención aparte merece la profesionalización de las y los diputados que integren esta comisión.

Una tercera fase actualmente en proceso, tiende hacia la institucionalización – ambivalente- de la Agenda de Género, en donde no todos los derechos humanos de las mujeres tienen la misma importancia. Un proceso de institucionalización más definido tendría que caracterizarse por una interiorización de la equidad de género como valor intrínseco de la representación política, lo que conlleva su formalización en la normatividad con que operan los congresos, esto es la modificación de las Leyes Orgánicas de los Congresos –precedidas por cambios incluso a nivel constitucional-, para dar cabida a la desigualdad de género como un problema *político*.

Capítulo I. Agendas de género y representación política: una propuesta para su estudio.

Resumen.

El capítulo I caracteriza el proceso de incorporación e institucionalización de la agenda de género como objeto pertinente de estudio interdisciplinario. Se explica el proceso de fijación de la agenda de género a través de diversos momentos que van constituyendo la desigualdad entre hombre y mujeres como problema *público*, en un proceso que se extiende desde la década de los setenta y llega a un punto culminante a mediados de los noventa con el impulso de la IV Conferencia de la Mujer (Beijing 1995). Se contextualiza y se justifica la necesidad de abordar la agenda legislativa de género en relación con la presencia de mujeres en el poder legislativo local, debido a la importancia que cobra en la actualidad la “política de la presencia” y los rasgos que imprime a los resultados políticos, así como por la situación de alternancia política por la que atraviesa la sociedad mexicana. Se define el marco teórico para el análisis de los procesos de incorporación e institucionalización del género, ubicándolo dentro de una perspectiva del Nuevo institucionalismo por un lado, y el enfoque de género por otro, pero adecuados a las necesidades del objeto de estudio. La “lógica situacional” de los actores sustenta el diseño metodológico, orientado a identificar la forma en que los representantes interrelacionan para producir un resultado político: la agenda legislativa de género.

1.1. Caracterización del objeto de estudio y relevancia contextual de la investigación.

El estudio sobre la representación política y las agendas de género hace una aproximación a los procesos de incorporación e institucionalización de la problemática de género en la agenda legislativa, a partir de la incidencia que ha tenido en el ejercicio de la representación política la presencia de las mujeres. Para tal efecto, se han seleccionado 7 legislaturas, 4 del Congreso del Estado de Coahuila y 3 del Congreso del Estado de Durango (ver cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
Legislaturas objeto de estudio

Congreso del Estado de Coahuila		Congreso del Estado de Durango	
LVII	(2006-2008)	LXIII	(2004-2007)
LVI	(2003-2005)	LXII	(2001-2004)
LV	(2000-2002)	LXI	(1998-2001)
LIV	(1997-1999)		

Estas legislaturas tienen como característica principal su ubicación temporal, situada en la segunda década de los noventa del siglo pasado. Para los fines de esta investigación lo anterior es nodal ya que su desarrollo se contextualiza en el reconocimiento internacional de la problemática de género que propició la IV Conferencia Mundial de la Mujer (“Conferencia de Beijing”), realizada en 1995. Asimismo, estas legislaturas transcurren en un contexto de democratización de las estructuras políticas en México en que el poder legislativo cobra relevancia. De acuerdo con Alcántara (reseñado por Mertí Puig, 2006), en Latinoamérica el interés por los estudios legislativos resurge en un momento en que las instituciones democráticas han ido consolidándose, después de haber sido consideradas como de “segundo orden” en el entorno presidencialista.

En México, el reciente cambio en las condiciones de competencia electoral ha modificado la integración política del poder legislativo y ha establecido nuevas reglas para el ejercicio de la representación política partidista. En este contexto, el papel del poder legislativo en la dinámica sociopolítica del país es notable (aunque de manera diferenciada en el ámbito regional), a contracorriente del ostracismo en que se mantuvo durante el periodo del monopartidismo, en el que congreso fue considerado más como una correa de transmisión de los intereses del ejecutivo antes que una instancia representativa con peso específico en el balance de los poderes públicos.

Los estudios surgidos en torno a las transformaciones del poder legislativo en el contexto de la alternancia política se enmarcan generalmente en la preocupación por la ingobernabilidad que supone un gobierno dividido y un congreso débil para llegar a acuerdos. En este tipo de estudios el ámbito regional frecuentemente es soslayado o

subsumido en el ámbito nacional focalizándose en el Congreso Federal. Además, regularmente se orientan a identificar la productividad legislativa en relación con las fuerzas políticas representadas en el congreso, obviando la diferencia sexual y las relaciones de género, y por ende, la manera en que la presencia de las mujeres (como *actoras intencionales*) puede modificar los resultados políticos.¹ Por el contrario, esta investigación se centra en advertir el efecto de la presencia de mujeres en la formación de la agenda de género en dos congresos locales ubicados en el norte, y centro-norte de México: el Congreso del Estado de Durango y el Congreso del Estado de Coahuila. Es decir, el estudio dimensiona el factor género y el factor regional en la función legislativa, amén de ocuparse de un resultado específico de ésta: la Agenda de Género. Los congresos locales tienen una dinámica propia, tanto por los grupos de poder asentados en las regiones, como por los problemas que interesan a la agenda legislativa, así como por la manera en la que las mujeres participan en la política local, razones que hacen pertinente estudiar la forma en que en los congresos locales se lleva a cabo la construcción de la agenda de género.

El estudio ampliado de los procesos de construcción de la agenda de género en estos dos congresos tiene también como propósito identificar los procesos de armonización de las legislaciones estatales con los marcos internacionales en materia de Derechos Humanos de las mujeres. ¿Hasta dónde responde la agenda legislativa de género de estos dos congresos a las demandas planteadas por el entorno internacional y la demanda social? El estudio se orienta a identificar los procesos por los cuales se construyó la agenda de género atendiendo a la hipótesis de que existe una relación entre la agenda de género y la densidad política de mujeres en cada una de las legislaturas.²

¹ Ver entre otros, Espinoza-Toledo (2003). La oposición parlamentaria en México. Hay que mencionar, no obstante estudios recientes como el de Huerta y Magar (2006), que estudian la producción legislativa de la Asamblea de representantes del Distrito Federal tomando en consideración la variable de género. También Teresita de Barbieri (2003), retoma la cuestión de género en el estudio que hace del proceso legislativo en la LVII Legislatura

² En la medida en que todos los congresos participan de los compromisos contraídos por el gobierno mexicano, cualquier congreso local sería un objeto de estudio en sí mismo. Lo que importa realmente es el estudio de las legislaturas posterior a la IV Conferencia Mundial de las Mujeres en la medida en que acusan la influencia del entorno inmediato. La variable en este caso es la Densidad política de Mujeres, que puede variar en relación a la manera con que las mujeres participan en los contextos estatales. Un estudio comparativo de más envergadura debería incluir la

Los casos abordados se analizan desde una perspectiva comparativa en el tiempo y el espacio, así, se consideran lo específico de cada congreso estatal – inserto en un espacio geopolítico particular-, pero también de cada legislatura – atendiendo su configuración temporal político-electoral.

1.2. Caracterización política-electoral de los Congresos de Coahuila y Durango en el contexto de la modernización política.

El Estado de Coahuila cuenta con 38 municipios de los cuales Saltillo (la capital) y Torreón (ubicado en la Región Laguna), son los de mayor población. De acuerdo con el INEGI (2005), el primero contaba en el año 2005 con 648 929 habitantes y el segundo con 577 477. Le siguen en importancia poblacional los municipios de Monclova, Piedras Negras y Acuña, ubicadas en la frontera de los Estados Unidos y con un rango de población entre 100 mil y 200 mil habitantes. El resto de los municipios tiene menos de 100 mil habitantes. El Congreso del Estado de Coahuila se integra actualmente (LVIII Legislatura) por 20 diputados de mayoría relativa y 11 de representación proporcional, teniendo un total de 31 legisladores. Esta integración es reciente ya que las legislaturas en estudio, LVII, LVI LV y LIV, se integraron por 35 legisladores, 20 de mayoría relativa y 15 de representación proporcional.

El Estado de Durango tiene un total de 39 municipios. La capital, Victoria de Durango, tiene una población de 526 659 (INEGI, 2005). Los dos municipios más importantes después de Durango son Gómez Palacio (304 515 habitantes) y Lerdo (129 191 habitantes), ubicados en la Región Laguna, una zona interestatal colindante con el Estado de Coahuila. El resto de los municipios son menores a 40 mil habitantes. La actual LXIV legislatura se integra por 30 legisladores, 17 de mayoría relativa y 13 de representación proporcional. Las legislaturas en estudio LXIII, LXII y LXI, se integraron por 25 diputados, 15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional.

creación de la Agenda de Género en todos los congresos estatales y en Congreso Federal, de manera que diera cuenta del ritmo con que los congresos se adaptan a las demandas de su medio ambiente.

En los estados de Coahuila y Durango no ha habido alternancia política a nivel ejecutivo ya que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha gobernado siempre en ambas entidades y ha mantenido la mayoría legislativa³. Sin embargo, a nivel municipal y en el congreso, el PAN ha tenido una presencia importante - aunque con altibajos-, de hecho es la segunda fuerza política en ambos estados. El resto de los partidos, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), de los más antiguos, y el Partido Convergencia (PC), además del Partido Nueva Alianza (PNA), entre otros de los más recientes, tienen una escasa presencia en los congresos de estos dos estados. De los partidos denominados de izquierda, el PRD tiene una mayor presencia en el Congreso de Coahuila y el PT tiene una mayor presencia en el Congreso de Durango. En este último las tres principales fuerzas representadas después del PRI son el PAN y el PT. La presencia del PRD es mínima, equiparándose en las dos últimas legislaturas a la del Partido Duranguense (PD), un partido local.

En el Congreso de Coahuila las tres fuerzas políticas más representadas son el PRI, el PAN, y el PRD. La primera fuerza de minoría es el PAN, quien ganó presencia a principio de los noventa, así, en la LII Legislatura gana un distrito de mayoría y para mediados de esta década obtiene 8, más dos cargos plurinominales. No obstante, a inicios de 2000 (Legislatura LV) su presencia por la vía de la mayoría baja sensiblemente y aunque experimenta cierta presencia al final de la primer década de 2000, no logra recuperarse (ver cuadro 1.2)

Cuadro 1.2

Pluralidad política en el Congreso de Coahuila por tipo de representación, 1980-2007

N° de legislatura	Periodo	Partidos con representación política	
		número de distritos de mayoría por partido	Distribución partidaria de la representación proporcional
XLVIII	1979-1982	PRI (12)	PPS, PARM
XLIX	1982-1985	PRI (12)	PAN, PRI, PST
L	1985-1988	PRI (12)	PAN, PRI, PST

³ Sólo en la LIV Legislatura del Congreso de Coahuila el PRI bajó su representación a un 50 por ciento, en las restantes legislaturas su representación ha estado en 60 por ciento en promedio. Aún más, la posición hegemónica del PRI se torna mayor debido a las alianzas internas que hace con los partidos de minoría.

LI	1988-1991	PRI (10); PFCRN (2)	PAN, PARM, PPS , PFCRN
LII	1991-1994	PRI (12)	PAN, PRD, PFCRN
LIII*	1994-1996	PRI (19); PAN (1)	PAN, PRI, PRD, PT, PFCRN
LIV	1997-1999	PRI (12); PAN (8)	PAN (2), PRI (4), PRD(2), PT (2), PC(2)
LV	1999-2002	PRI (19); PAN (1)	PAN (4), PRD (2), PT (1), PCC (2), PVEM (1), PUDC (2).
LVI	2002-2005	PRI (16); PAN (4)	PAN (4), PRI (4), PRD (3), PT (2), PUDC (2)
LVII	2005-2008	PRI (16); PAN (4)	PAN (5), PRI (4), PRD (2), PT (1), PVEM (1), PUDC (2).

Fuente: elaboración propia a partir del Listado de Diputadas del Congreso de Coahuila (mimeo), información proporcionada por Dirección de Documentación e Información Legislativa del Estado de Coahuila (consulta realizada en octubre de 2006).

*En la LIII Legislatura el número de distritos de mayoría aumenta a 20 y los representantes plurinominales fueron 15. En la actual legislatura (LVIII) se mantiene el mismo número de distritos de mayoría pero los diputados de representación proporcional se reducen a 11.

En contraparte, los partidos minoritarios experimentan un crecimiento, disputando al PAN la oposición con el PRI, sobre todo el PRD y en menor medida el PT y el PUDC (Partido Unidad Democrática de Coahuila, partido local). El PVEM ha tenido una representación mínima en el congreso (sólo ha tenido representación en la LV y LVII Legislaturas)

En el Congreso de Durango la mejor época del PAN fue a principios de los noventa y en los primeros años de 2000 cuando gana 6 posiciones de 25 en el Congreso. En la LX Legislatura llegó a ganar incluso 3 distritos de mayoría. La segunda fuerza política es el PT, sobresaliendo también la LX Legislatura cuando gana dos distritos de mayoría y tres cargos de representación proporcional. Conviene mencionar que en las últimas legislaturas el PRI ha recuperado nuevamente su posición hegemónica. (Ver cuadro 1.3)

Cuadro 1.3
Pluralidad política en el Congreso de Durango por tipo de representación 1980-2007

N° de Legislatura	Periodo	Número de distritos de mayoría por partido	Partidos
			Distribución partidaria de la representación proporcional
LV*	1980-1983	PRI (12)	PAN (1), PARM (1), PCM (1), PPS(1)
LVI	1983-1986	PRI (12)	PPS (1), PSUM (2)
LVII	1986-1989	PRI (12)	PAN (1), PST (1), PRT (1).

LVIII*	1989-1992	PRI (15)	PRC* (1), PAN (4), PCDP (2), PRD (2), PPS (1),
LIX	1992-1995	PRI (12); PAN (3)	PRI (1) PAN (5), PRD (1), PT (3)
LX	1995-1998	PRI (10); PAN(3); PT (2)	PRI (3), PAN (3), PRD (1), PT (3)
LXI	1998-2001	PRI (14); PAN (1)	PAN (4), PRD (2), PT (4)
LXII	2001-2004	PRI (15)	PAN (6), PT(2), PRD (1), PD (1)
LXIII	2004-2007	PRI (15)	PAN (7), PRD (1)*, PT (1), PD (1)

*Al inicio de la introducción del sistema de representación proporcional, los distritos eran 12. En la LVIII el número de distritos de mayoría aumentó a 15.

1.3 Antecedentes: la demanda de igualdad de género en el entorno del poder legislativo.

1.3 1.El proceso de fijación del género en la agenda política.

De acuerdo con Elder y Cob (1996), la formación de la agenda es el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La agenda de gobierno son las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben como dignas de atención pública y que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad legal existente (Elder y Cob, en J. Nelson, 1996).

En relación a la agenda de género, se puede decir que el reconocimiento de la condición de género como un factor que afecta la situación de igualdad de las personas ha sido incorporado como un asunto público en los espacios de representación política. Así, desde mediados de la década de los noventa, los congresos empezaron a legislar sobre aspectos que afectan la vida de las mujeres, pero que anteriormente eran considerados como parte de los usos y costumbres de la sociedad. De este modo, cuestiones como la violencia familiar se incorporaron a los asuntos que los representantes debían de atender en la agenda legislativa (casi con la misma importancia dedicada a otros asuntos)

Ahora bien, ¿Cómo se fue imbricando el género en los asuntos públicos? El hecho puede ser referido a un momento culminante en el proceso histórico de reconstitución de las nociones de lo público y lo privado, conceptos que según Guadarrama (1999), contienen

elementos de movimiento y modificación permanentes, además de múltiples significados y dimensiones que tienen que ver con contextos coyunturales y circunstancias temporales, más que con estructuras que pudieran establecer distinciones únicas. Uno de estos contextos es justamente el referido a la década de los noventa del siglo pasado, cuando confluyen una serie de circunstancias –como la realización de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing China, entre otros sucesos-, que dieron validez y legitimidad a la categoría de *género*, reconociéndola como una relación de poder imbricada en las relaciones públicas y privadas, y que origina una desigualdad social entre hombres y mujeres. De esta manera, en la segunda mitad de la década los noventa, la preocupación en torno a la inequidad social derivada de la condición de género se afianzó en la agenda política internacional.⁴

En México, este hecho influyó para que a finales de los noventa y principios de 2000, se crearan las instancias que darían cauce institucional a las demandas de género, como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) -que tuvo su correlato regional en los institutos estatales- y cuyo propósito principal fue el diseño de las políticas públicas con enfoque de género.⁵ Igualmente, en la estructura organizacional de los congresos se introdujo la Comisión de Equidad y Género como instancia encargada de analizar los asuntos relativos a la condición de género.

Desde la Teoría de Formación de las Agendas, se puede decir que la IV Conferencia Mundial de la Mujer fue una ventana de oportunidad política (*policy windows*) para el proceso de consolidación que experimentó el género en la agenda política. De acuerdo a

⁴Ver: Resoluciones aprobadas por la IV conferencia de Beijing. <http://www.socialwatch.org/es/documentos/Beijing.htm> entrada 03/02/2007

⁵ Lo anterior no quiere decir que antes de la década de los noventa no hubieran habido acciones institucionales encaminadas al desarrollo de las mujeres. De hecho, en 1975, bajo el mandato de Luis Echeverría se crea el Programa del Año Internacional de la Mujer, para ser presentado ante la I Conferencia sobre la Mujer de ese mismo año. En 1980 se crea el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Población en la Secretaría de Gobernación. En 1983-1988, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, surge el Programa Nacional de la Mujer en la misma Secretaría de Gobernación, y en 1985 se instala la Comisión Nacional de la Mujer para coordinar diversas actividades y proyectos en la materia. En el siguiente período (1988-1994), surge el Programa de Mujeres en Solidaridad, dirigido a mujeres en pobreza extrema, con acciones de financiamiento a proyectos productivos y organización comunitaria. Todos estos programas se inscribieron dentro de la perspectiva de “incorporar a las mujeres al desarrollo” a partir de proyectos generadores de ingresos -sin necesariamente atender hacia un cambio en las relaciones de género. Ver Barquet y Méndez, 2001 y Brito, 2001.

este enfoque, cuando emerge una situación favorable para llevar a cabo un cambio, se escuchan las demandas de los grupos sociales y se moviliza la atención pública hacia un problema concreto, se está abriendo una *ventana de oportunidad política*. Sin embargo, estas ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo, sino que son intervalos breves que se generan para la posibilidad de introducir nuevas ideas acerca de cómo abordar los problemas públicos. Una vez abiertas estas ventanas, la comunidad política se moviliza con el fin de influir en la definición y formulación de alternativas, a partir de unas ideas ya elaboradas en función de su visión e intereses particulares.⁶

En efecto, de acuerdo con Ortiz-Ortega (2006), para el movimiento feminista de México la Conferencia de Beijing representó la posibilidad de construir una fuerza transnacional para posicionar sus agendas, lo que dio legitimidad a las demandas históricas que desde la década de los setenta el feminismo había venido trabajando. Así, estos grupos mantuvieron el tema de las mujeres en la *agenda social* desde la I Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en México en 1975. Fue en este contexto que se modificó el artículo 4º de la Constitución para establecer la igualdad jurídica del hombre y la mujer, y el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos. En el proceso de incorporación de la igualdad de género a la agenda política ha destacado el papel de las funcionarias como *vasos comunicantes* entre las feministas y la acción estatal, al retomar y modular las propuestas del feminismo dentro de la acción del Estado -si bien no todas las demandas fueron incorporadas (Ortiz-Ortega, 2006). Otro actor fue el Movimiento Amplio de Mujeres –sobre todo después del temblor de 1985 en el Distrito Federal-, que sin adscribirse necesariamente como feminista imprimió vitalidad a las demandas de las mujeres.

Por otro lado, la pluralidad de fuerzas sociales que confluyeron en la IV Conferencia Mundial de la Mujer contribuyeron a visibilizar y a legitimar la problemática de género, lo que hizo que ésta dejara de ser etiquetada sólo como objeto de preocupación de los

⁶ Introducción al módulo II del curso de Análisis de Redes Políticas ARSChile. Disponible en <http://www.campus-arschile.cl/file.php/21/Mod2/2.html> entrada 06 /04/2008. Ver además Ramírez (2007) quien hace una aplicación de este enfoque a la política migratoria de España

grupos feministas, para pasar a ser un *asunto de la sociedad y del gobierno*, y en suma, formar parte de la *agenda política*.

Según Jian-Hua Zhu (1992: 825-836, citado por Valbuena de la Fuente, 2008), la *agenda pública* se integra por cinco tipos de agendas: 1. *Agenda de los grupos de interés*: referida a los asuntos que varios grupos de interés promueven. 2. *Agenda de los medios*: que se refiere a la prominencia de ciertos temas en la cobertura de las noticias. 3. *Agenda de los miembros de la audiencia*: referida al relieve que éstos dan a los asuntos. 4. *Agenda de los legisladores*: que alude a la preferencia que le otorga cada legislador a los temas, y la 5. *Agenda Política*: referida a la prioridad que la mayoría o todos los legisladores acuerdan conceder a los temas.⁷

Para el caso particular de estudio importan sobre todo las dos últimas variantes, esto es, la agenda de los legisladores y la agenda política, en su relación específica a los asuntos de género. En este sentido, conviene considerar a la *agenda política* como la forma que adquiere la *agenda social* en el ámbito de la toma de decisiones esto es, la manera en que los poderes constituidos –básicamente el ejecutivo y el legislativo-, retoman los asuntos que importan a los grupos de interés, a los medios y a las audiencias. Lo anterior es importante para entender el desfase que puede tener en un momento dado la *agenda feminista* (como agenda de los grupos de interés, en este caso, de los grupos organizados de mujeres) y la *agenda política* (los asuntos filtrados al ámbito de los poderes constituidos).

En este sentido, no obstante la importancia que pudiera tener la Agenda Feminista Regional (esto es, la demandada por los grupos locales de mujeres) como insumo de la Agenda Política de Género, en esta investigación no se retoma puntualmente, en parte porque ello implicaría ocuparse más de la *agenda social* que de la *agenda política*, alejándose en este caso del interés principal de esta investigación que es estudiar la

⁷ Para fines prácticos las tres primeras variantes pueden ser consideradas como la *agenda social*, mientras las dos últimas formarían la *agenda política* Ver: Felicísimo Valbuena de la Fuente, Teoría de la Fijación de la agenda (agenda setting) en: <http://www.campus-arschile.cl/file.php/21/Mod2/archivo1.pdf> entrada 06/04/2008.

agenda legislativa de género en una doble dimensión: su acercamiento a los marcos internacionales y los procesos de institucionalización considerando el ejercicio de representación política de las legisladoras.⁸

La trasmutación de la problemática de género de los grupos de interés feministas a la Agenda Social permitió el ingreso de tal problemática a la Agenda Política, de acuerdo a lo planteado por Nelson (1996), para quien una buena etiquetación (*labeling*) facilita la entrada de los problemas a la agenda política. Conviene considerar no obstante, que las Agendas Políticas estatales tienen una expresión diferenciada debido a la correlación de las fuerzas políticas locales amén de las facultades constitucionales de los estados para elaborar su propia legislación, situación que les da a los congresos cierta discrecionalidad en la elaboración de las leyes

Pero por otro lado, en la consolidación de la problemática de género también fue importante la incorporación de las herramientas conceptuales y metodológicas para referirse pertinentemente a la desigualdad de género.⁹ Así, la adopción de la categoría *género*, por parte de Naciones Unidas, fue de gran importancia para visibilizar la condición de inequidad social de la población femenina en los distintos ámbitos de la vida social.¹⁰ De hecho, los Informes de Desarrollo Humano de la ONU incluyeron desde mediados de los noventa dos nuevos índices con referencia a las inequidades de género: el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). El primero resume las desigualdades de género en capacidades básicas, y el segundo

⁸ Un estudio sobre el movimiento regional de mujeres y las demandas que enarbolan y que logran filtrar al ámbito de los poderes constituidos es siempre necesario como una visión complementaria de los procesos de institucionalización de la Agenda de Género Sin embargo, esto rebasaría el propósito de esta investigación. Conviene considerar no obstante que en gran medida la Agenda Feminista Regional se articula con la Agenda Feminista Nacional a través de los medios de comunicación y de los liderazgos feministas locales y nacionales. La variante que adquirió la expresión del *Parlamento Nacional de Mujeres a Parlamento Regional de Mujeres*, a mediados de la primer década de 2000 es una muestra de esa articulación.

⁹ No obstante, Ortiz-Ortega (2006), muestra cómo la evolución que ha seguido la institucionalización de las acciones relativas a las mujeres es previa al concepto de género, así como la innovación que supuso el gender mainstreaming en este proceso. Ver Ortega 2006, "Dilemas de la institucionalización del género en México"

¹⁰ Ya desde la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo realizada en el Cairo, Egipto en 1994, el concepto de género atravesó el conjunto de las acciones contenidas en el Programa de El Cairo. Ver: Lassonde, 1997: 66-67.

sintetiza la participación de las mujeres en dos dimensiones: la política y la económica (López, 2009)

Con esto se cumplió uno de los requisitos referidos por Elder (2005) para el ingreso de los asuntos a la agenda, esto es, el de la *definición del problema*, según el cual mientras más amplio sea el acuerdo sobre la definición, más amplio es su alcance (por ello, la definición tiene que ser políticamente creíble y aceptable, aún cuando no necesariamente sea factualmente correcta e incontrovertible). En el caso de la categoría *género*, su adopción sirvió para *nombrar y definir* la desigualdad de hombres y de mujeres como un *problema público*; su incorporación permitió avanzar en el entendimiento de las dimensiones del desarrollo desde una perspectiva no neutral, sino sujeta a la condición de género de mujeres y hombres.

Asimismo, a partir de Beijing 1995, se definió la estrategia metodológica de la *perspectiva de género*, entendida como el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres, de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas o programas, en cualquier área (Nieves, 1998). A su vez, la *transversalización de la perspectiva de género* se concibió como el acto de reorganizar, mejorar, desarrollar y evaluar los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género esté presente en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas (Cárdenas, 2006).¹¹

La política de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas supuso el apoyo de las agencias internacionales hacia las organizaciones sociales involucradas en la promoción de los derechos de las mujeres y en los programas gubernamentales. Siguiendo a Nelson (1996), se puede decir que la disponibilidad de recursos dio *incentivos* a los liderazgos y alentó la adopción de nuevas cuestiones, cumpliéndose así de otra de las condiciones para el ingreso de los asuntos de género a la agenda política: la creación de incentivos.

¹¹ En el ámbito académico y en los círculos feministas el concepto de “género” es un concepto polémico que permanece en construcción. Al respecto ver: Butler, 2001.

1.4. El ámbito legislativo y su papel en el cambio del status quo de género.

Uno de los campos de dominio de las políticas de género lo constituye el ámbito legislativo. En efecto, en la tarea de lograr la igualdad de género se ha visto como necesaria la modificación de los marcos jurídicos vigentes que regulan la posición de las mujeres y los hombres en la sociedad. En la Conferencia de Beijing, la delegación del gobierno mexicano señaló la necesidad de revisar las normas secundarias, ya que se consideró que era ahí donde se encontraban los verdaderos obstáculos para hacer realidad la igualdad entre hombres y mujeres. Los Estados se comprometieron a hacer esta revisión y a salvar los escollos que se encontraran en dichas normas para la efectiva igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. En este contexto, entre 1997 y 2002, se realizaron dos evaluaciones a las legislaciones federal y local, con el objeto de sentar las bases para su armonización con los marcos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.¹²

La primera evaluación, realizada bajo los auspicios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, comparó las legislaciones estatal y federal vigentes, con dos de los instrumentos internacionales: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN).

La segunda evaluación fue realizada en el marco del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD), y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta evaluación incluyó la comparación de todos los instrumentos internacionales así como las recomendaciones hechas a México por los organismos de control y vigilancia de los derechos humanos y las normas que rigen los mecanismos institucionales para la igualdad y la equidad de género en México. Algunas de las normas que se analizaron fueron: La Constitución Política; el

¹² Los resultados de la evaluación de 1997 fueron compilados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, bajo el título: *Análisis comparativo de la legislación nacional e internacional relativo a la mujer y a la niñez* (sin edición) y la segunda evaluación fue publicada por el INMUJERES en 2002, con el título, *Legislar con perspectiva de género. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos, niñas y niños*.

Código o Ley Electoral; la Ley de Salud; la Ley de Educación; la Ley sobre Asistencia Social; la Ley sobre el Trabajo; la Ley sobre los Derechos de la Infancia y la Adolescencia y la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar.¹³

Para el caso de la legislación de los Estados de Coahuila y Durango, la evaluación de 1997 encontró las siguientes contradicciones e inconsistencias entre los marcos jurídicos locales con los marcos internacionales (ver cuadro 1.4):

Cuadro 1.4
Déficit de la legislación local en relación a los marcos internacionales en materia de mujeres y niñez (1997).

Durango	Coahuila
Necesidad de obtener el consentimiento del marido para que la mujer casada pueda trabajar.	Falta de definición expresa de la igualdad constitucional entre hombres y mujeres.
Definición de la obligación exclusiva de la mujer a vivir con el marido.	Falta de equidad en el reparto de las responsabilidades entre los cónyuges.
Inexistencia de programas de atención, en establecimientos especializados, de mujeres en estado de abandono, desamparo y maltrato, y de servicios de asistencia jurídica y de orientación social. Falta de previsión de una atención global de las mujeres, especialmente cuando estuvieran sujetas a maltrato y cuando hubieran sido abandonadas.	Falta de previsión de servicios integrales con perspectiva de género, particularmente para la atención, en establecimientos especializados, de mujeres en estado de abandono, desamparo y maltrato, y la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social para ellas.
Falta de obligatoriedad de realizar las investigaciones con perspectiva de género sobre las causas y los efectos de los problemas prioritarios de asistencia social, como la	Falta de previsión en materia de investigaciones con perspectiva de género sobre las causas y los efectos de los problemas prioritarios de asistencia social,

¹³ Este estudio fue realizado por Alicia Pérez Duarte y coordinado por Laura Salinas Beristáin y Karla Gallo Campos, y fue auspiciado por el INMUJERES. Cabe mencionar que esta evaluación dejó fuera el tema del aborto y las relaciones de concubinato. El primero de ellos ha sido un tema constante en la agenda feminista pero es solo posterior a Beijing cuando se establecen las condiciones para su ingreso a la agenda política (como se verá en el capítulo III, el tema del aborto cobra fuerza a mediados de 2000 cuando la Asamblea del D.F. lo despenaliza hasta antes de las 12 semanas de gestación).

violencia contra la mujer y el abandono que hace el hombre de sus obligaciones familiares.	como la violencia contra la mujer y el abandono que hace el hombre de sus obligaciones familiares.
Falta de tipificación del delito de hostigamiento sexual.	Falta de tipificación de la violencia familiar y del hostigamiento sexual;
No se ordenaba que la Procuraduría de Justicia del Estado y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, tuvieran una coordinación estrecha a fin de coadyuvar eficazmente en las tareas que tenían asignadas.	Falta de previsión de una coordinación entre la Procuraduría de Justicia del Estado y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, así como de capacitación continua de su personal, a fin de que en ellas se atendieran los conflictos de las familias con el interés prioritario de proteger a sus miembros de la violencia y otras conductas que los lastimen.
Falta de tipificación expresa del delito de la violación entre cónyuges.	Falta del tipo de violación entre cónyuges.
Definición del matrimonio como eximente de la responsabilidad penal en caso de rapto y del estupro.	Se preveía la extinción de la acción penal en el delito de rapto, por matrimonio del raptor con la víctima. Se eximía de la pena al agresor que se casara con la estuprada.
-Penalidad de la corrupción de personas menores de edad, inferior a la del abigeato -Existencia de uno o más delitos contra la libertad psico-sexual de las personas, menos sancionados que el abigeato.	Los tipos de violación simple, hostigamiento sexual, corrupción de menores, estupro, atribución de falsa filiación y evasión de las obligaciones de asistencia familiar, menos penados que el robo de una o más cabezas de ganado mayor.
Falta de programas tendentes a impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de los niños y las niñas, poniendo especial atención en los aspectos de salud sexual y reproductiva con el fin de evitar los embarazos precoces.	Falta de previsión respecto de programas de atención en los aspectos de salud sexual y reproductiva con el fin de evitar los embarazos precoces, y de prevención del maltrato. -Falta de prohibición expresa de la contracepción forzada.
No existía el tipo de violencia familiar.	Falta de tipificación de la violencia familiar
No era agravante de lesiones el que se cometieran dentro del concubinato.	Falta de agravante de lesiones en todas las relaciones familiares o de convivencia

No era agravante de abusos sexuales el que la víctima fuera menor de edad.	No se protegía del estupro a los varones de entre 12 y 18 años.
La atribución de falsa identidad y la evasión de obligaciones familiares era menor que la del robo de un semoviente.	
Se distinguía a la cópula violenta de la introducción anal o vaginal de cualquier elemento distinto del miembro viril, y se sancionaba mucho menos a esta segunda.	
No se exigía la capacitación continua de funcionarios en materia de atención de los conflictos familiares;	
La edad penal era de 16 años;	Se establecía la edad penal de 16 años
Posibilidad de contraer nupcias antes de la mayoría de edad.	
No se protegía a los menores de entre 16 y 18 años de la corrupción de menores en su modalidad de empleo en cantinas y centros de vicio.	La corrupción de menores y el lenocinio no protegían a quienes tuvieran entre 16 y 18 años.
Se exigía que la víctima de abusos sexuales y la de estupro fuera casta y honesta.	Se exigía que la víctima de estupro fuera casta y honesta.

Fuente: elaboración propia a partir de Pérez Duarte (INMUJERES 2002, a y b) "Legislar con perspectiva de género"

De acuerdo con Pérez Duarte (2002), en mayor o menor medida el resto de las legislaciones locales adolecían del mismo déficit. Conviene decir que ya anteriormente algunos estados habían modificado sus marcos jurídicos para incluir algunas de las recomendaciones de Beijing, como el Estado de Guerrero, que en 1997 ya contaba con un Mecanismo Institucional para la Igualdad y la Equidad de Género, al crear la Secretaría de la Mujer (en el ámbito federal el INMUJERES se instaló hasta 2001, sin embargo, previamente existió la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer - dependiente de la Secretaría de Gobernación-, como estructura administrativa del

Programa Nacional de la Mujer 1995-2000). La evaluación de 2002 señaló la necesidad de hacer modificaciones que afectaban el buen desempeño de dichas instancias, como el hecho de que la titular de ese órgano tuviera poco margen para la toma de decisiones por depender de los acuerdos y aprobaciones de los diferentes órganos de gobierno y consulta (el caso del INMUJERES), o por no asegurar la participación social (el caso de la Secretaría de la Mujer en Guerrero).

En los rubros restantes la normatividad -particularmente la referida a asignar rasgos diferenciados de género a hombres y mujeres-, permanecía casi idéntica, a saber: la diferencia de edad para hombres y mujeres para contraer nupcias (16 y 14 años respectivamente); la dispensa de edad para el matrimonio cuando la mujer se encontrara embarazada, previo consentimiento de quien ejerciera la patria potestad y la autorización de una autoridad competente; la obligación para la mujer de esperar 300 días para contraer nuevas nupcias; la de vivir al lado del marido -sin reciprocidad alguna por parte de éste, por ejemplo en el Estado de Campeche-, considerada además como casual de divorcio y con sanción exclusiva para la mujer por negarse a seguir al marido a una nueva residencia (Pérez Duarte, 2002).

La evaluación de 1997 sirvió de base para una serie de talleres de capacitación y sensibilización legislativa con perspectiva de género que se impartieron en la República; lo que a su vez originó un movimiento de reformas a algunas de las leyes, en especial a los códigos civiles y penales de las entidades federativas (Pérez Duarte 2002). No obstante, queda pendiente ver hasta dónde los cambios realmente modificaron el *status quo* de género, situación que está estrechamente ligado al margen de acción que tienen los representantes en un contexto organizativo estructurado con base en normas, procedimientos y prácticas sociales pre-establecidas (aspectos que serán revisados en los capítulos III, IV y V).

1.5 Caracterización del problema: el ejercicio de la representación política de las mujeres y su relación con la agenda de género.

En el seguimiento que la ONU ha hecho acerca del cumplimiento de los Estados Partes para legislar en pro de la equidad de género se reconoce el escaso avance que se ha tenido en este rubro. Se identifica como causa de esta insuficiencia la baja cantidad de mujeres en las asambleas representativas (INMUJERES, 2006). Al respecto, conviene mencionar que en los congresos locales el promedio de participación actual de las mujeres es del 20 por ciento aproximadamente, correspondiendo más del 80 por ciento a hombres, por lo que los congresos muestran un fuerte sesgo de género en su integración (en el Congreso de Coahuila, en la actual LVIII Legislatura el porcentaje mujeres es del 19.3 por ciento y en la LXIV Legislatura del Congreso de Durango es de 13.3 por ciento. En las legislaturas inmediatas anteriores los porcentajes de mujeres fueron menores).

En relación a la legislación de género, Phillips (1996), reconoce que si bien no se puede esperar que cualquier mujer, solo por el hecho de serlo, represente los intereses, preocupaciones o experiencias de las mujeres, tampoco es posible esperar que estas experiencias estén representadas en asambleas de las que estén prácticamente ausentes. Lo anterior indica que el ejercicio real de crear marcos jurídicos que lleven al logro de la igualdad de género atraviesa por el análisis de las condiciones específicas en las que se legisla; en el caso particular, importa la composición por sexo de las asambleas legislativas, por las diferencias que implica el ejercicio de la representación política entre hombres y mujeres.

La necesidad de la presencia de mujeres como condición –si bien no suficiente, sí necesaria- para representar las demandas de género, ha sido identificada desde distintas posiciones. Para Lovenduski y Azza Karam (2002), la presencia, aunque sea de una sola mujer trastoca las fronteras de género, sin embargo, un cambio significativo y a largo plazo vendrá dado en gran medida allí donde exista un número suficiente de parlamentarias con la motivación para involucrarse en los temas de la mujer –es decir, para conformar una masa crítica. Ésta refiere a una composición de mujeres suficiente en

las cámaras para influir en la opinión de los grupos que deciden. En este sentido, las condiciones para que una minoría –en este caso, las mujeres-, actúe en función de sus intereses, son posibles allí donde por lo menos el 30 por ciento de los integrantes de las cámaras correspondan a mujeres. De acuerdo con Drude Dahlerup (2002), la presencia de esta masa crítica se manifiesta en el desarrollo acelerado de la representación femenina por medio de actos que mejoran su propia situación y la de las mujeres en general -los cuales constituyen actos críticos de empoderamiento.

En relación a la agenda de género, algunas investigaciones indican que aunque en términos generales hombres y mujeres dan importancia a los mismos temas, la perspectiva femenina sobre ellos difiere de la masculina. Así, un estudio realizado en Gran Bretaña en 1996, demuestra que en el tema económico, si bien ambos géneros le daban prioridad, las mujeres mostraban mayor interés en aspectos como el trabajo a tiempo parcial, salarios bajos y derechos de jubilación, en tanto los varones se mostraban más preocupados por el tema del desempleo (Lovenduski y Aza Karam, 2002).

En México, los estudios que han abordado la agenda de género, señalan que las legisladoras mujeres han sido las agentes visibles en la introducción de los problemas de género en la agenda legislativa, ya sea como parte de un grupo parlamentario o a título personal. Así, Tapia (1999), refiere que de las propuestas de género aprobadas de la LI a la LVI legislaturas en el Congreso Federal, el noventa por ciento fueron hechas por legisladoras. Teresita de Barbieri (2003), al abordar el estudio de la LVII legislatura federal, también refiere el interés de las mujeres por tratar en la agenda las cuestiones relativas a la problemática de género. Huerta y Magar (2006), encuentran que de las 15 propuestas en temas de equidad y género planteadas a lo largo de 8 años, 13 fueron presentadas por mujeres.¹⁴

¹⁴ Conviene aclarar que los autores consideran como temas de equidad y género sólo los que fueron turnados a la Comisión de Equidad y Género, lo que puede en un momento dado no expresar la totalidad de las propuestas de género realizadas, ya que se deja fuera las que son turnadas a otras comisiones.

Pero si bien las representantes mujeres han tenido un papel preponderante en el ingreso de la problemática de género a la agenda legislativa, no se puede derivar de ello un supuesto esencialista en el sentido de que por ser mujeres, las diputadas *deban* hacer propuestas relacionadas con la problemática que enfrentan *las mujeres*. En esta investigación se parte de considerar que en el actual contexto, la *presencia política* de mujeres marca una diferencia significativa para la definición de una agenda de género por el significado simbólico que conlleva su presencia en el ejercicio legislativo, en la medida en que son consideradas como *representantes* del género femenino (ya sea porque ellas se asuman así o porque esa representatividad les sea adjudicada por otros).

Ahora bien, considerando que las legisladoras no desempeñan su función legislativa de manera aislada, sino en conjunto con otros individuos que igualmente son portadores de intereses diversos ¿Qué acciones han llevado a cabo las mujeres para integrar los intereses de género a la agenda legislativa? En México, de acuerdo a la literatura que ha abordado la construcción de la agenda de género en el Congreso Federal, uno de los recursos más utilizados por las mujeres han sido los acuerdos interpartidistas. Sin embargo, no queda claro cómo es que se dan estos acuerdos y las circunstancias en las que operan: ¿Quiénes se alían con quiénes y bajo qué condiciones? ¿Las alianzas ocurren entre mujeres de un mismo partido? ¿Entre mujeres de diferentes partidos? ¿Entre hombres y mujeres de un mismo partido o entre mujeres y hombres de distinto partido? ¿Existe siempre la posibilidad de aliarse?

Lo anterior lleva al tema de la interacción estratégica entre actores. En las interacciones estratégicas, los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen, pero al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias. Sin embargo, como resultado de una situación en la que hay muchos actores con estrategias distintas y gran variedad de objetivos, los actores no pueden saber con antelación cuáles resultados ocurrirán probablemente y cuáles objetivos encontrarán en el proceso, sino que aprenden esto de forma parcial durante el mismo (Klijn, 1998). En este sentido, la acción estratégica es una interacción dialéctica entre actores que tienen poder, y pueden potencialmente (al menos en parte), transformar las estructuras mediante sus acciones;

sin embargo, también están determinados por las estructuras, y los contextos - previamente estructurados- que habitan (Zurbriggen, 2006).

Otra de las acciones estratégicas llevadas a cabo por las diputadas para inducir la agenda de género es la de solicitar al ejecutivo que sea él -en su carácter de agente establecedor de la agenda-, quien introduzca las iniciativas, sobre todo cuando cabe la posibilidad de tener el rechazo de los diputados hombres. Esta acción fue políticamente más viable durante el periodo presidencialista, donde había una cohabitación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo a través del partido dominante (PRI), y donde una propuesta del ejecutivo era automáticamente aprobada por la mayoría absoluta de la fracción de este partido.

No obstante, este recurso no estuvo exento de riesgos, como se puede apreciar en la reseña que hace Barbieri (2003), del curso seguido por la propuesta relativa a la violencia doméstica (Legislatura LVII), y la modificación al Código Civil y Penal para el Distrito Federal y en materia común, y para toda la república en materia federal, así como a los Códigos de Procedimiento Civil y de Procedimiento Penal para el Distrito Federal para establecer el delito de violación conyugal. Por estrategia, las diputadas pidieron al entonces Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) presentara él dicha propuesta, sin embargo, ello no necesariamente desactivó el *poder de veto masculino* que pusieron en operación diputados de distintos partidos políticos al momento de votar en lo particular algunos artículos previamente reservados.¹⁵

Las votaciones dan una perspectiva del fraccionamiento del consenso inicialmente logrado, así, el porcentaje de aprobación del artículo 265 bis -que penalizaba la violación en el matrimonio- pasó de un 97.4 por ciento en la votación en lo general, al 73 por ciento

¹⁵ Los artículos reservados en lo particular fueron el 233 ter. Del Código Civil; los artículos 266, 345 bis, 343 bis, 343 quáter y 350 del Código Penal ; los artículo 265 y 265 bis, del Código Penal, este último referido a la violación dentro del matrimonio).

en la votación en lo particular. En este caso, El género pareció intervenir matizando las creencias y preferencias políticas de los actores, pues la variación se debió principalmente al cambio del voto masculino ya que de las mujeres solo una votó en contra -curiosamente, de la fracción del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyas diputadas impulsaban la propuesta (ver cuadro 1.5)

Cuadro 1.5
Votación diferenciada por sexo en lo relativo a la
violencia doméstica y violación conyugal

1ª Lectura	Votos				Quórum		% de votación favorable	
	A favor		En contra					
Aprobada en lo general	340		0		382			
2ª lectura								
Aprobación de los artículos reservados a excepción de los artículos 265 y 265 bis	374		08		382		97.4	
Aprobación artículo 265	364		18		382		95.2	
Aprobación artículo 265 bis	254		90		344		73.8	
	H 169*	M 85	H 89	M 1	H 258	M 86	H 65.5	M 99.0

Fuente: adaptado de los datos referidos por Barbieri, 2003

*De acuerdo a las notas de Barbieri, 118 diputados hombres no llegaron a la sesión y 38 se ausentaron

Aún cuando no se tiene el voto desagregado por partido político, en las entrevistas que Barbieri realizó a diputadas del PRD éstas refieren su asombro ante la negativa de sus compañeros de partido, situación que no esperaban ya que la estrategia de solicitar al Presidente Zedillo su firma se encaminaba a asegurar los votos de los diputados del PRI, dando por hecho el apoyo de los diputados del PRD. Lo anterior concita las preguntas: ¿En qué sistema de interacciones ocurre la formación de la agenda de género? ¿En qué circunstancias la identidad de género se torna importante para cohesionar los intereses de las y los representantes? ¿Cuándo tienen más peso las *identidades organizacionales* u otro tipo de adhesión institucional? Esto hace necesario ubicar en una *lógica situacional* las interacciones en las que se construye de la agenda de género, es decir, ubicar las distintas posiciones que ocupan las mujeres y los hombres en la estructura institucional de los congresos, pues son desde esas posiciones que se realiza la representación política y desde donde se despliegan determinadas influencias en el proceso legislativo.

1.6 Marco Teórico.

1.6.1. La representación política de las mujeres en la formación de las agendas legislativas de género: un objeto de estudio interdisciplinario.

La investigación sobre los procesos de institucionalización de las agendas de género en la función representativa de los congresos y su relación con el ejercicio de la representación política de las mujeres es necesariamente un objeto de estudio que se ubica en los bordes interdisciplinarios de las Ciencias Sociales. Son diversas cuestiones las que están implicadas, por un lado, concierne ocuparse del fenómeno de la representación política como forma específica de representar los intereses de la ciudadanía o de grupos de poder en las sociedades representativas, amén de insertar este ejercicio en la particularidad del sistema político mexicano, que define entre otras cosas, el reclutamiento de los legisladores, además de que imprime cierta lógica de alineamiento en las “preferencias” de éstos a través de la disciplina partidista. Esta particularidad ubica el análisis en el marco teórico del Nuevo Institucionalismo Político, que enmarca la acción de los actores en los entornos institucionales, lo que trae a discusión la manera en que las instituciones influyen de manera determinante en la forma en que los actores definen sus intereses.

En efecto, la acción parlamentaria se desarrolla en un espacio formalmente estructurado para llevar a cabo la representación política de intereses y constituye el eje institucional central de los regímenes democráticos; se puede significar como un sistema de relaciones entre gobernantes y ciudadanos, caracterizado por un elevado grado de articulación institucional (Cotta, 1988). En este sentido, la estructura de los parlamentos refleja por un lado, el ‘estado’ de los procesos representativos (y las transformaciones cualitativas que sufren éstos en el tiempo), y por otro, los problemas de toma de decisiones en su conjunto. El espacio parlamentario está así fuertemente articulado a un sistema político, lo que le da una dimensión igualmente política a la estructura institucional en la cual las y los legisladores llevan a cabo la toma de decisiones. En el caso de México, el espacio parlamentario ha estado estrechamente relacionado con el Sistema Político, es decir con la existencia de un partido hegemónico y un régimen presidencialista

que definió la forma de la integración y funcionamiento del poder legislativo y que aún en el contexto de la alternancia política reciente acusa su influencia histórica.

Por otro lado, la construcción de la agenda de género, como resultado de la función legislativa llevada a cabo con la presencia de las mujeres legisladoras, implica comprender la complejidad que le imprime el género a la acción representativa, ya que las y los representantes políticos adscriben identidades no solo partidarias o de grupo político y social, sino también identidades de género. Aún más, estas múltiples identidades se re-articulan en el contexto de una cultura organizacional, por lo que se puede hablar incluso de identidades “organizacionales”.¹⁶ Lo anterior implica que en un momento dado las interacciones de los representantes políticos están filtradas por la identidad de género. Esta particularidad hace necesaria la incorporación del enfoque de las relaciones género en el análisis institucional de las organizaciones (para el caso presente, la organización congresista). En este sentido, si bien en la presente investigación se resalta el papel que tienen las identidades genéricas en la construcción de una agenda de género, la acción representativa no se desliga de las otras dimensiones que rodean el fenómeno parlamentario, entendiendo la agenda legislativa como un acto colectivo desarrollado en un ámbito institucionalmente estructurado en torno a relaciones de poder.

De acuerdo con lo anterior se puede decir que la acción parlamentaria es un proceso complejo que discurre en varias pistas que se interpolan en un proceso marcado por las características del marco institucional formal, por la existencia de reglas informales, y por la pertenencia a múltiples posiciones identitarias –temporales y contingentes- que emergen de las estructuras organizacionales y se amalgaman con identidades “incrustadas en reglas culturales” (March y Olsen, 1997) es decir con fundamentalismos religiosos, de clase, de nacionalismos (y de género).

¹⁶ Para Bahvnani y Phoenix (1994, citados por Nkomo y Taylor Cox Jr, 1999), la identidad es un concepto complejo, transitorio y multifacético. Los individuos no tienen una sola identidad sino múltiples, lo que complejiza la identidad en las organizaciones. Así, las identidades se intersectan para crear una amalgama de identidades. El estudio de una identidad necesariamente implica atender la interacción con las otras identidades. La distinción podría ser hecha, sin embargo, entre identidades basadas en categorías sociales como raza, género, etnia y clase, e identidades basadas en categorías como organización, función o propiedad.

1.7 Hacia una interpretación del ejercicio de la representación política en la organización congresista en el enfoque del Nuevo Institucionalismo.

En el contexto de las sociedades democráticas la acción representativa como un tipo específico de acción política llevada a cabo por actores que representan a otros actores – y comportan intereses y múltiples-, cobra especial relevancia. ¿Cómo llevan a cabo la función legislativa las y los representantes políticos en un espacio como el congreso? Los conceptos de racionalidad limitada, la lógica de la apropiado y la conducta instrumental acotada, son herramientas heurísticas del Nuevo Institucionalismo útiles para entender la manera en que en las organizaciones políticas como el congreso se lleva a cabo la toma de decisiones y el tipo de resultados que se tienen.

Desde la perspectiva institucional (March y Olsen, 1997b), la acción humana no empieza por las consecuencias y preferencias subjetivas, sino por las reglas, identidades y funciones. Las identidades institucionalizadas crean individuos: ciudadanos, funcionarios, ingenieros, médicos esposas, etc.). Las reglas, deberes, derechos y papeles apropiados definen los actos como apropiados (normales, naturales correctos, buenos, etc.) o inapropiados (atípicos, erróneos, malos, etc.).

También para Scott, (1995: 37-39, citado por de la Rosa, 2007), los sistemas normativos guían la acción a través de los valores y normas que los conforman. Esta versión se aleja de la definición restringida de la conducta racional.¹⁷ La elección es estructurada por marcos valorativos y normativos mediados socialmente. Los actores se constituyen no en función de sus intereses individuales, sino en función de sus roles e identidades que los

¹⁷ En relación al papel que tienen las instituciones en la política son ya conocidas las críticas que March y Olsen (1997a) hacen al concepto de racionalidad como criterio maximizador de toma de decisiones y como consecuencia del comportamiento individual. El cuestionamiento al concepto de racionalidad para explicar los fenómenos políticos ya había sido hecho por Simon (1955, 1957, 1976, citado por Vergara, 1997), quien propuso a su vez, el modelo de “racionalidad limitada”, para expresar que los tomadores de decisiones no trataban de optimizar los recursos organizacionales al tomar una decisión, ya que se encontraban restringidos por una limitación cognitiva en cuanto al manejo de toda la información necesaria, así como por restricciones de tiempo y presupuesto. Lo que buscaban entonces era encontrar un curso de acción que les proporcionara *resultados aceptables*.

obligan a actuar de acuerdo a ellos, no porque así deban ser las cosas, sino porque así están socialmente instituidos sus roles e identidades.

Según March y Olsen (1997 b), en una organización gran parte de la acción está especificada en procedimientos estándar vigentes, por ello, el comportamiento refleja de manera rutinaria que “los individuos hacen lo que tienen que hacer”. Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos y recurren a las reglas para escoger entre ellos. Las reglas se pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación. Lo anterior implica que las y los representantes ven constreñidas sus acciones en el marco de una cultura organizacional que les indica qué es lo que deben tener en cuenta al momento de tomar sus decisiones. Es decir, en gran medida no podrán actuar por elección racional propia.

En el caso del espacio parlamentario gran parte de las rutinas están establecidas en las Leyes Orgánicas de los congresos, pero su “identidad funcional” también está en la Constitución local así como en la Constitución Política Mexicana. Las leyes Orgánicas establecen los procedimientos a seguir al interior de la organización congresista y las formas en que se desarrolla la dinámica de la representación, a saber: formas de dirigirse en la tribuna, formas de votar, procedimientos para el análisis y turno de las propuestas legislativas, maneras de dirigirse entre los representantes, tiempos de participación, etc. Estos procedimientos sin embargo, no los únicos que norman la acción de los representantes ya que también existe un conjunto de reglas informales que subyacen al trato formal pero que se conjugan para dar paso a una cultura organizacional que define la forma en que se relacionan y obtienen resultados los representantes políticos, a saber: acuerdos cupulares al margen de los marcos formales – o vehiculizados a partir de éstos -, prácticas obstruccionistas para evitar la inclusión de un tema a la agenda o para dictaminar una iniciativa, la disciplina partidista, etc. Estos mecanismos formales e informales integran la cultura organizacional congresista y hacen más o menos previsible el contexto en el que los representantes toman sus decisiones.

Las reglas definen relaciones entre funciones en términos de lo que el titular de una función debe a los correspondientes de otras (Burns y Flam 1987, citados por March y Olsen, 1997). Describir la conducta como impulsada por reglas es ver la acción comparativamente con una *situación* en demanda de una *posición*, lo que implica más una cuestión de *deberes y obligaciones* que de toma de decisiones anticipatorias y consecuentes (March y Olsen, 1997: 69). Así, en los procesos decisorios los actores políticos asocian acciones específicas con situaciones específicas a través de *reglas de apropiación*, de manera que la elección representa la comparación de una situación con una conducta que concuerde con ella (March y Olsen, 1997: 69).

El hecho de que la mayor parte del comportamiento esté rutinizado no significa que los individuos respondan automática o mecánicamente a las situaciones, los individuos operan más bien a través de una “lógica de la pertinencia”, lo que significa que en un contexto institucional los individuos parecen actuar más con base en *reglas de apropiación* que en el *cálculo racional*. En este sentido, la lógica de la acción conectada a una cultura organizacional está marcada por *la lógica de la conducta apropiada*. Esta lógica refiere a que cuando se actúa en una situación pública se entra en un juego a través del cual las reglas para la acción son utilizadas para ligar situaciones con *identidades* en las que no necesariamente se prioriza una cuidadosa deliberación de los pro y los contra de autointereses, o de la valoración de posibles consecuencias de la acción. En estos casos los individuos se hacen más bien cuestionamientos que tienen que ver con reconocer el tipo de situación en juego además de identificar la identidad apropiada a seguir en función de una cultura organizacional, lo que se puede ejemplificar con las siguientes interrogantes:

¿Qué clase de situación enfrente como tomador de decisiones públicas? ¿Es fácil hacer esta decisión? ¿Es una decisión rutinaria o constituye una respuesta a una crisis? (reconocimiento de la situación)

Cuál o cuáles identidades son las más importantes para mi organización y para mí?
¿Cuán clara y consistente es mi identidad con la identidad de mi organización?
(cuestiones de identidad)
¿Qué espera mi organización que haga yo en una situación como ésta?

En el caso de la organización congresista las identidades están estrechamente relacionadas con el tipo de organización política y con la manera en que se estructura ésta. Así, la forma organizacional más visible es una estructura jerárquica que aglutina a los diputados en fracciones parlamentarias. Esta organización origina de entrada una identidad partidista al interior del congreso. Los representantes se identifican en primer plano con sus respectivos partidos políticos, es decir, su identidad como representante político se verá subsumida o filtrada por la identidad de partido. Por otro lado, existe también una estructura técnica/política/administrativa basada en un sistema de comisiones por medio de la cual se desahoga el trabajo legislativo. La adscripción a una comisión y aún más, el hecho de presidirla crea otra identidad, en este caso “organizacional” (comisional). La identidad de partido amalgamada a la identidad organizacional de comisión además de las otras identidades culturales y de grupo que porten los legisladores dará lugar a múltiples identidades. Estas identidades no siempre podrán confluir entrando en contradicción unas con otras lo que no excluye tampoco la posibilidad de alineación temporal de identidades que se pueden dar bien bajo intereses comunes o sobre el entendimiento tácito de reglas entre los actores..

Según March y Olsen (1997b), la identidad no garantiza ni coherencia ni simplicidad. Puesto que los individuos y las colectividades tratan de entender la historia y al individuo y de mejorar el mundo confuso, incierto y ambiguo en el que viven, interpretan cuáles son las reglas, qué reglas son pertinentes, y lo que las diferentes reglas exigen en situaciones o esferas de comportamiento específicas. Así, los individuos pueden tener dificultades para resolver los conflictos entre imperativos opuestos de la propiedad, entre conceptos alternos del individuo, pueden no saber qué hacer, también pueden saber qué hacer pero no tener la capacidad de hacerlo, y en fin, están limitados por la complejidad de las demandas que se les hacen y por la distribución y regulación de los recursos, las

competencias y la capacidad de organización, esto es, por la capacidad para actuar apropiadamente.

La existencia y persistencia de las interpretaciones, identidades y reglas, combinadas con su relativa independencia de las preocupaciones idiosincráticas de los individuos, hace posible que las instituciones políticas funcionen con las reglas, y códigos de comportamiento, de tal manera que, con el tiempo, esas reglas y códigos se convierten en una parte constitutiva de la identidad individual. Para March y Olsen la realización de una identidad mediante el cumplimiento de las reglas apropiadas implica la adaptación de un conjunto cambiante (y a menudo ambiguo) de reglas contingentes, a un conjunto cambiante (y a menudo ambiguo) de situaciones.

En México, en el caso de la organización congresista actualmente se está ante un cambio de reglas producto de la modernización y alternancia política que desplazaron al PRI como actor casi único del poder legislativo; en este contexto las formas y procedimientos formales del ejercicio de la representación se han ido sustituyendo por una serie de normas más o menos consensuadas en un proceso que integra los intereses de las fracciones partidistas representadas en el congreso. Conviene decir, sin embargo, que éstas no desplazan necesariamente a las prácticas sociales que tienen lugar en los marcos informales, en todo caso las reconfiguran.

Llegados a este punto parece adecuado preguntarse qué significa una conducta apropiada para el caso de los representantes políticos y en todo caso, cuál es la identidad que los caracteriza. Desde el enfoque institucionalista la identidad más importante e inclusiva es la ciudadanía como forma de asociación suprema, responsable del bien común de la sociedad. Ser un ciudadano y tener un cargo público es una manera constitutiva de pertenecer a la sociedad, que integra y da forma a otras lealtades e identidades particulares derivadas de la afiliación social como la familia, las asociaciones voluntarias, la clase, el sexo, o la posición propia en el mercado. Se supone que antes que actuar en búsqueda de ventajas e intereses personales los ciudadanos y los

funcionarios actúan conforme a normas asociadas a su papel, responden a los dictados de su identidad.

March y Olsen (1997b), identifican la “identidad cívica” como un marco de acción basada en reglas, y base de la democracia política. El ideal de identidad cívica supone que la acción se basa en reglas y que implica adoptar las obligaciones de una identidad a una situación sin preocuparse por sus consecuencias para las preferencias o intereses personales de grupo. Entonces, en el caso del representante político, la lógica de lo apropiado significaría conducirse bajo el compromiso de cumplir con una *identidad (cívica)* –justamente la de *representante político*–, antes que con sus identidades de grupo, de género (identidad cultural) y poner al servicio de aquella las identidades organizacionales (de comisión, de autoridad, etc.).

Los legisladores son representantes de la ciudadanía en el poder legislativo como parte de un principio de organización democrático basado en la división de poderes. De acuerdo a esta división al poder legislativo le competen entre otras cosas vigilar controlar y normar la acción del poder ejecutivo. Una de las funciones más preponderantes de los legisladores como integrantes del poder legislativo es la creación de leyes. En este sentido, existe una expectativa social en cuanto a esperar que los diputados se ocupen de legislar sobre las cuestiones pertinentes a su cargo. Al respecto es necesario considerar que la problemática de género se ha incorporado ya a la agenda pública como parte del bien común, lo que implicaría que en un momento dado los representantes la incluyeran en su agenda legislativa.

Para March y Olsen (1997b), la búsqueda del bien común no es tanto un valor personal cuanto una parte constitutiva de identidades políticas democráticas y la construcción de una persona significativa. Cabe preguntarse entonces ¿Advierten los legisladores los asuntos relacionados con la problemática de género como parte del “bien común”? ¿Qué tipo de intereses en todo caso han prevalecido en el planteamiento de la Agenda de Género? Conviene recordar con March y Olsen (1997b) que en una organización política con base en reglas, el conflicto no se presenta entre la búsqueda individual de

preferencias basada en la concepción de la ganancia privada y la búsqueda individual basada en la concepción del bien común. El conflicto se presenta en primer lugar entre una lógica de la propiedad basada en la identidad (cívica) y en segundo lugar, entre los reclamos de identidades particulares y los reclamos de ciudadanía y oficialidad (March y Olsen, 1997b). La construcción de la Agenda de género se ubicaría entonces en el entramado de las contradicciones de la identidad cívica del cargo, las identidades organizacionales correlacionadas (por pertenencia a comisiones o a un órgano de gobierno), las identidades políticas y de grupo y las identidades culturales – en este caso de género.

Por otro lado, conviene considerar que los actores públicos -y privados- no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. Por ello, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Entonces éstas no son permanentes, pueden cambiar -en parte-, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Hay, 1997, citado por Zurbriggen, 2006).

En este sentido las instituciones no sólo son estructuras restrictivas, todas autorizan y controlan al mismo tiempo. Así, las instituciones presentan una dualidad de restricción-libertad (Fararo y Skovertz, 1986, citados por Jepsen, 1999). Para Scharpf (1997: 39, citado por Zurbriggen 2006); las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados, y determinan, de esta forma, las “preferencias” del actor respecto a las alternativas posibles. Así, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y

estratégicas. Ello implica reconocer que los resultados de la política no son un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que son acciones que el actor desarrolla con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos (Zurbriggen 2006).

También para Jepperson (1999), la cultura organizacional tiene un lado instrumental, pues sus integrantes pueden sentir más fidelidad y funcionar mejor porque los aspectos institucionales de sus actividades son enfatizadas. Desde una perspectiva instrumental las organizaciones son consideradas como instrumentos para lograr ciertas metas vistas como importantes en una sociedad (Christensen, Laegrid and Roness, 2007). De esta manera, en una organización pública sus miembros actúan con una racionalidad instrumental realizando tareas y logrando resultados deseados, lo que implica que valoran entre alternativas o herramientas disponibles, y de acuerdo a las consecuencias, es decir, hacen elecciones premeditadas.¹⁸ En la implementación de acciones racionales instrumentales intervienen varios elementos: metas o problemas, alternativas, consecuencias y toma de decisiones. Las organizaciones valoran entre posibles consecuencias y toman decisiones en concordancia. En algunos casos el punto de partida son las metas de la organización, en otras son las alternativas para la acción (la organización valora las consecuencias seguidas de cada alternativa y elige en función de ellas, es decir, hace un cálculo racional).

1.8 El enfoque de las relaciones de género en las organizaciones y su aplicación a la acción política representativa

El género es un concepto polisémico, no es posible asirlo en una significación única. En su uso descriptivo, “género” es un concepto asociado con el estudio de las cosas

¹⁸ En "Cambio político y déficit democrático. Teoría, nación y región" (en prensa), Millán y Morales, identifican situaciones sociales en las que la racionalidad no es predominante como elemento de decisión, y en los cuales los actores carecen de la información suficiente para asignar probabilidades a resultados inciertos. En estas situaciones el estudio de los elementos culturales –o la racionalidad no instrumental-, deviene asunto importante en la medida en que tales componentes cumplen, de forma sustitutiva, la función del ejercicio racional: reducir la incertidumbre (ya sea errónea o acertadamente).

relativas a las mujeres; en esta acepción al “género” se le emplea como sinónimo de “mujeres”.¹⁹ La definición de género más extendida ha sido la de “construcción social de la diferencia sexual”, que en términos generales refiere el carácter social que tiene la desigualdad entre hombres y mujeres y que en muchas ocasiones se “naturaliza” haciéndola ver como algo consustancial a las características biológicas de los sexos. En este sentido, el concepto de género denota que esas desigualdades son creaciones sociales de ideas sobre roles “apropiados” – y preconcebidos- para mujeres y hombres. El género es entonces, una forma de referirse a los orígenes exclusivamente sociales de las identidades subjetivas de hombres y de mujeres. Según esta definición, género es una categoría social impuesta sobre un cuerpo sexuado (Joan Scott, 1996).

Para Rubin (1975, citada por Kabeer, 1998), aunque los cuerpos sexualmente diferenciados se pueden considerar un aspecto importante de la experiencia humana, hombres y mujeres experimentan el mundo de manera diferente debido a los acuerdos de género socialmente diferenciados. Las normas y prácticas sociales a través de las que se construyen las relaciones de género constituyen una interpretación altamente selectiva del cuerpo humano: de toda su gama de atributos, privilegian solo aquellos que le son necesarios para un sistema de reproducción humana específico de base sexual. Las relaciones de género así construidas, eliminan las similitudes entre los sexos, y, al mismo tiempo exacerban las diferencias, asegurando que el macho y la hembra del género humano sean canalizados a categorías de *hombres y mujeres*, basadas en rasgos mutuamente excluyentes de *masculinidad y feminidad*.

No obstante, a pesar de la existencia de un sinnúmero de normas y prácticas para promover sólo esa traducción, ésta no se da de manera simple, ya que además de las interrelaciones entre biología, género y sexo, hay la cualidad de seres humanos de resistir, escoger e interpretar (Jagger 1983, p. 126, citada por Kabeer, 1998). Así, lo que

¹⁹ Para Joan Scott (1996), la sustitución del término “mujeres” por el de “género” refiere a la acogida política del tema: “género” suena más neutral y objetivo que “mujeres” y parece ajustarse a la terminología científica de las ciencias sociales. Así, el “género” incluye a las mujeres sin nombrarlas y parece no plantear amenazas críticas”. En esta acepción, “género” no comporta una declaración necesaria de desigualdad o de poder, ni nombra al bando (hasta entonces invisible) oprimido. Para Scott, este uso de “género” en lugar del de “mujeres”, es una faceta de la búsqueda de la legitimidad académica por parte de las estudiosas feministas en la década de los ochenta.

existe en la mayoría de las sociedades es lo que Connell (1987, citado por Kabeer, 1998), llama “formas hegemónicas” de masculinidad y feminidad, que obligan a las prácticas reales de hombres y de mujeres, pero que no las determinan. En este sentido, hay una gama posible entre la aceptación de sanciones normativas -como las normas legítimas de comportamiento-, y el hecho de acatarlas (Giddens, 1979, citado por Kabeer, 1998).²⁰

Por lo tanto, también hay que reconocer que existen otras relaciones que median la manera en que la diferencia biológica se traduce en desigualdad de género -como la clase, junto con otras formas de desigualdad social, cuya significación es específica del contexto. En este sentido, el género pone en evidencia el lugar de articulación entre la idea de lo femenino y lo masculino revelando las asimetrías, las jerarquías y la valoración diferente de uno y del otro, posibilitando adentrarse en el estudio de la condición subordinada de las mujeres.

Para Joan Scott (1996), los conceptos de género establecidos como conjunto objetivo de referencias, estructuran la percepción y la organización concreta y simbólica de toda la vida social hasta el punto en que esas referencias establecen distribuciones de poder (control diferencial sobre los recursos materiales y simbólicos, o acceso a los mismos).²¹ El género se implica en la concepción y construcción del propio poder. Sin embargo, los conceptos de poder, aunque puedan construirse sobre el género, no siempre tratan literalmente al propio género. En este sentido, las acciones -y el contexto en que son realizadas-, se vuelven fundamentales para comprender su significado. No obstante, dentro de estos procesos y estructuras hay lugar para un concepto de agencia humana como intento (al menos parcialmente racional) de construir una identidad, una vida, un entramado de relaciones, una sociedad con ciertos límites y con un lenguaje conceptual,

²⁰ En algunas sociedades las normas y las prácticas que configuran las relaciones de género son relativamente flexibles y dan cabida a múltiples interpretaciones, mientras que en otras son puestas en práctica de un modo severo y punitivo. No obstante, muchas sociedades despliegan una proliferación de identidades de género, junto con niveles normativos que ejercen más o menos presión para que éstas sean acatadas (Kabeer, 1998).

²¹ De acuerdo a Scott, si bien el género no es el único campo, parece haber sido una forma persistente y recurrente de facilitar la significación del poder en las tradiciones occidental judeo-cristiana e islámica.

que a la vez establece fronteras y contiene la posibilidad de negación, resistencia, reinterpretación y el juego de la invención e imaginación metafórica.

Como diferentes instituciones sociales se organizan en torno a objetivos bastante específicos y tienen sus propias normas y prácticas, las jerarquías de género no están entretejidas de una manera uniforme, sino que están producidas dinámicamente a través de la interacción de ideologías familiares de género y prácticas institucionales distintas. Así, tanto entre las instituciones como dentro de ellas, *el género opera como un principio de asignación* vinculando la producción con la reproducción, el terreno doméstico con el público, y la macroeconomía con las instituciones al micronivel dentro de las que se despliegan los procesos de desarrollo. De esta manera, el género, como lo indica Witehead (1979, en Kabber, 1998), nunca está ausente.

Para Hudgson (1988, p. 10, en Kabeer, 1998), las instituciones proporcionan el marco de referencia para formas de organización específicas que, a través de la tradición, la costumbre o el apremio legal, tienden a crear patrones duraderos y rutinarios de comportamiento. Para Kabber (1998), el género se considera un aspecto de todas las relaciones de organización y comportamiento, más claro y explícito en algunas instituciones que en otras, pero siempre interactuando de manera bastante específica para configurar las identidades, las prácticas y las oportunidades de vida de diferentes grupos de mujeres y hombres. Así, un análisis de las reglas, las normas y las prácticas a través de las que diferentes instituciones construyen las divisiones y las jerarquías de género, contribuye a sacar a la luz las ideologías fundamentales compartidas que rigen a instituciones aparentemente distintas e individuales.

Centrarse en las relaciones sociales y de género extiende el análisis de las mujeres -y los hombres- como categorías aislables, a relaciones interconexas más amplias, a través de las que se sitúa a las mujeres como un grupo subordinado en la división de recursos y responsabilidades, atributos y capacidades, poder y privilegio. Tratar al género como un aspecto de las relaciones sociales recuerda que no es la única forma de desigualdad en la vida de las mujeres y hombres, porque si bien 'el género nunca está ausente', tampoco

está presente en forma pura, sino que se entreteje con otras desigualdades sociales, como clase, y raza, y se tiene que analizar a través de un marco holístico si se quieren entender las condiciones concretas de vida para diferentes grupos de mujeres y hombres (Kabeer, 1998).

En este análisis el poder no es inherente a un solo aspecto de la vida social sino a las relaciones sociales que hacen posible que los hombres movilicen una gama mayor de recursos. Si bien las instituciones personifican el privilegio de clase y género, no representan automáticamente un conjunto uniforme de intereses –símbolos y significados, autoridad y reconocimiento, objetos y servicios–, en una gama mayor de terrenos institucionales: político, económico y familiar. Así, un análisis de las relaciones de género brinda un punto de vista más matizado de las instituciones oficiales que elaboran las políticas porque llama la atención sobre las reglas, las relaciones y las prácticas a través de las que se constituyen.

Las instituciones tienen una influencia fundamental en la conformación de la experiencia general de los seres humanos y dejan su huella en la identidad individual y grupal. De hecho, configuran modelos mentales que actúan como representaciones del mundo y que impelen a interpretarlo de cierta manera y a actuar en consecuencia (Senge, 1993, citado en García, 2003). Las instituciones son expresión –y perpetuación– de paradigmas de percepción e interpretación de lo real a través de los cuales se reacciona ante los hechos. Así, las instituciones modelan los comportamientos en los roles de la gente, de hombres y mujeres, y crean las rutinas esperadas para el comportamiento de unos y otras. En este contexto, los comportamientos obtienen un elevado nivel de predictibilidad (Goetz, 1995, citada en García, 2003).

Por ello, un análisis institucional en vez de puramente interpersonal del poder masculino, llama la atención sobre los prejuicios de género implícitos en las reglas y prácticas de diferentes instituciones sociales, pues mientras los recursos proporcionan las palancas materiales a través de las que se sostienen las asimetrías de género, las normas sociales,

reglas, valores y prácticas, desempeñan un papel crucial en el ocultamiento de la realidad y de penetración del dominio masculino y en la disolución del conflicto de género.

Kabeer (1998), advierte que el poder analizado únicamente en función de la toma individual de decisiones no basta para captar los aspectos que quedan fuera de los procesos de toma de decisiones observables. Un punto de vista más amplio sobre el poder se centraría no solo en la aprobación de las decisiones, sino también en la exclusión de ciertas cuestiones de la agenda -para así eliminar la posibilidad de que sean “susceptibles de decisión” (Giddens, 1979, p.90, citado en Kabeer, 1998). Desde este punto de vista, el poder ya no se basa únicamente en la capacidad que tienen algunos actores de iniciar, decidir y votar decisiones, sino también en su capacidad de restringir la toma de decisiones a cuestiones “seguras”. Así, es posible que no se observe el conflicto, simplemente porque no se ha permitido que salga a la superficie en el ámbito de la toma de decisiones.

La pasividad respecto a algunos problemas o la “no toma de decisiones”, también se puede ver como una manifestación de poder. Lo anterior alude al “poder sobre”, referido por Lukes (1974, en Kabeer, 1998) y que es inherente a los procedimientos implícitamente aceptados e indiscutibles en instituciones que al demarcar las cuestiones susceptibles de decisión de las que no lo son, benefician sistemática y rutinariamente a ciertos individuos y grupos a costa de otros. Así, la franca discriminación o las conspiraciones patriarcales son innecesarias cuando el privilegio masculino se puede garantizar simplemente poniendo en marcha procedimientos institucionales de rutina.²² Al respecto, conviene esquematizar el diseño de género que asume el espacio parlamentario fin de entender la manera en que éstos dan cabida a las mujeres.

²² Lo anterior se pone de manifiesto en los procesos de reclutamiento de la clase política, conformada casi en su mayoría por hombres, y donde la participación de las mujeres ha sido muy limitada. Esta situación se abordará en el capítulo II –que se centra en el proceso de integración del poder legislativo. La escasa presencia que las mujeres han tenido en los congresos tiene en su base un proceso histórico de exclusión, institucionalizado en el diseño de las reglas del juego y en una construcción cultural de la actividad política como actividad relativa al género masculino.

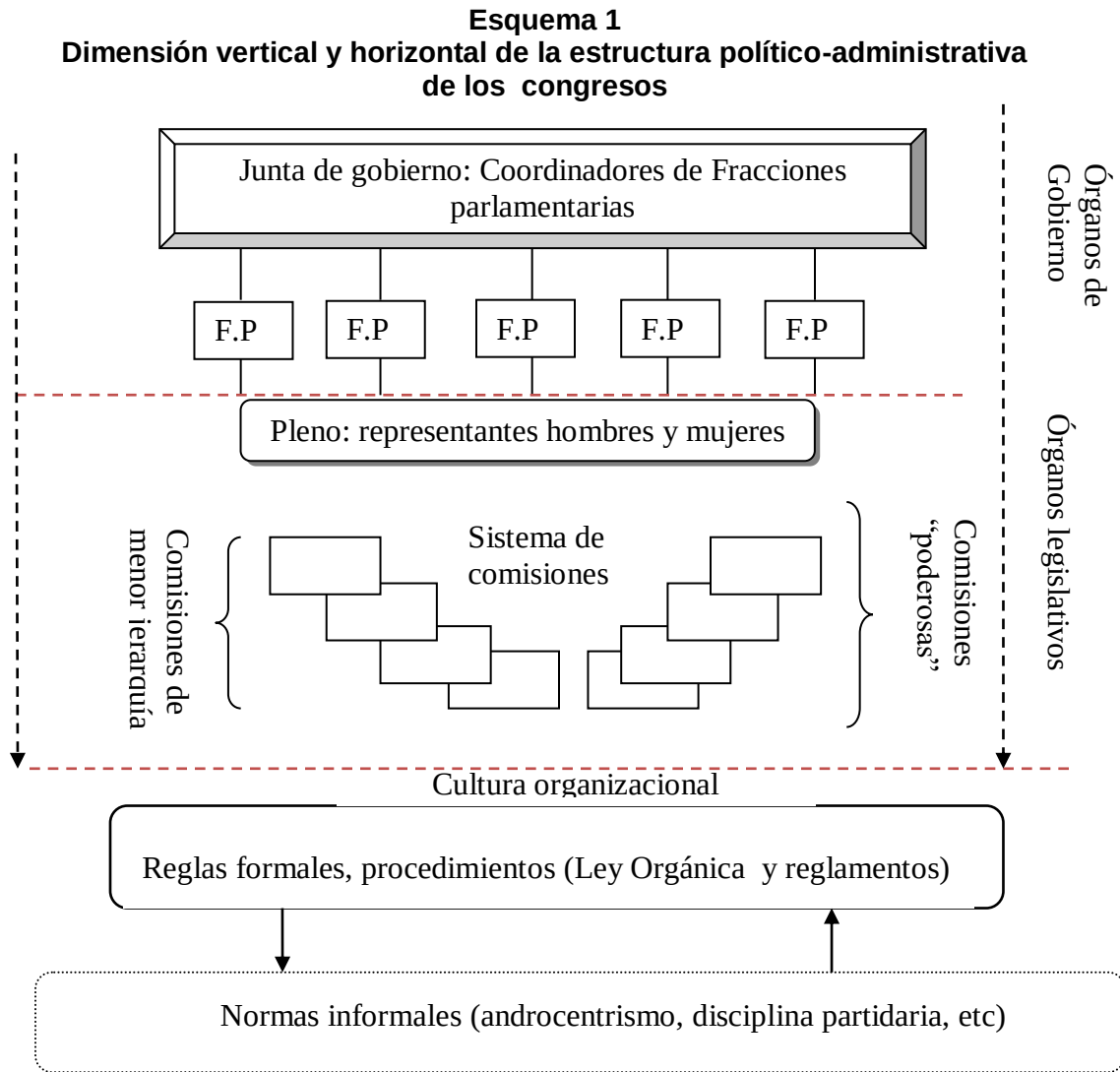
1.8.1 El sustrato de género en el diseño organizacional parlamentario.

Según Christensen, Laegrid and Roness (2007) lo que hace a una acción apropiada es una fundación normativa e institucional que puede ser altamente divergente de lo que se encuentra en otras organizaciones, dependiendo de cómo ha evolucionado su cultura organizacional y lo dominante que sean las normas y valores informales. En una organización burocrática prevalece la jerarquía, división del trabajo y rutinas. La jerarquía supone posiciones superiores y subordinadas y varios niveles verticales. En este sentido, el diseño organizacional puede cambiar una administración pública en un instrumento para el liderazgo político. Esta clase de gobernanza política está marcada por la acción racional instrumental y la autoridad jerárquica. La perspectiva instrumental asume que los líderes tienen habilidad para el cálculo racional y para el control político pero que también puede haber limitaciones para esas habilidades (Laegrid and Roness 2007).

Las estructuras político-organizativas de los Congresos de Coahuila y Durango se caracterizan por tener tres grandes divisiones: los órganos de Gobierno y los órganos legislativos propiamente dichos, integrados estos últimos por el pleno del congreso y las comisiones dictaminadoras.²³ Los órganos de gobierno se integran por los coordinadores de las distintas fracciones parlamentarias y representan una posición de influencia ya que -entre otras cosas-, sus integrantes tienen acceso a recursos de información, de representación de la legislatura y de decisión. Dentro de estos órganos se encuentran

²³ En el Congreso de Coahuila las comisiones dictaminadoras son 26: Gobernación y Estudios Constitucionales, Finanzas, Planeación y Desarrollo, Hacienda y Cuenta Pública, Justicia, Desarrollo Social, Educación, Fomento Agropecuario, Comunicaciones y Obras Públicas, Salud, Del Agua, Ecología y Medio Ambiente, Defensa de los Derechos Humanos de los Niños, Atención de Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores y Pensionados y Jubilados, Trabajo y Previsión Social, Cultura y Actividades Cívicas, Asuntos Fronterizos, Energía y Minas, Instructora de Juicio Político y de Declaración de Procedencia en Materia de Responsabilidad penal, y Turismo. En el Congreso de Durango son 24 comisiones: Estudios Constitucionales, Gobernación, Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, Justicia, Seguridad Pública, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Vivienda, Educación Pública, Desarrollo Económico, Turismo y Cinematografía, Administración Pública, Trabajo, Previsión y Social, Asuntos Agrícolas, Frutícolas y Pecuarios, Asuntos Forestales, Mineros y Zonas Áridas, Salud Pública, Tránsito y Transportes, Derechos Humanos, Ecología, Desarrollo Social, Asuntos Indígenas, Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad, Asuntos de la Familia y Menores de Edad y la de Equidad y Género. La estructura organizativa de los congresos comprende también los órganos técnicos-administrativos de apoyo, pero solo se tomarán en cuenta los órganos de gobierno y legislativos, toda vez que es donde se toman las decisiones.

las mesas directivas, encargadas de organizar la discusión de las sesiones. (Ver esquema 1).



Fuente: elaboración propia

FP= Fracciones Parlamentarias

En esta estructura político-administrativa están implícitos tanto aspectos de control de una estructura jerárquica vertical, como elementos de especialización horizontal en la que todos sus miembros participan –formalmente-, con una igualdad de status de

representantes políticos.²⁴ La estructura organizacional congresista acusa entonces una doble jerarquización: por un lado, una estructura vertical, representada en este caso por la Junta de Gobierno, integrada por los coordinadores de las fracciones parlamentarias; y por otro, una estructura más horizontal conformada por el pleno y el sistema de comisiones, donde confluyen todos los diputados con una aparente igualdad de facultades y de presencia institucional. No obstante, la membresía política y el género son dos aspectos que diferencian las posiciones que ocupan los representantes en la estructura congresista. Así, las estructuras de control son dejadas a los integrantes de la fracción mayoritaria – que con algunas excepciones, suelen ser más bien hombres que mujeres. Existe entonces un sesgo de género en la organización del congreso que se adiciona a la estructura política-jerárquica.

Conviene tener en cuenta que el desempeño de un cargo confiere legitimidad y derechos de participación, aparte de alterar la distribución del poder y el acceso. En este sentido, las alternativas políticas de los dirigentes no están definidas completamente por fuerzas exógenas, sino que están conformadas también por las dependencias administrativas existentes. Es en esta estructura de cargos y responsabilidades en que se desarrolla la actividad legislativa.

1.9 Cuestiones metodológicas, conceptos, hipótesis y variables.

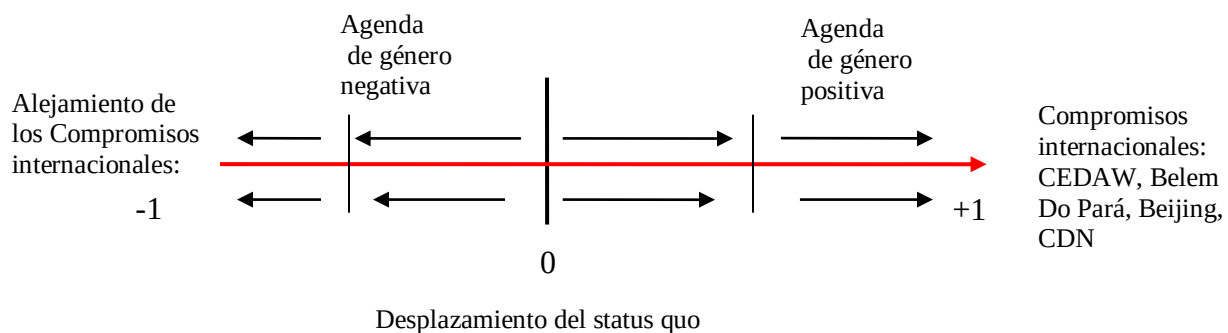
Esta investigación se centra en analizar los procesos de incorporación e institucionalización de la agenda de género a partir de la presencia política de mujeres. Involucra, por tanto, tres cuestiones básicas. a). La agenda de género como resultado, esto es el conjunto de leyes, códigos y reglamentos elaborados en una legislatura a través de la representación política, y orientadas a modificar las relaciones entre los hombres y las mujeres b). El proceso a través del cual surge ese resultado, esto es, el conjunto de interacciones que en el terreno institucional realizan los actores para producir la agenda de género. c). El proceso de creación e institucionalización de la agenda de género. Es

²⁴ Este aspecto será desarrollado con más detalle en el capítulo IV donde se analizan a los procesos de interacción entre los actores que intervienen en la agenda de género.

conveniente entonces, discriminar los conceptos a fin de tener claridad sobre lo que se está hablando

1.9.1 Las agendas legislativas de género: variable dependiente.

La agenda de género es el conjunto de leyes, modificaciones y propuestas realizadas en el curso de una legislatura que tiene el propósito de reorientar el status quo de género hacia un punto favorable a los derechos humanos de las mujeres establecidos en los marcos internacionales.²⁵ Pueden haber propuestas legislativas que reviertan a un punto anterior al status quo (Agenda de Género de incidencia negativa). Así, el status quo es un continuum en una escala positiva o negativa (una propuesta con incidencia de género desplaza al status quo en sentido positivo hacia los marcos internacionales). Gráficamente puede ser representado de la siguiente manera:



La agenda de género se subdivide en dos tipos de agendas de acuerdo a su alejamiento o acercamiento a los parámetros internacionales:

a). Agenda legislativa efectiva con incidencia de género: acción e influencia que se concreta en leyes y/o puntos de acuerdo aprobadas y que transforman el status quo de la legislación para favorecer la condición social de las mujeres. Así, en la medida en que

²⁵ Dentro del término "mujeres", se incluye a las mujeres-niñas, por lo que la agenda de género también incluye las modificaciones legales se ocupan de la condición de vida durante esta etapa, conformando la agenda de la niñez.

una propuesta legislativa se aproxime a los marcos internacionales tendrá un valor positivo (relevante).

b). Agenda legislativa efectiva sin incidencia de género. Acción e influencia que se concreta en leyes y/o puntos de acuerdo aprobados, pero que no trascienden positivamente el status quo de las relaciones de género, llegando incluso a revertir los logros en la condición social de las mujeres. En la medida en que una propuesta legislativa se aleje de los marcos internacionales y/o los contradiga, tendrá una menor incidencia (que puede ir de moderado o incluso por debajo de éste) para modificar el status quo. Adicionalmente se puede identificar también una Agenda de Género Rechazada u omitida, conformada por aquellas propuestas que no fueron aprobadas o bien se quedaron en comisiones (éstas bien pueden tener o no una incidencia de género, pero en todo caso no se concreta al no ser aprobadas).

La agenda de género se considera una variable dependiente en la medida en que es el resultado de la acción e influencia que ponen en juego los agentes facultados para modificar el status quo de género vigente. Esta acción e influencia se puede advertir en la toma de decisiones que llevan a cabo los actores y que transcurre en todas las etapas del proceso legislativo, desde que se presenta una propuesta para su admisión en el pleno, pasando por su análisis y dictaminación en las comisiones, hasta su discusión final -y su posible aprobación, rechazo o regreso a comisiones. (Ver Anexo 10).

1.9.2 Densidad de la presencia política de mujeres legisladoras. Variable independiente.

De acuerdo a lo que se ha venido manejando en esta investigación, el género, como forma de identidad social incide en el ejercicio de la representación política. En este sentido, las legisladoras mujeres juegan un papel importante en la incorporación de la problemática de género a la agenda legislativa. Conviene considerar, no obstante, que en los ambientes institucionales los individuos actúan dentro de un sistema de reglas y normas que constriñen sus acciones, por lo que ni el sólo número de mujeres ni su sola

voluntad pueden ser determinantes para los resultados de la agenda, ya que éstos se definen en el sistema de relaciones en el que se desarrolla la acción representativa. Por ello, es necesario identificar las posiciones que tienen las mujeres –y por ende los hombres-, en la estructura de los congresos y la manera en que desde esas posiciones inciden – u obstaculizan-, la formación de una agenda de género. Para esto se ha construido la categoría *densidad política mujeres legisladoras*, que se refiere tanto al número de mujeres que se incorporan a una legislatura, como a la manera en que su presencia se distribuye en la estructura legislativa, ocupando -o no- posiciones de influencia política. En este sentido, la densidad política de mujeres es una variable independiente que se configura por los siguientes elementos:

- Mujeres incorporadas a una legislatura
- Mujeres en las fracciones parlamentarias de mayoría
- Mujeres en las fracciones parlamentarias de minoría
- Comisiones legislativas dictaminadoras presididas por mujeres
- Mujeres que presiden comisiones “importantes”
- Mesas directivas presididas por mujeres
- Mujeres con experiencia y trayectoria política. Desempeño en cargos públicos de nivel federal, estatal, y/o municipal, y grupo políticos con los que se relaciona.
- *Mujeres interesadas* en los asuntos de género, expresado en las propuestas legislativas –iniciativas y puntos de acuerdo-, además de los posicionamientos y pronunciamientos discursivos que mantienen vigente el tema de género.

Así, un mayor número de mujeres, pertenecientes además a una fracción parlamentaria de mayoría, con una trayectoria política importante (desempeño en cargos públicos y/o experiencia legislativa); interesadas en la representación simbólica de género, y ubicadas en una posición importante en la jerarquía organizativa del congreso, tendrán una mayor incidencia en la construcción de la agenda de género en la medida en que estarán en

mayor posibilidad de utilizar a favor de ésta la “tecnología de negociación de los acuerdos”.²⁶

Pero si bien la densidad política de mujeres se presenta como la variable independiente que influye sobre los resultados de la agenda de género no es una variable estática, ya que las posiciones cambiantes de los actores le imprime un carácter fluido y permeable. En este sentido, se plantea la hipótesis de que las legislaturas con mayor densidad política de mujeres, mostrarán mayor tendencia a elaborar una agenda legislativa con orientación de género, pero los resultados estarán sujetas a las posiciones contingentes de los actores en diferentes situaciones contextuales y temporales.

1.9.3 Variable de contexto: Contingencia Política

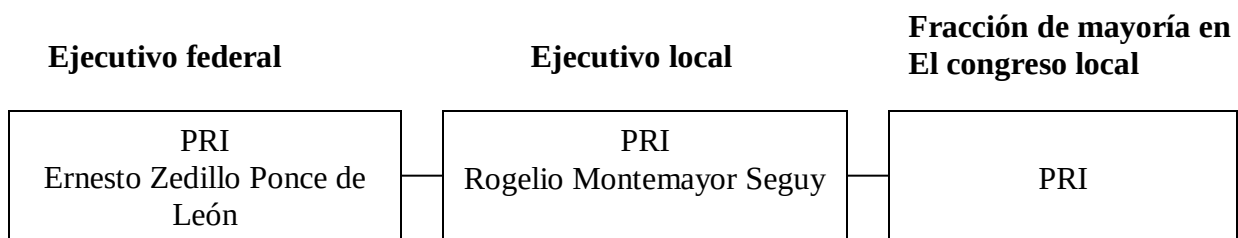
Las legislaturas en estudio se inscriben en un contexto de *contingencia política* caracterizada por el proceso de democratización que experimenta el sistema político mexicano en el nivel macro y por las formas en que este proceso se articula a nivel local. Para Cedeño del Olmo (2003), la democratización refiere a las transiciones, entendidas como un proceso pactado de construcción del pluralismo político a partir de regímenes no democráticos. En México, este proceso dio inicio a finales de la década de los setenta, cuando el sistema político mexicano experimentó una serie de transformaciones que derivaron en nuevas reglas del juego para la integración política de los espacios de representación política. Algunos autores se han referido a este proceso como de “liberalización política” (Elizondo y Nacif, 2006). El rasgo principal de este proceso radica en el incremento del número y libertades de los competidores en un sistema político o económico; así, un nuevo orden político *liberalizado* se produce cuando surgen nuevos actores con la capacidad de vetar o sancionar, y cuyo consentimiento se vuelve necesario para iniciar y sostener cambios a las políticas de gobierno.

²⁶ El término hace referencia a las formas de relación basados en un conjunto de normas y un orden de movimientos conforme a los cuales los aportes de los agentes se convierten en resultados. Los atributos –entendidos como los recursos que afectan los resultados–, las oportunidades –entendidas como las ocasiones en las cuáles un agente puede poner en juego sus atributos–, y las preferencias –caracterizadas como las evaluaciones que hace el agente con respecto a los resultados–, les permite a los actores razonar y actuar estratégicamente poniendo en juego la tecnología de negociación de los acuerdos Ver. Goodin (2003) y Tsebelis (2006).

La contingencia política expresa el ambiente característico del momento en que ocurre la práctica legislativa -y discursiva- de los representantes políticos. Así, la correlación de las fuerzas políticas representadas en las legislaturas estatales y las fuerzas políticas del entorno nacional y estatal, circunscribe el entorno de las relaciones intergubernamentales e incide en el interés y posiciones de los actores en relación con los temas de la agenda política.

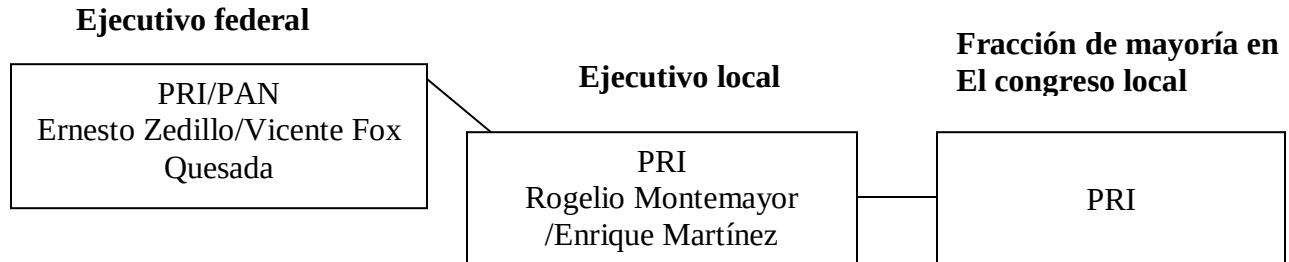
Así, el hecho de que a nivel estatal se dé una relación de gobierno unificado (con mayoría congresista del PRI y gobierno emanado del mismo partido), pero una relación de gobierno dividido en el plano nacional, puede tensar las dinámicas de interacción política, ya que los legisladores del PAN en su carácter de partido de oposición, se asumirán como críticos del gobierno estatal, y como defensores de las acciones del ejecutivo federal. La situación se complejiza aún más cuando en el curso de una legislatura ocurre el recambio de poder ejecutivo estatal –o nacional-, pues supone la entrada de agentes importantes en las estructuras de la administración pública que puede afectar el desarrollo de la agenda legislativa al incidir sobre los temas a través de los representantes identificados con los grupos políticos en el poder. De las legislaturas en estudio sólo la LIV de Coahuila muestra una alineación política-partidista unificada en los tres planos como se muestra en la siguiente figura.:

Alineación política-partidista LIV Legislatura: (1997-1999)



La llegada del PAN a la Presidencia de la República en 2000 supuso una alineación política-partidista discordante con el ejecutivo nacional ya que en los estados en cuestión, el Poder Ejecutivo y la fracción mayoritaria de los congresos seguían en poder del PRI.

Alineación política LV Legislatura: (2000-2002)

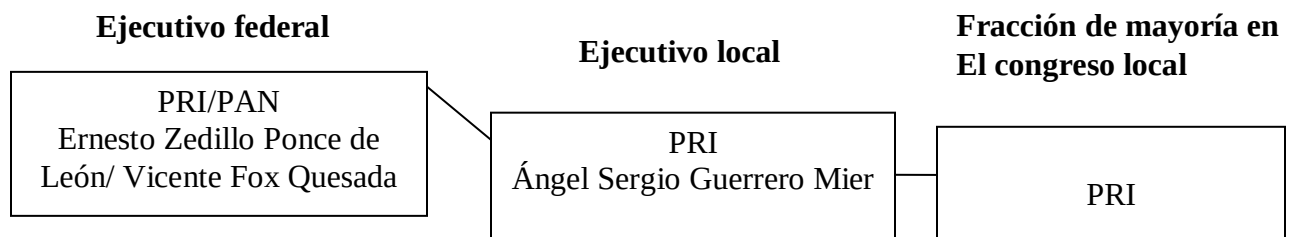


La alineación de la LVI y LVII Legislaturas en el Congreso de Coahuila se mantuvo igual, ya que por un lado estaba en el gobierno federal el PAN a través de Vicente Fox y Felipe Calderón y por otro el Gobernadores Enrique Martínez y Humberto Moreira del PRI. La fracción mayoritaria en el congreso local ha sido el PRI.

En el caso del Congreso de Durango, la LXI Legislatura del se ubica justo en el tránsito de la alternancia política, lo que contrasta con el continuismo político que existe en el plano estatal y que se extiende al congreso local dando lugar a relaciones de afinidad política-partidista entre el ejecutivo local y el congreso, como se puede ver en la figura siguiente:

Congreso de Durango

Alineación política LXI Legislatura: (1998-2001)



A partir de la LXII y LXIII Legislaturas la alineación política-electoral se mantiene en una relación de gobierno dividido con el ejecutivo federal y una relación de afinidad (con el PRI en el Ejecutivo y en la mayoría en el congreso local) No obstante, no se debe dejar de considerar como trasfondo la alternancia política en los municipios en ambos estados, cuestión que desemboca en relaciones intergubernamentales (generalmente

contradictorias) entre el ejecutivo y los presidentes municipales (salidos de un partido político diferente al suyo).

La agenda legislativa en este sentido está sujeta a la contingencia de las relaciones intergubernamentales, lo que puede influir no solo en los temas de la agenda, sino también en las dinámicas de interacción en que se da el proceso legislativo, pues la correlación de las distintas fuerzas políticas representadas en el congreso conlleva a favorecer o no la agenda de género, más allá del interés que algunas o algunos representantes tengan por sacar adelante propuestas de este tipo.

1.9.4 Diseño metodológico

El diseño metodológico se encamina a identificar por un lado la agenda de género (en sus distintas variantes), esto es las propuestas orientadas a modificar las relaciones de género realizadas en cada una de las legislaturas. Por otro lado, se identifica también el sistema de interacciones en que dicha agenda tiene lugar. Para la primera parte se trata de responder a las preguntas: ¿En qué rubros se hicieron las propuestas?, es decir, ¿Qué problemática de género enfrentaron? ¿El nuevo status quo de género favorece el adelanto de las mujeres? Esto es, ¿Las leyes creadas y/o modificadas se alejan o se acercan a los lineamientos, instrumentos o recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales de Derechos Humanos? Se entiende que a una mayor cercanía de la legislación a los marcos internacionales, mayor posibilidad de trascender el status quo de género imperante.²⁷ Para ello, se identifican las leyes o decretos producidos en cada legislatura y se le comparan con las recomendaciones hechas en los marcos internacionales de Derechos Humanos (algunos de ellos ya sistematizados en la evaluación hecha por el INMUJERES en 2002). En la medida en que se orienten hacia este punto, las propuestas formarán parte de la Agenda Efectiva de Género con

²⁷ Una forma más real de elucidar la trascendencia del status quo de género, es comparar los efectos de las leyes en la condición de vida de las mujeres, es decir, en cambio en las relaciones de género, así como en la infraestructura creada para atender las necesidades de las mujeres (lo que se puede considerar como *igualdad sustantiva*). Sin embargo, en esta investigación no se abordará esa dimensión, sólo se identifica una tendencia en el quehacer legislativo de los últimos años.

incidencia relevante. Para el caso de la agenda efectiva sin incidencia de género, se procede de la misma manera, solo que en este caso, se analiza básicamente el punto de alejamiento con las recomendaciones del marco internacional.

En el caso de la Agenda Rechazada, se identifican como ya se dijo, las propuestas legislativas que no fueron aprobadas y en el caso de la Agenda Rezagada, las que no fueron dictaminadas en las comisiones correspondientes al término de una legislatura. Si bien estas propuestas no se incorporan a la agenda de género es importante identificar las razones de por qué no fueron aprobadas así como la importancia que hubieran tenido en la modificación del status quo en caso de haberse aprobado.

En cuanto al diseño metodológico para analizar el proceso de construcción de las agendas de género, se parte de considerar que el proceso legislativo ocurre en un sistema de interacciones entre actores ubicados en posiciones estructurales diferenciadas, lo que les otorga también distintas posibilidades de incidir en la toma de decisiones y en los resultados políticos. En función de lo anterior, los representantes realizan una serie de actos legislativos que no se acotan sólo a las iniciativas de ley, sino también a Pronunciamientos y Puntos de Acuerdo, dependiendo del tema, la ocasión, el interés de los legisladores y las circunstancias. Estas acciones las realizan desde posiciones en las que asumen alguna identidad. El género se considera un “lugar” que da una identidad social –y de relacionamiento- a los representantes hombres y las representantes mujeres. En este sentido, se trata de identificar la serie de movimientos y relaciones (al modo de la tecnología de negociación de los acuerdos, concebida por Shepsle y Tsebelis (ver nota de pie de página arriba) que las y los representantes realizan -desde sus diferentes posiciones en la estructura legislativa para incidir en el proceso de elaboración de la agenda de género)

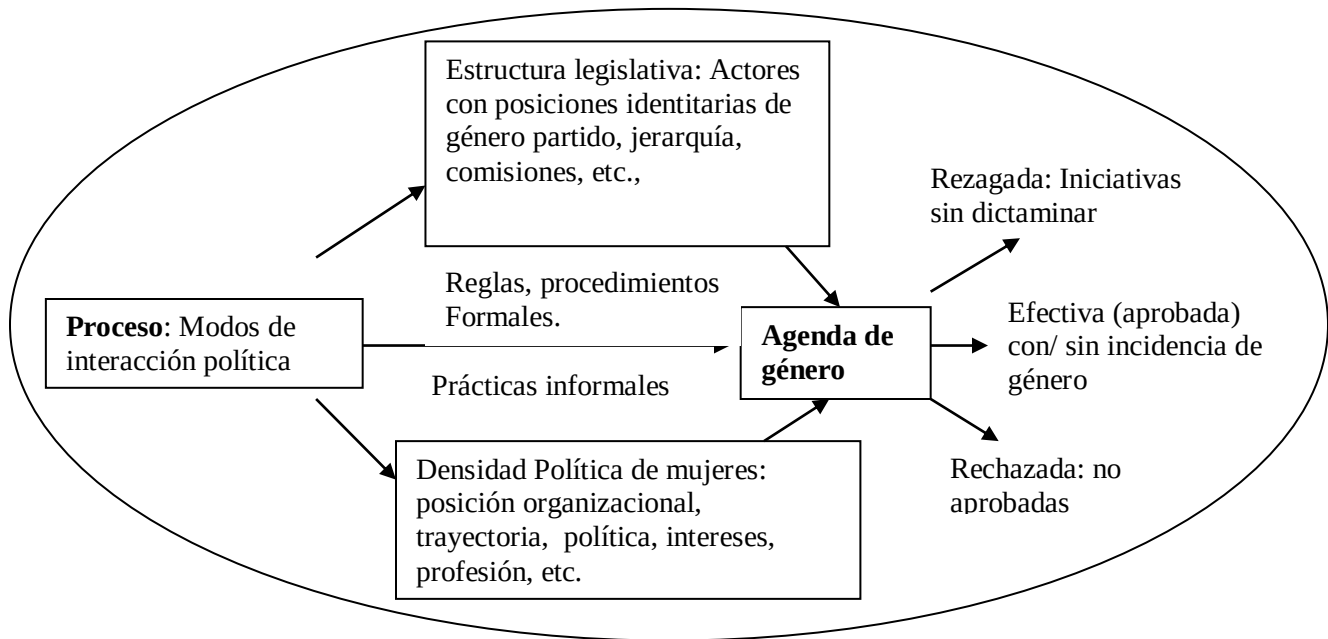
En este sentido, es necesario discriminar las situaciones en las que discurre la práctica legislativa, tratando de identificar el conjunto de posiciones identitarias que asumen los

representantes a lo largo de las distintas etapas del proceso legislativo, y los resultados que logran, esto es, ¿Quién hace la propuesta? ¿A nombre de quiénes hace la propuesta? ¿Desde qué posición identitaria habla: de género, militante de partido, representante político, integrante o presidente de una comisión, presidente de la mesa de debates, u otra? ¿Con qué aliados cuenta y desde qué posiciones identitarias se suman tales aliados: de género, partido, comisión u otra? ¿Qué resultados obtiene?

Con este objeto, se construye un modelo de la lógica “situacional” de los actores. Este modelo se asemeja al modelo dialéctico desarrollado por March y Smith (2000, en Zurbriegen, 2006) y cuyos elementos básicos son: los actores, con sus preferencias, percepciones y capacidades; los marcos institucionales, como el conjunto de reglas constitutivas que delimitan los cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables; las constelaciones de actores, como conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a éstas y la percepción que de ellos poseen; los modos de interacción, como formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

La conjugación de estos dos aspectos –constelación de actores y sus formas de interacción– permite analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos. Así, habiendo seleccionado un problema objeto de análisis (en este caso una iniciativa o propuesta legislativa), corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema –esto es, el curso de sus acciones. Igualmente, corresponde analizar las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, para pasar luego a establecer los modos de interacción entre ellos. Gráficamente este proceso se puede representar en el siguiente esquema:

Esquema 2
Marco institucional del proceso de construcción de la agenda de género



Este procedimiento habilita una mayor comprensión de los resultados de una determinada interacción política, pero también del poder implícito en las interacciones. En este sentido, en el caso de las legisladoras su identidad social de *mujeres* las autoriza a realizar una representación simbólica de su género. Sin embargo, su cantidad minoritaria las puede poner en desventaja para negociar cuestiones que tengan que ver con la redefinición de las relaciones de género en el ámbito legal. Esta situación se aborda a partir de la categoría Densidad Política de Mujeres, que como ya se dijo, refiere al número y posición de las mujeres en la estructura del congreso. En el caso de los hombres, su manifiesta mayoría puede convertirlos en algunas ocasiones en actores con poder de veto para obstaculizar o evitar la aprobación de determinadas propuestas percibidas como amenazas al predominio masculino en algunas áreas de la realidad social – preferentemente la política. Las posiciones identitarias que asumen los legisladores en cada una de sus intervenciones se analiza a través de sus discursos, los que se relacionan con la posición que ocupan en la estructura legislativa. Se realizan entrevistas

a diputados y diputadas a fin de poder incorporar aspectos de su trayectoria política y de su experiencia legislativa y/o en la administración pública.²⁸

No obstante, dada la legitimidad que ha alcanzado la equidad de género en el entorno actual es poco plausible que las interacciones ocurran en este plano dicotómico de contraposición de intereses de género, ya que estos se verán mediadas por el interés de partido y/o de otro tipo. En este mismo sentido, es probable incluso que los legisladores hombres hagan propuestas de género como una manera de mostrar apertura a las demandas del entorno. Así, las alianzas y las oposiciones entre los actores se definirán no solo por las identidades de género, sino que estarán imbricadas con las identidades "organizacionales" –representantes políticos, diputados de un partido, integrantes de una comisión, presidentes de la mesa de debates- y se verán afectadas por la situación contextual y contingente de las legislaturas.

Adicionalmente, conviene considerar que dado un supuesto interés de parte de las legisladoras mujeres por sacar adelante una agenda de género, la posibilidad de influir en los resultados será diferente, ya que las diputadas ubicadas en las fracciones parlamentarias de mayoría tendrán mayor influencia que las diputadas pertenecientes a fracciones parlamentarias de minoría -quienes enfrentarán mayores obstáculos para conseguir votos para sus propuestas. En tales circunstancias es posible que las mujeres opten por buscar el apoyo de las diputadas de los demás partidos -o renunciar a incorporar la problemática de género en la agenda legislativa. Estas consideraciones permiten matizar el acento puesto en la representación política de las mujeres como elementos centrales de la agenda de género, para entenderla como un resultado del conjunto de interacciones -situadas- llevadas a cabo por los actores en el entramado estructural-institucional de los congresos.

²⁸Conviene tener en cuenta la dificultad que implica entrevistar a personas sobre una función desarrollada tiempo atrás y en un contexto específico en el cual la persona no se encuentre actualmente. En el caso de las mujeres su paso por la política es efímera lo que hace difícil también su localización una vez que terminó su función pública.

1.10 Fuentes de información y procedimiento analítico.

Esta investigación se apoya en fuentes documentales como los Diarios de Debates, los decretos y dictámenes expedidos por las legislaturas. La mayoría de este material se encuentra en versión electrónica por lo que la consulta de archivos físicos de los congresos se hace sólo en la medida en que es necesario constatar información que no se encuentre en los archivos electrónicos. Estas fuentes condensan información que permiten delinear la trayectoria de la legislación de género en cada una de las legislaturas en estudio. Así, en el Congreso de Durango, la expedición de decretos se presenta con una síntesis de los agentes que hicieron la o las propuestas y las fechas en que las hicieron, de manera que casi siempre se puede remitir a las actas de sesiones para identificar las propuestas, a los iniciadores y el contexto en el que fueron planteadas, pues ahí se registran las intervenciones que las y los legisladores realizan en el curso de las sesiones.²⁹ El Diario de Debates se convierte, así, en material esencial no solo para identificar las propuestas de las y los legisladores sino también para advertir las reacciones que causan sus propuestas en los demás diputados.³⁰

El Diario de Debates mantiene en el subtexto las acciones y constricciones de los actores, así como el tiempo y el espacio en que ocurren; se puede rastrear –a manera de un recorrido etnográfico-, la formación de leyes, identificar los actores que intervinieron, el sistema de interacciones en que se estructuró la agenda de género y en general, el curso seguido por ésta. Igualmente, el Diario de Debates permite identificar las alianzas

²⁹ La recuperación electrónica de los diarios de debates es reciente, a partir de la LIV Legislatura para el Congreso del Estado de Coahuila, y la LXI Legislatura para el Congreso del Estado de Durango. Regularmente las páginas electrónicas de los congresos albergan la versión electrónica del Diario de Debates –entre otra información-, de la legislatura en curso y de la inmediata anterior.

³⁰ Una limitante en el Congreso de Durango es que con frecuencia obvia la transcripción de las iniciativas, por lo que no es posible conocer el contenido de las mismas (por estas razones las Actas de Debates del Congreso de Durango suelen ser menos extensas que las del Congreso de Coahuila). En otros casos también se omite la lectura del dictamen y solo se registra la votación –sobre todo cuando el dictamen se aprueba sin discusión. Cuando la votación es contraria, regularmente se transcribe las deliberaciones y es por medio de éstas que se puede inferir tanto el contenido de las iniciativas como el curso que siguió su discusión. Debido a lo anterior, en algunas ocasiones la versión electrónica del Diario de Debates ya no es suficiente como fuente de información, lo cual conlleva una dificultad para la recopilación de los datos, pues amén de lo tardado que implica la revisión de los archivos físicos, éstos invariablemente se encuentran en las capitales de los Estados. Por otro lado, en el Congreso del Estado de Coahuila, durante la LVII y LVIII legislaturas se adoptó un formato de presentación de la información que hace azas difícil identificar el contenido de los decretos pues éstos se presentan por fechas y no por títulos (es decir, se necesita abrir varios decretos por intuición y ver si algunos de ellos corresponde al que se está buscando).

coyunturales entre las fracciones parlamentarias, entre las y los diputados, la influencia del ejecutivo, y el uso de las reglas formales e informales en el proceso deliberativo. En este sentido, los Diarios de Debates son más que una fuente de información de las leyes producidas, constituyen el desarrollo en acto de la manera en que las y los legisladores ejercieron su función representativa en el pleno del congreso, convirtiéndose en un manuscrito testimonial de la acción parlamentaria.³¹ Aún más, el Diario de Debates permite visualizar el devenir de acontecimientos concretos, movimientos y recursos discursivos ejecutados por otros actores en legislaturas anteriores (por ejemplo, las propuestas no dictaminadas en una legislatura que son retomadas en las siguientes). En este caso, se trata de identificar el camino seguido por los agentes en la construcción de la agenda de género, el discurso con el que hombres y mujeres estructuran sus intervenciones, la discusión de sus propuestas, así como la agencia que detentaron en circunstancias específicas.

Una vez identificadas las propuestas de género se recogen en cartas descriptivas (ver Anexos 1-6), en las que se identifican el número de decreto y la fecha en la que se realizaron, un resumen del contenido de la propuesta, los representantes que las hicieron, las comisiones dictaminadoras a la que fueron turnadas y el sentido de la votación. Esta sistematización se hace para las tres categorías de la agenda de género, esto es, la efectiva, la rechazada y la rezagada. Con lo anterior es posible seguir el *guión o la trayectoria* de la agenda de género.

³¹ Es lamentable que la recuperación electrónica de las actas de sesiones no incluya las reuniones de trabajo de las comisiones. Lo que pasa en las comisiones apenas se deja ver en la presentación de los dictámenes, salvo cuando un dictamen es aprobado por mayoría y no por unanimidad, en cuyo caso aflora en el pleno el desacuerdo, que da cuenta del contexto deliberativo en comisiones, pues ello daría un panorama más completo de las interacciones en las que se entreteje la producción de las agendas legislativas.

Capítulo II. Género y Representación Política en las Democracias Representativas.

Resumen

El segundo capítulo aborda algunas de las instituciones características de las sociedades democráticas modernas, como la representación política y los partidos políticos y se les pone en relación con las demandas actuales de gobernabilidad con inclusión de género. Se hace un recuento de la sub-representación política de las mujeres particularmente en el poder legislativo- tanto a nivel mundial, como nacional y local-, y se la relaciona con los factores de tipo institucional relativos al sistema electoral. Con esta perspectiva se analiza la evolución de la participación de las mujeres en los congresos de Coahuila y Durango y en el marco del régimen político electoral mexicano tratando de advertir su repercusión en el incremento de mujeres al poder legislativo. Se consideraron tres momentos claves: 1953, año en que en México fue reconocido el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, la incorporación del sistema de representación proporcional a finales de los setenta, y la cuota de género incorporada en las leyes electorales estatales en la década de los noventa. Se profundiza en la reflexión sobre el alcance de la cuota de género como mecanismo redistribuidor de las ganancias políticas de hombres y mujeres y en la complejidad que implica su diseño en función de la trayectoria histórica que tiene la exclusión de las mujeres en las instituciones que fundaron las sociedades modernas.

2.1. Dinámica de la representación y representatividad política en las sociedades democráticas.

La representación política es un atributo de un sistema de gobierno según el cual la acción política de la sociedad se produce por medio de instituciones integradas por personas que son elegidas para ello mediante voto popular (diputados locales para el caso en cuestión). En esta óptica, la autenticidad política de la representación depende de dos factores: la legalidad de la elección (que es legitimidad de origen) y la legitimidad

de desempeño, basada en la concordancia de la actuación de los representantes con el sentir y voluntad de los representados (Arnoletto, 2007).

El concepto de representación hace referencia a una relación dual y relacional, presupone un representante y un representado y una cierta relación entre éstos; en el centro de todas las interpretaciones de la representación se encuentran por lo tanto, la naturaleza y el contenido de esta relación, lo que supone una identidad de los dos polos ¿Quién es el representante(s) y quién es el representado(s)? (Cotta 1988). Conviene considerar a efectos de los propósitos de esta investigación, que tanto las personas elegidas como quienes las eligen, no son seres asexuados, comportan una identidad de género que en un momento dado puede tener una relación con el desempeño de su función política y con la definición de sus necesidades. En este sentido, la ausencia de las mujeres en los ámbitos legislativos es considerada una de las fallas de la democracia representativa, ya que al no estar presentes en los espacios donde se hacen las leyes que directamente afectan sus condiciones de vida no hay una representación de los intereses de la población femenina.

La representatividad es el punto de referencia para definir sobre la representación y la sub-representación, y su existencia como problema político está relacionado con la cuestión de cómo proteger los derechos de las minorías. Según Mills, (citado por Pérez, 2003) éste ha sido uno de los principales problemas planteados a cualquier régimen de gobierno, incluido el democrático. Al respecto, conviene mencionar antes de continuar, que en el caso de las mujeres se está ante un problema de representación de una *minoría cultural*, en el sentido dado por Comanducci (2008), esto es, conjuntos de individuos que se encuentran –por razones históricas, sociales económicas, políticas o de otro tipo y dependiendo de sus características raciales, sexuales, étnicas y lingüísticas -, en una condición de desventaja (de sub-alternidad o menos poder) respecto de otros conjuntos de individuos de la misma sociedad.³²

³² De acuerdo con Rawls (1982:164-4, citado por Comanducci, 2008), estas minorías poseen algunos bienes primarios (especialmente las bases sociales e institucionales que aseguran el respeto de sí y el sentido de la propia

Según Urbaniti (2000, en Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2006), la representación política debe ser considerada como una acción deliberativa de *defensa (advocacy)* de grupos socialmente marginados y en la cual los representantes estén sólo relativamente autorizados, por lo cual deben estar continuamente consultando a sus electores. Entender a la representación política como defensa, ayuda a mejorar el entendimiento de la democracia deliberativa, evitando considerar sólo la parte formal procedimental de la deliberación, que muchas veces obvia examinar las fuentes de inequidad de los grupos sociales.

La representación política ha sido dimensionada de varias formas. La clasificación ya clásica elaborada por Pitkin (1967) y adoptada por otros autores (Cotta, 1988) refiere a cinco formas de representación: a) como autorización; b) como responsabilidad; c) como representación descriptiva; d) como representación simbólica; y e) como actuación sustantiva. Las dos primeras –teorías formalísticas- conciben al representante como alguien que ha sido autorizado, -mediante las elecciones-, para actuar, y por ende, los representados adquieren las obligaciones y responsabilidades derivadas de las actividades del representante. En la representación como responsabilidad se considera que un representante es alguien que está sujeto a los representados –incluso desde antes de ser electos. Por eso mismo, en las campañas los candidatos a representantes intentan satisfacer las preferencias del electorado con el fin de ganar las elecciones. Una vez que son representantes son evaluados y calificados por el electorado y eventualmente “castigados” (cuando la reelección es posible).

La representación descriptiva o de “espejo”, se entiende como la reproducción de los sujetos representados, o más aún, de las características de éstos (Cotta, 1988); la representación “depende de las características del representante, de lo que es y de lo que *parece ser*; de *ser* algo, antes que el de *hacer* algo. El representante no actúa por otros; los “sustituye en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo” (Pitkin, 1985: 67). Sobre este tipo de representación se ha dicho que no

dignidad) en menor medida que la mayoría, y el valor de las libertades fundamentales que gozan es inferior con respecto al que goza la mayoría.

asegura la responsabilidad -aspecto primordial en el modelo representativo- ya que no es suficiente asemejarse al electorado para actuar en su beneficio, pues aquellos que representan la diferencia, en la mayoría de los casos son incapaces de trascender su identidad para perseguir los intereses de la sociedad en su conjunto.

La representación simbólica implica la asunción de que “una cosa puede ser sustituida por otra de acuerdo con la premisa de que los símbolos representan alguna cosa haciéndola presente mediante su presencia (simbólica), aunque la cosa representada no esté presente en los hechos” (Pitkin, 1967). Este tipo de representación se construye y mantiene sobre la creencia en determinados símbolos, tiene por lo tanto, una dimensión emocional; en todo caso, lo relevante es el proceso mediante el cual la población acepta la creación de determinados símbolos, lo que conlleva también la cuestión de la legitimidad.

En el caso de las mujeres, conviene señalar que debido a la escasa cantidad con que logran incorporarse a los congresos llegan con una posición de “símbolos”. Para Kanter (1977, citada por Dahlerup, 2002), ser la única mujer o ser solamente unas cuantas mujeres en un grupo masculino les da a éstas una posición de *símbolos*, es decir, son consideradas representante de *las mujeres* en general. Algunos de los dilemas y contradicciones que Kanter identifica en los individuos que están en posición de símbolos refieren a que estas personas son al mismo tiempo representativas y excepcionales y sirven como símbolos de su categoría -especialmente cuando se equivocan. Sin embargo, también son vistas como ejemplos inusitados de su tipo -sobre todo cuando son exitosas. Además, se las vuelve conscientes de sus diferencias ante los que son predominantes numéricamente, pero a menudo tienen que fingir que las diferencias no existen, o que no tienen implicaciones. Las personas *símbolos* están entre los más visibles y dramatizados de los actores notablemente en escena; sin embargo, a menudo son mantenidas a distancia de las bambalinas de la organización cuando se reparten los papeles (Moss Kanter 1977, en Dahlerup, 2002). Tener en cuenta estas consideraciones es útil al momento de analizar la manera en que las mujeres se incorporan –y ejercen su función

de representantes-, en un espacio que como el poder legislativo se ha constituido bajo la predominancia de grupos masculinos.

La representación sustantiva implica actuar en interés de los representados de una manera sensible ante ellos. La representación se define sobre la base del interés del representado, significa la acción de proteger los intereses de quien no puede o no quiere actuar en primera persona. La autoridad para actuar en nombre del representado se confiere normalmente al representante en el supuesto de que éste actúe, con posterioridad, defendiendo los intereses del primero. Esta interpretación introduce la exigencia de que en la relación de representación se reconozca un rol activo y no solo pasivo al representado, es decir, la posibilidad que se le considere capaz de articular y de expresar sus propios intereses y de controlar que éstos sean respetados por el representante. Por lo tanto, es una relación que comporta una responsabilidad del representante en las relaciones con el representado y prevé mecanismos para hacerla valer (Cotta, 1988). Para Pitkin (1967), la representación sustantiva crea gobiernos receptivos a las necesidades de la población, lo que puede fortalecer una de las características más importantes del gobierno representativo, como es la capacidad para resolver el conflicto reclamado por las partes sobre las bases del interés común.

Por otro lado, uno de los escenarios que vincula a ciudadanos y políticos, y a través del cual se construye la representación, es el que pone en relación los *mandatos* con las *políticas*. Desde esta perspectiva, los políticos proponen una serie de opciones a los ciudadanos —contenidas en los programas electorales— que son elegidas (o no) por los electores. En la medida en que los representantes se guíen por la consecución de los contenidos programáticos votados por los ciudadanos, estarán teniendo una actitud de receptividad ante los electores. La idea del programa electoral como *contrato* condicionaría la actuación de los representantes y los obligaría ante los ciudadanos.

Para Manin, Przeworski, y Stokes (2004) la representación por mandato es una situación en la que las políticas adoptadas por los representantes siguen sus plataformas electorales y estas políticas son lo mejor para los ciudadanos bajo las condiciones

observadas por los gobernantes. La representación por mandato ocurre cuando coincide lo que quieren políticos y ciudadanos o cuando a los políticos sólo les interesa ganar las elecciones y para ganar necesitan prometer implementar las mejores políticas para el público. Pero los políticos también pueden tener incentivos ya sea para desviarse del mandato en aras del bien común o para mantenerse en él, con costos para el electorado. En este sentido, la representación es un tema de discusión porque los políticos tienen objetivos, intereses y valores propios que los ciudadanos no pueden observar o solo pueden monitorear con ciertos costos. Si los ciudadanos no tienen suficiente información para evaluar a los miembros de los gobiernos, la amenaza de no ser reelecto es insuficiente para inducir a los gobiernos a que actúen en beneficio del interés común, además, los límites a la duración del cargo priva a los electores de crear incentivos para que los políticos los representen.

2.2. La representación de la “presencia política” en las sociedades plurales.

Según Phillips (1996), en las democracias representativas ha habido un desplazamiento de *quiénes* son los políticos a *qué* políticas representan, lo que implica que la calidad de la representación dependa más de mecanismos precisos de rendición de cuentas -que vinculen más estrechamente a los políticos a las opiniones que afirman representar-, que de *quiénes* sean esos políticos. Ante esto, se pregunta: ¿Qué es lo que se añade con la insistencia de un número igual de mujeres que de hombres o un equilibrio más justo en los grupos étnicos? ¿No sería suficiente basarse en los programas ofrecidos por los candidatos en las campañas?

Phillips (1999) considera que la presencia política de las mujeres estriba en que los representantes solo representan ‘realmente’ a sus electores en relación con los asuntos que se discutieron *explícitamente* a lo largo de la campaña electoral, mientras en todo lo demás tienen que basarse en su propio juicio -o prejuicio-, sobre todo si los ciudadanos no tienen tiempo ni conocimiento para deducir una posición global de lo que podrían pensar los candidatos sobre todos los asuntos que concebiblemente podrían plantearse. Por ello, a falta de un espectro político más franco y directo que les permita predecir

puntos de vista sobre temas específicos (desarrollo económico, aborto, distribución de la renta, entre otros), los representados tienen que recurrir a otros aspectos de los candidatos que podrían servir como una protección adicional, y es en ese momento cuando pasa a ser más significativo si esos candidatos son hombres o son mujeres, si proceden de una mayoría o de una minoría étnica.

Phillips (1999) se refiere a este tipo de representación como un ejercicio de “presencia política” y arguye que muchas de las discusiones actuales sobre la democracia giran en torno de demandas de este tipo, esto es, demandas de igual representación de las mujeres y de los hombres; demandas de una representación más ecuánime de los diferentes grupos étnicos que componen la sociedad; demandas de grupos de exclusión política que han llegado a considerarse marginados, silenciados o excluidos. Para Phillips (1999), cuando los encargados de tomar las decisiones políticas proceden predominantemente de uno de los dos sexos, o de uno de lo que pueden ser numerosos grupos étnicos, se sitúa a los otros en la categoría de menores políticos. La representación de la *presencia política* figura entonces como una de las muchas vías para enfrentarse a las jerarquías de poder existentes.

En este contexto, la representación de la *presencia política* tiene que ver con las consecuencias políticas que pueda traer en un momento dado un cambio en la composición de las asambleas elegidas, ya que las preferencias políticas no entran en paquetes limpios de políticas de partido, y para conseguir una representación más justa y adecuada de esos intereses que no se consultaron explícitamente ni se debatieron durante las campañas electorales, así como una defensa más vigorosa en el momento de la decisión final, es crucial conseguir ese elemento adicional de la representación que surge de la presencia de grupos excluidos. Entonces, la importancia real de la presencia política reside en la *posibilidad de transformar el orden del día político*, lo que explica la mayor atención que se presta hoy a cuestiones de género, etnicidad y raza. La defensa de la presencia es particularmente poderosa cuando se trata de esas ideas o intereses o valores que aún no han llegado a la escena política o cuando contempla preferencias aún no formuladas y posibilidades aún no exploradas.

Cotta (1988), considera que no todos los intereses y problemas se prestan a la misma forma de representación y advierte sobre la explosión de intereses menos ligados que en el pasado al proceso económico, es decir, intereses post-materialistas difícilmente corporatizables. Por otro lado, Lipset (2002), advierte la emergencia de nuevos *issues* - que denomina también *postmaterialistas*-, así, cuestiones como el poder que da el uso de la energía nuclear, la preocupación por el medio ambiente, la igualdad de status para hombres y mujeres, una mayor democratización y una moralidad más permisiva - particularmente la que afecta a la familia y las cuestiones sexuales-, son las nuevas cuestiones en las sociedades actuales.³³ Menciona que tales valores son difíciles de institucionalizar como asuntos de partidos, pero han sido fomentados dentro de la izquierda tradicional o grupos de nueva izquierda y de clase media, además de grupos ambientalistas.

Fraser (1996; 2002), refiere a la necesidad de llevar a cabo políticas de *reconocimiento* además de las ya conocidas políticas sociales de redistribución. Las políticas de reconocimiento engloban aquellos movimientos que persiguen revalorizar las identidades valorizadas injustamente, por ejemplo, el feminismo cultural, el nacionalismo cultural de la raza negra y la política de la identidad homosexual. También incluye las tendencias reconstructivas, como la política homosexual, la política “racial” crítica y el feminismo deconstructivo, los cuales rechazan el esencialismo de las tradicionales políticas de la “identidad”. Para las políticas del reconocimiento, las víctimas de la injusticia (gays y lesbianas, grupos raciales y mujeres) son más bien grupos de estatus parecidos a los de Weber –más que a las clases sociales de Marx-, definidos no por las relaciones de producción sino por las relaciones de reconocimiento, y que se distinguen por el menor grado de estimación, de honor y de prestigio que gozan en relación con otros grupos de la sociedad; en resumen, estatus definidos culturalmente.

³³ Lo anterior no quiere decir que dejen de tener importancia todas las rupturas surgidas en el contexto posterior a la Revolución Industrial y las Revoluciones Nacionalistas, como la clase social; el conflicto Iglesia-Estado, la lucha entre burguesía- terratenientes y la división capitalistas-trabajadores. Por lo menos en lo que a la clase se refiere, ésta sigue siendo importante para aglutinar las actividades de los partidos políticos institucionalizados en torno a este tipo de demandas. Ver Lipset 2002.

De acuerdo con Rodríguez Lozano (2009), esta pluralidad ideológica y política puede expandirse sólo a condición de que se asuma la pluralidad contemporánea en la que los reclamos ciudadanos ya no se remiten a transformaciones de la estructura jurídica fundamental del Estado ni a transformaciones del régimen y se encaminan más hacia las decisiones gubernamentales sobre ciertas cuestiones definidas como “problemas”. En este contexto plural las formas instituidas de representación avanzan aceleradamente a encontrar sus límites; los partidos parecen constituir espacios insuficientes para encauzar las demandas de la ciudadanía. Así, los “triángulos de hierro” y “las comunidades de asuntos” revelan más a grupos de ciudadanos que empujan de diversa manera sus intereses particulares articulados en formas de grupos de interés.

Para Armenta (2009), la representación política tiene una naturaleza muy compleja, que trasciende la arena electoral y requiere de un tratamiento más integral que la pura ingeniería electoral, pues los partidos políticos cada vez más centralizados y burocratizados, se han convertido en instrumentos destinados a crear consenso alrededor del programa de una élite y se ha perdido buena parte de su función de socialización política. Para Dahl (en Armenta, 2009) la crisis actual de la democracia representativa es en realidad la crisis del gobierno de unas élites sobre el pueblo. Por esto es preciso la democratización interna de los partidos, a fin de romper la lógica de organizaciones instrumentales dirigidas sólo a la captación de votos y para limitar las tendencias oligárquicas y burocratizadoras que les amenazan de autoritarismo

Entre la representación y la representatividad se encuentra necesariamente el sistema electoral ya que en éste se enmarca la posibilidad de construir un tipo de representatividad, además que define la diferencia que resulta de las elecciones y la composición final del cuerpo político. La representatividad alude a la forma en que los sistemas electorales permiten la expresión de las distintas cuestiones de las minorías - sobre todo en contextos multinacionales o multilingües-, sin ser avasallados por el principio de representación mayoritario. La representatividad así planteada, asume que la acción fundamental de los parlamentos es transmitir las diferentes opciones de los electores y que la tarea de los legislativos no es gobernar, sino debatir y controlar la

acción del gobierno (Martínez, 2004). Para Pitkin (1967), el principio de la mayoría es pertinente como instrumento de decisión y de acción, pero no lo es en cuanto mecanismo de representación de las minorías. Para Dahl, (1989:111 en Martínez, 2004), los sistemas proporcionales son una de las garantías para asegurar que “las principales subculturas estén representadas en el parlamento en forma más o menos equitativa según su peso numérico” y para facilitar, en consecuencia, la estabilidad del sistema al fortalecer la inclusión.

La representatividad se vincula con los sistemas electorales y con las características de los representantes (no sólo en términos ideológicos). Cotta (1988), considera que la naturaleza asamblearia de las instituciones parlamentarias permite concebirlas como un microcosmos que reflejan las características del cuerpo político, lo que implica a su vez una drástica selección del cuerpo político a reproducir. No obstante, la enorme cantidad de atributos de la población no permite la fiel reproducción de la distribución más allá de dos o tres características que corresponden a las articulaciones más sobresalientes de la estructura social (representatividad ‘sociológica’): clase, estatus, condición profesional, etnia y pertenencia confesional. Está además, la representación de las opiniones, es decir, la reproducción de la distribución de las orientaciones políticas presentes en la población.

2.3. Representación política, género y gobernanza en México

En México, las manifestaciones acotadas de modernización que ha experimentado el régimen político no se han visto acompañadas de una mayor inclusión de las mujeres en las estructuras de poder, lo que de acuerdo a las exigencias actuales de la gobernanza política afecta la calidad de la democracia. La ampliación de oportunidades a más personas -especialmente las mujeres y los pobres- para que participen en la toma de

decisiones políticas es una de las cuatro áreas principales en que se han centrado los esfuerzos del PNUD en sus intenciones de inducir una gobernanza democrática.³⁴

Desde la perspectiva de las ciencias políticas, el concepto “gobernanza” hace referencia a la capacidad de gobernar en forma estable, a la viabilidad de un gobierno (Tomassini, 1998, citado por Guzmán, 2003) y, por tanto, a la calidad de las relaciones que éste establece con la sociedad. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad³⁵ es la expresión institucional del problema de la legitimidad de un gobierno y está relacionada con la capacidad de establecer normas que creen consentimiento y satisfacción a las demandas sociales (Sojo, 2002; Joan Prats 2002a, citados por Guzmán, 2003).

Para Camou (1995, citado por Calderón y Lechner, 1996), la gobernabilidad puede ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Para algunos autores, la gobernabilidad adquiere contenidos más amplios, refiriéndose a la capacidad de un sistema social democrático para auto gobernarse enfrentando positivamente los retos y las oportunidades. Así, para Prats (2002^a, citada en Guzmán 2003), la gobernabilidad es una cualidad de las sociedades y sistemas y no de los gobiernos.

Para Guzmán (2003), el concepto de gobernabilidad democrática hace referencia al cambio de las instituciones, sin embargo, para Calderón y Lechner (1996), las instituciones democráticas están insertas en el conjunto de la vida social y por consiguiente, su funcionamiento depende del modo en que determinada sociedad esté organizada. Entonces los problemas de gobernabilidad tienen que ver más con las transformaciones sociales en curso que con algunos notorios déficits institucionales o estilos de gobierno.

³⁴ Ver: La gobernanza democrática y el PNUD. INFORÁPIDA. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.undp.org/publications/fast-facts/FF-governance-es.pdf>.

³⁵ El concepto de gobernanza es utilizado también como “gobernabilidad”. Así, refiriéndose al significado de este término, Guzmán coincide en que la mayoría de los conceptos no tiene un sentido único ni establecido en forma definitiva al tiempo que subraya su carácter histórico y dinámico, por lo cual sus significados y usos están sujetos a transformaciones de acuerdo con el contexto social y político y según el marco teórico desde el que se

Según Calderón y Lechner (1996), los procesos de modernización desencadenan tendencias centrífugas que los sistemas políticos en su forma actual no logran manejar satisfactoriamente socavando la efectividad de las instancias políticas de regulación y conducción. La complejidad social como parte de los aspectos que caracterizan la modernización, mina los principios universales que servían de anclaje a las identidades colectivas diferenciando a la población en múltiples grupos sociales. En esta diversidad social “el pueblo” como sujeto teórico de la democracia se despliega en una pluralidad de actores. Como resultado, la brecha entre representantes políticos y representados se acentúa poniendo en entredicho el carácter representativo del régimen democrático existente. En este sentido, la nueva complejidad social requiere una coordinación policéntrica o sea, una red de negociaciones y acuerdos entre actores políticos y sociales. Para estos autores la gobernabilidad democrática concierne la relación entre sistema político y ciudadanía en el desarrollo social. Lo anterior implica que el sistema político y los ciudadanos son corresponsables de la gobernabilidad democrática.

Para la lucha de las mujeres por sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales el contexto de la modernización con su correspondiente complejidad social abre espacios para la generación de nuevas reglas y normas que regulen la interacción entre actores de manera más equitativa y desestructuren las instituciones sobre las que se ha erigido la desigualdad de género. De acuerdo con Guzmán (2003), es posible articular la gobernabilidad democrática y la equidad de género siempre y cuando las mujeres ganen fuerza y legitimidad en los espacios públicos e ingresen en los debates articulando sus intereses de género con los intereses más generales de la democracia.

Para Brody (2009) la gobernanza se refiere a la toma de decisiones por parte de una gama de personas interesadas, incluyendo a quienes ocupan posiciones de poder y a ‘ciudadanas y ciudadanos comunes’. ³⁶ Estas decisiones tienen un enorme impacto sobre las maneras en que mujeres y hombres conducen sus vidas, las normas que se espera

³⁶ La gobernanza es un término que ha venido usándose en Europa -particularmente por los medios académicos anglosajones-, desde la década de 1990 para designar a la eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad, en lo que a veces se define como una “nueva forma de gobernar” en la globalización del mundo posterior a la caída del Muro de Berlín en 1989 (Alcántara Santuario).

que observen, además de las estructuras que determinan dónde y cómo trabajan y viven. Asimismo, determinan cómo se asignan los recursos públicos y si los servicios tienen en cuenta las necesidades e intereses de las mujeres y los hombres. Esta autora observa que las mujeres son a menudo excluidas de la toma de decisiones, desde el hogar hasta los niveles más altos del gobierno. Por lo tanto, la participación femenina igualitaria en la gobernanza es un importante fin por sí mismo – un reconocimiento de su derecho a hablar y a ser escuchadas.

Las instituciones de gobernanza moldean las percepciones acerca de los roles que las mujeres y los hombres juegan en la sociedad, además de determinar su acceso a derechos y recursos. Por ello, involucrar a las mujeres en la definición de tales políticas y procesos, como también en dar forma a las instituciones que los producen, hace más probable que éstas sean sensibles a las diferentes necesidades y situaciones tanto de las mujeres como de los hombres y que contribuyan a la igualdad de género (Brody, 2009)

En este sentido, la igualdad de género va mucho más allá de la igualdad de oportunidades y exige la participación de las mujeres en los procesos de transformación de las reglas básicas, jerarquías y prácticas de las instituciones públicas. Si las mujeres no están en los espacios donde se debate y se construyen las bases de una nueva gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus diferentes necesidades y valores, las incluyan en procesos de capacitación de destrezas y habilidades, y les reconozcan el mismo grado de agencia que a los demás actores en el terreno público. Es decir, si en el proceso de constitución de las nuevas normas las mujeres no tienen la misma relevancia que otros actores, pueden permanecer excluidas en los procesos de construcción de nuevas institucionalidades. De esta manera, ni la gravedad de los problemas que enfrentan, ni sus aportes a la reproducción de la sociedad, al fortalecimiento de la sociedad civil y a las luchas democráticas serán considerados en dicha institucionalidad (Guzmán, 2003). La inclusión del análisis de género en los procesos de creación de nuevas instituciones contribuiría a debilitar los mecanismos que operan a nivel de las mentalidades, de las normas institucionales, de los patrones de comportamiento y de subjetividades, que constituyen a las mujeres como un

grupo subordinado en las relaciones que el Estado establece con la sociedad o en las relaciones que ocurren entre Estado, mercado y familia (Guzmán, 2003).

2.4. La sub-representación política de las mujeres en el entorno mundial y en México.

Si bien en el pasado inmediato el significado socialmente construido de lo “público” redujo a las mujeres al espacio de lo “privado” esta exclusión actualmente está siendo muy cuestionada. La sub-representación política de las mujeres se ha relacionado con la crisis de legitimidad de las sociedades democráticas, en la medida en que excluye, en la práctica, a grandes sectores de la sociedad de los espacios de toma de decisiones (Freixes 2005, Phillips 2002). La sub-representación de un grupo social determinado se considera en todo caso un grave impedimento para la igualdad política ya que inclina la toma de decisiones a favor de grupos ya dominantes. La sub-representación política de las mujeres es un hecho que se manifiesta en la mayoría de las democracias representativas, donde no obstante constituir el 50 por ciento de la población, su promedio de participación en los parlamentos a nivel mundial apenas llega a un 17.3 por ciento (Reporte de la Unión Parlamentaria, del 30 de junio de 2007).³⁷

Así, de los parlamentos de 189 países que cubre el Reporte de la Unión Parlamentaria (octubre de 2008), Ruanda Suecia y Finlandia se ubican en los tres primeros lugares con mayor participación femenina en la cámara baja: 48.8; 47.3; y 42.0 por ciento, respectivamente. A nivel regional, los países nórdicos ocupan el primer lugar con el 41.6 por ciento. El peso de estos países en los promedios regionales de los países miembros de la OCDE, se advierte cuando el promedio es visto con y sin la inclusión de los países nórdicos. Así, cuando se incluyen éstos, el promedio de la región es de 21.0 por ciento, pero cuando no son considerados, el promedio baja hasta un 18.1 por ciento.

³⁷ Reporte de la Unión Parlamentaria. Women in National Parliaments. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm,entrada>, 13/08/2007. Conviene decir que el reporte de octubre de 2008 sitúa a Ruanda, Suecia y Cuba en los primero lugares con el 56.3; 47.0 y 43.2 por ciento. En esta ocasión el reporte cubre a 187 países. Ver: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311208.htm>

Por su parte, la región de América tiene el 20 por ciento de participación femenina, mientras que la región Sub-Sahara África, el 17 por ciento; Asia, el 16.0 por ciento; el Pacífico el 14.6 por ciento y los Estados Árabes el 9.6 por ciento. De acuerdo a la misma fuente, en la Región Latinoamericana el promedio de participación de las mujeres hasta 2002 era del 15.0 por ciento. Sobresale la región centroamericana, con un promedio de 15.2 por ciento,³⁸ superior al 13.2 y 12.9 por ciento de las subregiones Andina y del Cono sur respectivamente.

A nivel de países, se distinguen Costa Rica y Argentina, con una participación del 35.0 y 30.0 por ciento, respectivamente. México tenía entonces una modesta participación del 16.0 por ciento. Conviene mencionar que en 2007, México se ubicó en la posición 40 (en 2008 bajó a la posición 43) a nivel mundial, mientras que Costa Rica, Argentina y Cuba, ocuparon el 4º, 8º y 9º lugar respectivamente.³⁹ En México, no obstante que en el padrón electoral y en la lista nominal de electores las mujeres superan el 50 por ciento del total, su participación en el Congreso Federal no ha pasado del 24 por ciento, porcentaje alcanzado en la LIX Legislatura electa en 2003 (en la LX Legislatura, la presencia de mujeres disminuyó al 22.80 por ciento, al bajar de 120 diputadas a 114 (ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1
Integración del padrón electoral y lista nominal por sexo
en el proceso electoral de 2009.

	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Padrón electoral	77 815 606	100.0	37 524 211	48.2	40 291395	51.7
Lista Nominal	77 481 874	100.0	37 353 924	48.2	40 127 950	51.7

Fuente: Página electrónica del IFE. ife.org.mx

En contraparte, la presencia masculina regularmente ha estado por encima del 90 por ciento de participación, reduciéndose solo en las últimas legislaturas, correlativamente con

³⁸ De acuerdo al Reporte de la Unión Parlamentaria a marzo de 2005, la región centroamericana incluye a República Dominicana y no considera a Costa Rica. En este mismo reporte, el promedio de participación aumenta al 18.2 por ciento, sobresaliendo Panamá con el 27.2 por ciento.

³⁹ Ver. Women in National Parliaments. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm,entrada>, 13/08/2007. El reporte de octubre de 2008 no incluye a esta región. Ver: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311208.htm> 13/09/2009

el cambio en las condiciones de competencia electoral que ha dado lugar a una mayor pluralidad política en la integración del poder legislativo (ver cuadro 2.2).

Cuadro 2.2
Congreso de la Unión: Integración de la Cámara de Diputados
por periodo y sexo 1952-2009

Legislatura	Años	Absolutos			Porcentajes		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total		5448	4892	556	100.0	89.8	10.2
XLII	1952-1955	162	161	1	100.0	99.4	0.6
XLIII	1955-1958	160	156	4	100.0	97.4	2.5
XLIV	1958-1961	162	154	8	100.0	95.1	4.9
XLV	1961-1964	185	176	9	100.0	95.1	4.9
XLVI	1964-1967	210	197	13	100.0	93.8	6.2
XLVII	1967-1970	210	198	12	100.0	94.3	5.7
XLVIII	1970-1973	197	184	13	100.0	93.4	6.6
XLIX	1973-1976	231	212	19	100.0	91.8	8.2
L	1976-1979	236	215	21	100.0	91.1	8.9
LI	1979-1982	400	368	32	100.0	92.0	8.0
LII	1982-1985	400	358	42	100.0	89.5	10.5
LIII	1985-1988	400	358	42	100.0	89.5	10.5
LIV	1988-1991	500	441	59	100.0	88.2	11.8
LV	1991-1994	499*	455	44	100.0	91.2	8.8
LVI	1994-1997	496	426	70	100.0	85.9	14.1
LVII	1997-2000	500	413	87	100.0	82.6	17.4
LVIII	2000-2003	500	420	80	100.0	84.0	16.0
LIX	2003-2006	499*	379	120	100.0	76.0	24.0
LX	2006-2009	500	382	118	100.0	76.4	23.6

Fuente: INMUJERES 2009. Hombres y Mujeres Participación sociopolítica. Centro de Documentación.
<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/>

*La fuente original registra la no suma de las cantidades.

En la Cámara de Senadores, la participación de las mujeres es aún más baja, pues el porcentaje máximo alcanzado ha sido de 21.1 por ciento (LX Legislatura, ver cuadro 2.3).

Cuadro 2.3
Congreso de la Unión: integración de la Cámara de Senadores
por periodo y sexo 1964-2009

		Total	H.	M.	Total	H.	M.
Total		75	674	84	100.0	88.9	11.1
XLVI-XLVII	1964-1970	58	56	2	100.0	96.6	3.4
XLIII-XLIX	1970-1976	60	58	2	100.0	96.7	3.3

L-LI	1976-1982	64	59	5	100.00	92.2	7.8
LII-LIII	1982-1988	64	58	6	100.00	90.6	9.4
LIV	1988-1991	64	54	10	100.00	84.4	15.6
LV	1991-1994	64	60	4	100.00	93.8	06.3
LVI	1994-1997	128	112	16	100.00	87.5	12.5
LVII	1997-2000	128	109	19	100.00	85.2	14.8
LVIII	2000-2003	128	108	20	100.0	84.4	15.6
LIX	2003-2006	128	101	27	100.0	78.9	21
LX	2006-2009	128	104	22	100.0	81.2	18.8

Fuente: INMUJERES 2009. Hombres y Mujeres. "Participación sociopolítica". Centro de Documentación. <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/>

A nivel de congresos locales el promedio de mujeres es del 20 por ciento (a mayo de 2009), siendo el Congreso de Yucatán el único que tiene una presencia mayor a 30 por ciento (ver cuadro 2.4).

Cuadro 2.4
Participación de las mujeres en los Congresos locales en México*

Estados	Legislatura/periodo	Total diputados	no. de mujeres	% mujeres
Aguascalientes	(LX) 2007-2010	27	5	19
Baja California	(XIX) 2007-2010	25	5	20
Baja California Sur	(XIX) 2008-2011	21	5	23.8
Campeche	(LIX) 2006-2009	35	10	28.57
Coahuila	(LVIII) 2009-2011	31	6	19.35
Colima	(LV) 2006-2009	25	6	24
Chiapas	(LXIII) 2007-2010	40	6	15
Chihuahua	(LXII) 2007-2010	33	7	21.21
Distrito Federal	(IV) 2006-2009	66	15	22.72
Durango	(LXIV) 2007-2010	30	4	13.33
Guanajuato	(LX) 2006-2009	36	6	16.66
Guerrero	(LVIII) 2005-2008	46	8	17.39
Hidalgo	(LX) 2008-2011	30	7	23.33
Jalisco	(LVIII) 2007-2010	40	4	10
Edo. de México	(LVI) 2006-2009	75	15	20
Michoacán	(LXXI) 2008-2012	40	5	12.5
Morelos	(L) 2006-2009	30	7	23.3
Nayarit	(XXIX) 2008-2011	30	2	6.6

Nuevo León	(LXXI) 2006-2009	42	8	19.04
Oaxaca	(LX) 2007-2010	42	9	21.42
Puebla	(LVII) 2008-2011	41	12	29.26
Querétaro	(LV) 2006-2009	25	4	16
Quintana roo	(XII) 2008-2011	25	6	24
San Luis Potosí	(LVIII) 2006-2009	27	7	25.92
Sinaloa	(LIX) 2007-2010	40	9	22,5
Sonora	(LVIII) 2006-2009	33	7	21.21
Tabasco	(LIX) 2007-2010	35	7	20
Tamaulipas	(LX) 2008-2011	32	9	28.12
Tlaxcala	(LIX) 2008-2011	32	5	15.62
Veracruz	(LXI) 2007-2010	50	9	18
Yucatán	(LVIII) 2007-2010	25	8	32
Zacatecas	(LIX) 2007-2010	30	6	20
Total		1139	229	20.10

Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en las páginas electrónicas de los Congresos de los Estados y/o de los consejos electorales.*Actualizado al junio de 2009 (con excepción del Congreso de Guerrero al que no se pudo acceder para confirmar información).

En los dos congresos en estudio, la presencia de las mujeres ha sido muy irregular. Así, en Durango, en las últimas cuatro legislaturas (LXI, LXII y LXIII y LXIV), la presencia de las mujeres ha sido del 4, 12, 8 y 13 por ciento respectivamente, mientras en el Estado de Coahuila las últimas 5 legislaturas (LIV, LV, LVI, LVII y LVIII), las mujeres han tenido, respectivamente, una participación de 12.5, 18.7, 20, 8.6 y 19.3 por ciento. Pero como se ha podido advertir la sub-representación política de las mujeres es un fenómeno generalizado a nivel mundial ¿Cómo ha sido explicada esta situación? La presencia de mujeres en el poder legislativo se ve mediado por una serie de restricciones institucionales –formales e informales- que operan en el plano, político, social, económico y cultural. En el enfoque institucionalista que adopta esta investigación se toman en cuenta los factores de tipo institucional –es decir, los relativos al sistema político electoral y al régimen político-electoral, sin que ello implique una menor importancia de las demás factores.⁴⁰

⁴⁰ Los factores de tipo cultural son los valores estándar y actitudes que subyacen a una sociedad, así como las instituciones en las cuales se crean las formas de ser, hacer y pensar. La religión, la educación, y las visiones sociales de los roles de género son los factores primariamente identificados como determinantes de la proporción de mujeres incorporadas en los parlamentos. Para abundar en los factores de tipo cultural, socioeconómico y político, ver Tremblay

2.5. Factores político-institucionales que inciden en la sub-representación política de las mujeres.

Los factores de tipo político que inciden en la escasa presencia de las mujeres en la esfera política se pueden agrupar en dos dimensiones. El primero se refiere a los derechos políticos de las mujeres y el segundo al régimen político. En cuanto al primero, de acuerdo a Tremblay (2007) hay estudios que muestran que hay una relación entre los derechos políticos de las mujeres y la proporción de éstas en los parlamentos. Aspectos tales como el año en que las mujeres ganaron el derecho a competir en elecciones para cargos públicos; el año en que la primera mujer fue electa en el parlamento, el año en que por primera vez una mujer ocupó un cargo de gobierno, etc. parecen ser elementos determinantes de su presencia política.

En cuanto a la segunda dimensión -el régimen político-, se toman en cuenta los partidos con efectividad parlamentaria, la ideología de partido que forma el gobierno, la cantidad de candidatos seleccionados, etc. Dentro de esta dimensión, el sistema de votos puede ser caracterizado como una variable política intermedia entre los partidos políticos y la representación legislativa de mujeres, en la medida en que forma las estrategias de selección de candidatos. No obstante, Farrel (citada por Tremblay, 2007), arguye que no es el sistema electoral el culpable de la sub-representación política de mujeres, sino los comités de selección de los partidos, ya que en casi todos los sistemas electorales es el partido y no el electorado el que controla el proceso de selección de candidatos y por tanto, la composición de los parlamentos.

(2007). Para una revisión de los factores subjetivos implícitos en la sub-representación política de las mujeres, ver Vélez (2008), para quien la construcción de la subjetividad y la identidad femenina (subalterna) construida en los procesos primarios de socialización es nodal, ya que actúa como estructura latente androcéntrica para determinar las representaciones que tienen los sujetos (en este caso las mujeres) de su posición en el espacio social, así como su relación con otros sujetos (individuos o grupos sociales). Estima necesario deconstruir esa identidad para que pueda emerger el “sujeto femenino”.

En relación a la importancia fundamental que tiene el diseño de las reglas electorales en la representación política de las mujeres, los resultados de una investigación realizada en 24 democracias industrializadas de Occidente sobre las causas de las variaciones en los niveles de representación de la mujer durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, mostraron la importancia de las normas electorales por sobre otros factores demográficos, socio-económicos, culturales y políticos, (Darcy, Welch y Clark, 1994; Matland, 1998; Norris, 1985; Rule, 1981, 1987, citados por Matland, 2002). Así, en los sistemas de representación proporcional, la participación de las mujeres siempre ha tenido una ligera ventaja respecto a los sistemas electorales mayoritarios. En este proceso se distinguen dos periodos; hasta 1970, la ventaja era de 2.0 por ciento de diferencia entre los países con sistemas electorales mayoritarios y los países con sistemas de representación proporcional, pero en las tres décadas siguientes el incremento fue más notable en los sistemas de representación proporcional, mientras que en los sistemas mayoritarios el incremento fue más modesto (ver cuadro 2.5).

Cuadro 2.5
Porcentaje de parlamentarias en 24 legislaturas nacionales: 1945-1998:
Sistemas mayoritarios (SM) y Sistemas de Representación Proporcional (SRP)*

Sistema/ Año	1945	1950	1960	1970	1980	1990	1998
SM	3,05	2.13	2.51	2.23	3,37	08,16	11,64
SRP	2,93	4,73	5,47	5,86	11,89	18,13	23,03

Fuente: tomado de Matland, Richard E. "El impacto Diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres", Pág. 117-118.

*Sistemas Mayoritarios o Sistemas de Distrito de Miembro Único: Australia, Canadá, Francia (a partir de 1960, inclusive), Japón, Nueva Zelanda (1945-1990), Reino Unido y Estados Unidos.

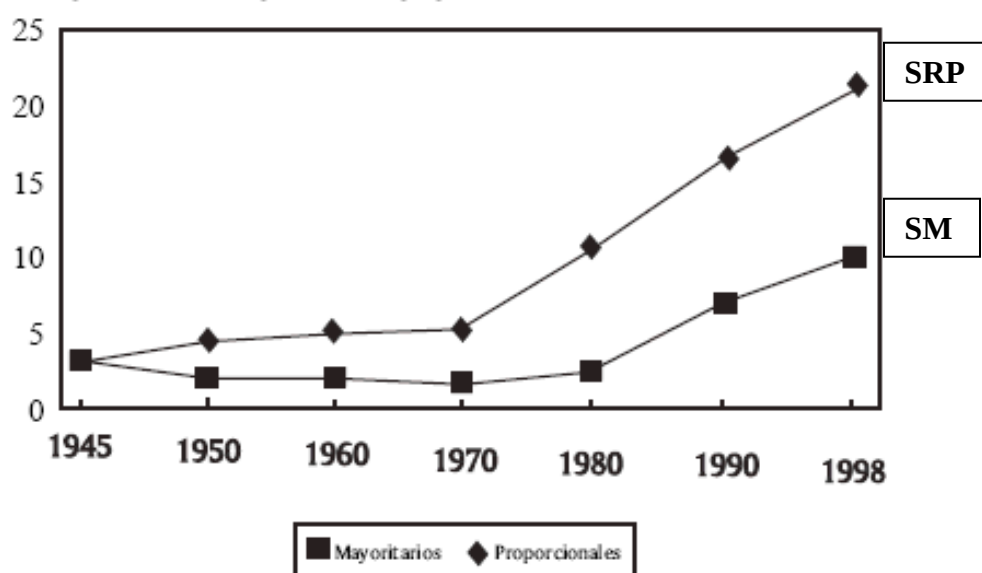
Sistemas de Representación Proporcional o Sistemas de Distritos Plurimiembros: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia (1945 y 1950), Grecia*, Islandia, Irlanda, Israel+, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Nueva Zelanda (sólo 1998), Noruega, Portugal*, España*, Suecia, Suiza y Alemania (Alemania Occidental, antes de 1990).

+ Israel no existía en 1945 y Alemania no celebró elecciones ese año. Por lo tanto, no están incluidos en las cifras de 1945, pero sí a partir de ese año.

* Grecia, España y Portugal no fueron democráticos hasta los años setenta, por lo que sólo están incluidos en los cálculos de 1980, 1990 y 1998.

La gráfica 1 ofrece una representación de las diferencias que hacen los sistemas mayoritarios y los sistemas de representación proporcional en la presencia de las mujeres en los parlamentos de las 24 democracias aludidas anteriormente.

Gráfica 1
Porcentaje de parlamentarias en 24 legislaturas nacionales: 1945-1998:
Sistemas mayoritarios (SM) y Sistemas de Representación Proporcional (SRP)



Fuente: tomado de Matland, Richard E. 2002. “El impacto Diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres

Sin embargo, Tremblay (2007) refiere estudios que dan otra perspectiva de la asociación frecuentemente asumida entre la representación proporcional y la presencia sustantiva de mujeres en los parlamentos, y es que el sistema de votos no actúa independiente de su contexto, por lo que se pueden presentar aspectos aparentemente paradójicos como el que haya parlamentos con diferentes proporciones de mujeres pero integrados través del mismo sistema de votos; o el hecho de que el porcentaje de mujeres en un determinado parlamento varíe a través del tiempo aún cuando el sistema de votos permanezca constante. De acuerdo a Tremblay, el desempeño del sistema de votos depende de las características que lo estructuren y de los actores que los usen para su conveniencia.

2.6. La participación política de las mujeres en el marco del Sistema Político Electoral Mexicano.

En México la incursión de las mujeres al poder político no puede ser separada de las características que asumió el sistema político posterior a la Revolución Mexicana, que según Cossío Villegas (1982) se caracterizó por un sistema presidencialista sustentado en la existencia de un partido oficial predominante. Va a ser la existencia de esta única vía partidista aunada a una cultura política patriarcal, lo que va a propiciar la inclusión acotada y tardía de las mujeres en las estructuras políticas del país.

Para comprender las características que asume el régimen político del México post-revolucionario, conviene tener en cuenta algunas consideraciones en torno a las sociedades democráticas. En relación a esto, Bartolini (1996), enfatiza el carácter competitivo de las elecciones, ya que la existencia de elecciones libres es la que determina una interacción competitiva entre las unidades partidistas de un sistema que influye de manera decisiva en su naturaleza tanto ideológica como organizativa. En este sentido, los partidos políticos participan en elecciones competitivas con el fin de hacer acceder a sus candidatos a los cargos públicos representativos. Sin embargo, en México, la tradición institucional de elecciones no competitivas bajo el control gubernamental y reglas electorales mayoritarias (sistema electoral uninominal sub-representativo) sostuvo la supremacía meta-constitucional de la figura titular del poder ejecutivo federal, el Presidente de la República. En este contexto, las elecciones no eran el mecanismo de competencia efectiva por el poder entre partidos que toda democracia supone, sino el mecanismo de legitimación de las relaciones de poder existentes. En México la competencia electoral y por ende la pluralidad política es un hecho reciente derivado de un lento proceso de cambio iniciado con el conjunto de reformas políticas implementadas desde finales de la década de los setenta, a partir de la introducción del sistema de representación proporcional que permitió la entrada de más partidos al ámbito parlamentario.

De acuerdo con López (2006), el régimen político posterior a la Revolución Mexicana no puede considerarse un presidencialismo en el sentido opuesto al parlamentarismo, porque el presidencialismo es esencialmente un sistema de poderes separados y equilibrados, y en México se dio la supremacía presidencial y la subordinación de los poderes legislativo y judicial, de ahí que más bien se le identifique como un *autoritarismo presidencialista de partido hegemónico mayoritario*. Los dos componentes centrales del régimen autoritario son por un lado, la hegemonía de un partido dentro de la arena legislativa tanto a nivel federal como local, y la subsiguiente concentración del poder en el líder de facto del partido: el Presidente.

El aglutinamiento de la mayoría de los actores relevantes del movimiento revolucionario en una misma organización (PNR), imposibilitó el surgimiento de opciones partidistas de fuerza real y carácter permanente que establecieran competencia, al tiempo que retardó las condiciones para la generación de una oposición institucionalizada (López, 2006). El PNR aglutinó a los caudillos y se constituyó, en sus inicios, en un partido indirecto de organizaciones obreras y agrarias regionales. En él, los militares mantuvieron la primacía, pues eran los actores centrales y conservaban el poder real de las armas, que durante el siglo XIX les dio el carácter de fiel de la balanza (Steven, 1995).

Posteriormente, en 1938 el Partido de la Revolución Mexicana se organizó formalmente con cuatro sectores bien definidos: obrero, campesino, popular y militar. En 1945, se transformó el partido en Revolucionario Institucional, se sustrajo al sector militar y se aceptó el modelo de partido directo, pues aunque persistió la presencia de las organizaciones, los individuos también pudieron afiliarse - a diferencia del PNR y el PRM, que afiliaban organizaciones, es decir, si un individuo deseaba adherirse al partido, debía ingresar primero a una de sus organizaciones (Steven, 1995). El juego político estaba acotado por el presidencialismo cuya figura central, el Presidente de la República, era prácticamente el único jugador con veto en su doble carácter: institucional y político.⁴¹

⁴¹ Tsebelis distingue dos tipos de jugadores con veto: Jugadores con veto institucionales que son generados por la Constitución de un país y se especifican en la misma, y Jugadores con veto partidario, que son los generados por el juego político. De acuerdo a Tsebelis cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto. Un cierto

El régimen presidencialista limitó así el juego político, por lo que al interior del congreso no surgieron otros jugadores importantes, existiendo solo el Partido Revolucionario Institucional. Con ello, el poder legislativo se vació de su carácter democrático-representativo. La falta de elecciones competitivas, el corporativismo, y la prohibición de la reelección inmediata, han sido factores que algunos autores han identificado como elementos explicativos de la poca importancia que tuvo el poder legislativo durante el presidencialismo hasta antes de 1988. Por medio de la cláusula de la no reelección inmediata, el PRI pudo determinar el futuro y estrategias de carrera de los políticos en tanto que vía exclusiva de acceso a la competencia individual por puestos de elección popular y recipiente de la capacidad de circulación de los representantes (López, 2006).

La rotación legislativa permanente de los actores políticos imprimió durabilidad al autoritarismo al soportar la estructura de incentivos-sanciones-recompensas que garantizaron la disciplina y la lealtad del personal político: los congresistas aglutinados en el partido eran obedientes porque de ello dependía su próximo trabajo y el esquema de circulación constante ayudaría a mitigar el descontento y minimizar los riesgos de fractura con la finalidad de conservar el status quo. De esta forma, los congresistas se inclinarían por prescindir de la posibilidad de reelegirse en vista de obtener una carrera política a cambio de otorgar, primero al partido, y luego a su líder, la capacidad de diseñar las opciones de carrera e imponer los cursos de acción dentro de la esfera legislativa de acuerdo con sus propios intereses. La regla de rotación legislativa permanente permitió construir el monopolio oficial de la representación y la legislación a través del partido oficial -el PRI-, y bloqueó los incentivos para hacer del poder legislativo un órgano de gobierno fuerte y eficaz, convirtiéndolo en un instrumento de poder del Presidente en turno (López, 2006).

El esquema de gobierno unificado (gobiernos entendidos a partir de la identificación partidaria entre el poder ejecutivo y el poder legislativo) posibilitó la protección y

número de jugadores con veto, con distancias ideológicas específicas entre ellos, y una cierta cohesión cada uno, pueden afectar al conjunto de resultados que pueden reemplazar al status quo (*el conjunto ganador del status quo*) Ver: Tsebelis, 2006.

reforzamiento de la hegemonía del partido oficial desde el Congreso a través de la definición legal tanto de las reglas y condiciones del juego político como de los jugadores habilitados para participar en él. Es decir se hizo una estructuración ad hoc del sistema electoral y subsecuentemente, del sistema de partidos (López, 2006).

En el ámbito estatal el establecimiento del sistema de representación proporcional permitió -con matices regionales diferentes- que el PRI dejara de ser el partido único y pasara a disputar la función parlamentaria con otros partidos federales y locales, sin embargo, no ha dejado de ser partido un predominante en los ámbitos estatales (a mayo de 2010 el PRI gobierna en más del 50 por ciento de los estados, más propiamente, en 19 de los 32 –incluyendo al Distrito Federal).

2.7. La tardía incorporación de las mujeres al rango de ciudadanía en el régimen político electoral mexicano.

Las dimensiones que adquirió la participación política de las mujeres en México están estrechamente relacionadas con las características que asume el sistema político mexicano y los cambios que experimenta el régimen político electoral. Como se sabe, el régimen político instaurado posterior a la Revolución Mexicana excluyó a las mujeres del rango de ciudadanía, si no bajo reglas formales escritas que expresamente prohibieran su participación en la política, sí bajo reglas informales avaladas en una legislación omisa, redactada en términos sólo en apariencia neutros que acotaron los espacios de poder para los hombres. Así, la redacción en masculino –o más bien la interpretación en términos androcéntricos- del artículo 34, en la Constitución de 1917, se convertiría en el principal obstáculo para el ejercicio del derecho a votar de las mujeres:

- I. *“Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la edad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años de edad siendo casados y 21 si no lo son y:*
- II. *Tener un modo honesto de vivir.*

Si bien el artículo no prohibía la condición de ciudadanía a las mujeres, tampoco las nombraba explícitamente como beneficiarias de esos derechos, limitante ésta que quedó clara en 1937, cuando el PNR se negó a aceptar las candidaturas de Soledad Orozco y Refugio García –militantes de ese partido-, a una diputación por el Estado de León Guanajuato, aduciendo que primero era necesaria reformar la Constitución.⁴² El régimen democrático mostraba así su insuficiencia ante las prácticas patrimonialistas y patriarcales del sistema político mexicano al no alcanzar a incorporar a las mujeres a la condición de ciudadanas.⁴³ Esta exclusión acusó un carácter discriminatorio de género sedimentado en las instituciones previas a la Revolución que excluyó del voto a grandes sectores de la población que no reunían las características sancionadas para su ejercicio, pues el voto se reservaba para aquellos “ciudadanos” que contaban con cierto nivel de riqueza y posición social. Huelga decir que esta categoría solo fue reconocida a los hombres –propietarios- y llama la atención que en el caso de las mujeres, la restricción del voto abarcara al total de la población femenina. De esta manera, como bien lo señala Buttler (2001), los campos de ‘representación’ lingüística y política, definieron con anticipación el criterio mediante el cual se formaron los *sujetos representables*.

Aunque el régimen político posterior a la Revolución Mexicana le dio al voto un carácter presumiblemente “universal” –realmente circunscrito a la población masculina-, la exclusión de las mujeres de la condición de ciudadanía siguió pendiente hasta 1953, cuando el artículo 34 finalmente fue reformado para nombrar de manera explícita como *ciudadanos, a los varones y las mujeres* que cumplieran con las especificaciones

⁴² Para una información más completa sobre las características que asumió la lucha sufragista en México, ver Tuñón, 2006

⁴³ En esta parte recojo la diferenciación hecha por Medina (2007), entre régimen político y sistema político, el primero, pautado por reglas formales de funcionamiento, y el segundo, obedeciendo a reglas informales, tácita o implícitamente acordadas entre los actores políticos. Para Medina es más clarificador consignar el régimen a la formalidad constitucional de la forma de gobierno, y lo que *se da por hecho*, al sistema político. En este sentido, el no reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, se dio de hecho –ya que la ley no consignaba que las mujeres no tenían derecho de votar-, sin embargo, la sistemática negativa que tuvieron las mujeres de parte de la comunidad política masculina a sus demandas descansaba tanto en prácticas sociales sancionadas –las mujeres como parte del orden familiar exclusivamente-, como en elementos de tipo formal –la ley no nombraba a las mujeres como sujetos de derechos. Para un conocimiento más amplio sobre el proceso que siguió la lucha por el voto sufragio, ver: Tuñón, 2006 y Contreras, 1992.

contenidas en la norma.⁴⁴ Por ello, hasta antes de 1953 no se registra ninguna participación de las mujeres en las estructuras políticas de representación.

En el análisis de la evolución de la presencia de las mujeres en el poder legislativo atendiendo a los cambios experimentados en el régimen político electoral se pueden identificar tres períodos. El primero inicia con la reforma al artículo 34 de la Constitución en 1953, cuando las mujeres pueden finalmente votar y –presumiblemente- ser electas. El segundo periodo empieza a finales de los setenta, cuando se incorpora el sistema de representación proporcional, que abre la posibilidad -por lo menos en teoría- de que las mujeres arriben al poder vía otras fuerzas políticas. El tercer periodo corresponde al establecimiento de las cuotas de género en las leyes electorales a finales del siglo XX, hecho que por primera vez reconoce la importancia que tiene el género como factor de desigualdad en el acceso al poder político y establece medidas que en apariencia, pretenden establecer una normatividad para una equidad de género en los procesos electorales. Este periodo tiene momentos diferenciados de acuerdo con las modificaciones consecuentes que experimenta la cuota de género a nivel federal y estatal.

La periodización anterior supone que cada etapa modifica las condiciones de competencia electoral, por lo que se trata de ver si el cambio de reglas incide en un incremento de las mujeres al poder legislativo.

2.7.1 Primera etapa (1953-1979): la reforma al artículo 34 Constitucional para reconocer el derecho al sufragio femenino.

El año de 1953 representó un punto de llegada y al mismo tiempo un punto de partida en la lucha de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos políticos ⁴⁵ A partir de este

⁴⁴ A nivel regional, sin embargo, ya existían expresiones de democratización política con inclusión de mujeres. Así, en 1916, los Estados de Yucatán, Chiapas y Tabasco, reconocieron la igualdad jurídica de las mujeres para votar y ser elegidas en puestos de elección popular; en 1922 el Estado de Yucatán reconoció el derecho de las mujeres para participar en elecciones municipales y estatales; en 1923, en San Luis Potosí se aprueba la ley que permite a las mujeres que supieran leer y escribir, participar en los procesos electorales municipales y estatales (conviene mencionar que este requisito no se les pedía a los hombres. Debido a la época seguramente muchas mujeres no sabía leer ni escribir por lo que quedaron marginadas de este derecho al). Para más información ver: Tuñón, 2006.

⁴⁵ Véase por ejemplo la nota que consigna María Luisa Tarrés en su artículo “¿Basta movilizarse para obtener representatividad en la política formal? El movimiento de mujeres en México y el proceso de transición democrática.

año tuvieron la posibilidad –que en mucho no ha dejado de ser eso-, de ejercer una ciudadanía activa, es decir, votar y ser votadas en cargos de elección popular.⁴⁶ Este hecho regularmente es soslayado en los análisis de los procesos de modernización del régimen político, no obstante que amplió sus bases de legitimación al incrementar el número de votantes y abrir la representación política a la mitad de la población que había sido excluida.

El proceso por el cual las mujeres logran ser incorporadas a la condición de sujetos representables dentro del régimen político mexicano también forma parte de los procesos de corporativismo en que se basó el sistema político mexicano. En efecto, la estructuración del sistema político mexicano caracterizado por un presidencialismo sustentado en la falta de competencia electoral marcó la forma en que las mujeres se incorporaron a la política ya que al tener solo una fuente política de ingreso –el PRI- se integraron de una manera subordinada a las estructuras corporativas del mismo. Esta subordinación puede ser referida al efecto de cooptación que tuvo el movimiento sufragista de las mujeres a partir de las negociaciones llevadas a cabo con los presidentes en turno –es decir con el jefe máximo del partido en el poder- para el reconocimiento del voto femenino. De hecho, en 1934, en plena lucha por el derecho al voto, el PNR creó dentro de su estructura, al Sector Femenil. Con el cambio de PNR a PRM, Cárdenas propuso que las mujeres se afiliaran sectorialmente como miembros del

1970-2000”. *“El primero de mayo del año en curso (2004) un grupo de feministas, integrantes de ONG’s y militantes de los partidos políticos con mayor apoyo y presencia electoral, en el estado de Oaxaca, mancharon con su propia sangre los muros de la sede del Instituto Estatal Electoral como protesta contra la negativa de sus partidos a registrar un 30% de mujeres como candidatas titulares para contender en las próximas elecciones legislativas que se desarrollarán en ese estado. La forma extrema que asumió esa protesta tuvo resultados, pues la dirigencia masculina de los tres partidos, ante la irrupción de las mujeres aceptó incluirlas como titulares y no como suplentes en las planillas electorales que competirán. Este grupo plural en su composición antes de las elecciones había firmado el Pacto para Consolidar la Equidad de Género en Oaxaca con el fin de consolidar la equidad de género en la próxima legislatura y promover allí una agenda conjunta.”* (Publicado en: Domínguez, Edmé (Coord.) 2004. *Women, Citizenship and Political Participation in Mexico*. Universidad de Gotemburgo. Disponible en: <http://www.e-mujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex> El movimiento de las mujeres en Mexico y en e entrada: 30/03/2008.

⁴⁶ El Presidente Adolfo Ruiz Cortines expidió la reforma de los artículos 34 y 115, fracción I, constitucional, por medio de la cual se otorgó plenitud de derechos ciudadanos a la mujer mexicana. En consecuencia, la adición al artículo 115, fracción I, llevada a cabo por Miguel Alemán Valdés, relativa al voto de la mujer en elecciones municipales (aprobada el 31 de diciembre de 1946), desapareció del texto constitucional. Las reformas al artículo 34 fueron publicadas en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953, y las del 115 el 12 de febrero de 1947.

partido (Tuñón, 2006), de manera que para 1938, el PRM contaba con una Secretaría de Acción Femenil como parte integrante del Comité Central Ejecutivo (CCE) (Rodríguez, 2000). De acuerdo con Tuñón (2006), con esta acción el PRM tomó el control de la organización femenil, debilitándose automáticamente el Frente Único Pro Derechos de la Mujer, organización política formada en 1935 con presencia en todos los Estados de la República, de carácter plural y diverso en la integración política social de sus integrantes, y cuya principal demanda llegó a ser el derecho al voto femenino. Con la sectorización de las mujeres al partido dominante, las mujeres se incorporaron a la política partidista perdiendo autonomía e integrándose como miembros subordinadas al partido (y a los liderazgos masculinos).

El periodo extensivo del voto femenino coincidió con el sistema de mayoría en el que el acceso a los cargos de representación, tanto de hombres como de mujeres, estuvo controlado por el PRI, al ser el único partido con representación política en el congreso. En este contexto los hombres tuvieron mayor oportunidad de ingreso, según se puede advertir de la composición por sexo de los congresos de Coahuila y Durango, en donde las mujeres fueron incorporadas solo en términos simbólicos, a razón de una diputada –en promedio- por legislatura. En el Congreso de Durango, el ingreso de las mujeres se dio inmediatamente después de 1953, así, en la XLV legislatura se incorporaría por primera vez una mujer -la Profesora Ángeles Mena- por la vía el partido oficial (PRI). Hasta la LIV Legislatura, última electa con el sistema de mayoría relativa, el PRI siguió incorporando en promedio a una mujer por legislatura (ver cuadro 2.6).

Cuadro 2.6
Congreso de Durango: participación de las mujeres en las legislaturas
electas bajo el sistema de mayoría relativa 1954-1980

Legislatura	Período	Nombre	Partido	Distrito
XLV	1954-1956	Profesora Ángeles Mena	PRI	6
XLVI	1956-1959	Profesora María Zatarin	PRI	2
XLVII	1959-1962	Profesora Josefina Lugo	PRI	8
XLVIII	1962-1965	-----		
XLIX	1965-1966	Profesora Ángeles Mena	PRI	11
L	1966-1968	Alicia Hernández (S.D.)*	PRI	5

LI	1968-1971	Profesora Ma. Aurelia de la Cruz Espinoza Ortega	PRI	2
LII	1971-1974	Licenciada Lilia Sonia Casas Franco	PRI	4
LIII	1974-1977	Profesora Ma. Cristina Arreola	PRI	2
LIV	1977-1980	Profesora Zina Ruiz León	PRI	2

Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en Arrieta *et al.* 2005. *Sin datos

En el Estado de Coahuila el Congreso daría entrada a una mujer hasta 1961, en la XLII Legislatura, ⁴⁷ ocho años después de habersele concedido a las mujeres el derecho de votar y ser votadas. La primera diputada sería la Profesora Guadalupe González Ortiz. El patrón de incorporación de las mujeres sería el mismo que en el Estado de Durango, a saber, una mujer en promedio por legislatura (ver cuadro 2.7).

Cuadro 2.7
Congreso de Coahuila: participación de las mujeres en las legislaturas electas bajo el sistema de mayoría relativa 1961-1979.

Legislatura	Período	Nombre	Partido	Distrito
XLII	1961-1964	Profesora Guadalupe González Ortiz	PRI	5
XLIII	1964-1967	Profesora Esthela Barragán de la Fuente	PRI	1
XLIV	1967-1970	Profesora Catalina Morales Viuda de Miranda	PRI	2
XLV	1970-1973	Profesora Dorotea de la Fuente	PRI	2
XLVI	1973-1976	Profesora María Concepción Nañez de Barrera	PRI	5
XLVII	1976-1979	Profesora Martha Montoya de la Cruz	PRI	10

Fuente: Elaboración propia a partir del Listado de Diputadas del Congreso de Coahuila (mimeo), información proporcionada por Dirección de Documentación e Información Legislativa del Estado de Coahuila.

En ambos congresos el reclutamiento de las mujeres siguió una lógica corporativista ya que la gran mayoría de las mujeres provenía del sector magisterial, una de las organizaciones pilares del PRI.

⁴⁷ En la tardía incorporación de las mujeres al poder legislativo en el Estado de Coahuila quizá haya influido el hecho de que la constitución local introdujo las reformas correspondientes al voto de las mujeres hasta 1967. En sentido estricto, la ausencia de tales disposiciones legalmente no era un obstáculo, ya que el derecho a votar estaba en la legislación federal. Sin embargo, en un contexto político regional esto pudo haber restado las posibilidades de las mujeres para competir por un cargo político. El dato de las reformas a la constitución política local fue obtenida de la ponencia “*La mujer política en Coahuila*” de Ma. Guadalupe Hernández Bonilla, Alicia Hernández Bonilla y Ma. de la Luz Rodríguez Garza, presentada en el Primer Congreso de Estudios de Género en el Norte de México, 28, 29 y 30 de abril de 2008, en la UA. de C. Saltillo, Coahuila.

2.7.2. La participación política de las mujeres durante el sistema mixto de representación (1979).

Durante el periodo de introducción del sistema mixto de representación (1979), ocurre un conjunto de reformas políticas que pluralizaron las vías de acceso al poder legislativo. Sin embargo, la incorporación de mujeres no varió sustancialmente. En gran parte esa situación se explica por las mayores posibilidades de triunfo del PRI, que continuó siendo casi la única vía de ingreso al poder político. Así, en el Congreso de Durango, de las 10 mujeres electas bajo el sistema mixto (legislaturas LV-LXI, y hasta antes de la cuota de género), 8 mujeres llegaron por el PRI y sólo 2 por el PAN. Asimismo, 7 mujeres ingresaron por la vía de la representación de mayoría y sólo 3 por el principio de representación proporcional. Es decir, el PRI siguió postulando a una mujer en promedio por legislatura, prefiriendo la vía de mayoría (de las 8 mujeres electas por este partido, 6 llegaron por esta vía). De los partidos políticos con representación proporcional, sólo de manera ocasional ingresaron mujeres, de hecho fue nada más en la LIX Legislatura cuando el PAN ingresó dos mujeres por esta vía (ver cuadro 2.8).

Cuadro 2.8

Congreso de Durango: Diputadas según número de legislatura a partir de que se introduce el sistema de representación mixto 1980-2001

Legislatura	Período	Nombre	Partido	Distrito
LV*	1980-1983	Azucena Triana Martínez ((S.D.))**	PRI	2
LVI	1983-1986	-----		
LVII	1986-1989	Lic. Lilia Sonia Casas Franco	PRI	3
LVIII	1989-1992	Gabriela Avelar De Obregón (S.D.)	PRI	1
		Prof. y Lic. Soledad Rueda León De Cázares	PRI	R.P
LIX	1992-1995	Ma. del Rosario Martell de Esparza	PAN	3
		Judith Irene Murguía Corral (S.D.)	PRI	7
		Juana María Nahoul Porras (S.D.)	PAN	R.P
		Ma. del Carmen Ortíz Praga (S.D.)	PRI	R.P
LX	1995-1998	Carmen Aidé Q. Ruiz (S.D.)	PRI	5
LXI	1998-2001	C. P. Norma Elizabeth Sotelo Ochoa	PRI	13

Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en Arrieta *et al.* 2005.

*En la LV Legislatura da inicio el sistema de representación proporcional.

** S.D.= sin datos

En el Congreso de Coahuila, el sistema mixto de representación sí modificó en parte el patrón de incorporación de mujeres ya que a partir de entonces el PRI incorporó 2 mujeres en promedio por legislatura (preferentemente por la vía de mayoría). Además, los partidos políticos minoritarios ingresaron mujeres en mayor medida de lo que habían hecho sus correlatos en el Congreso de Durango. Así, en la LI Legislatura el PARM incorporó a la Profesora Yolanda Espinoza Maltos, y en la LIII, entró por el PRD la Lic. Esperanza Holguín. En la LV Legislatura entraron tres mujeres por el PAN, PVEM y PCC, respectivamente.

Todas las mujeres que se incorporaron al Congreso de Coahuila por parte de los partidos de minoría lo hicieron bajo el principio de representación proporcional lo que indica que la introducción del sistema mixto sí tuvo un impacto diferenciador en el ingreso de las mujeres en relación al periodo del sistema mayoritario. Esto explica que el Congreso de Coahuila haya tenido más legisladoras (35), que el Congreso de Durango (25), aún cuando en éste la incorporación de mujeres ocurrió 7 años antes.

El PRI ha utilizado más la vía de mayoría relativa para llevar mujeres al poder; así, en el Congreso de Coahuila, de las 14 mujeres electas de la XLVIII a la LV Legislatura, 13 llegaron por esta vía (ver cuadro 2.9).

Cuadro 2.9
Congresos de Coahuila y Durango: partidos con representación proporcional masculina y femenina*

Partidos	Hombres		Mujeres	
	Durango	Coahuila	Durango	Coahuila
PRI	05	12	02	2
PAN	26	22	04	4
PARM	01	2	N.A.	1
PCM	01	N.A.	0	N.A.
PPS	03	03	0	0
PSUM	02	N.A.	0	N.A.
PST	01	1	0	0
PRT	01	N.A.	0	N.A.
PCDP (local)	02	N.A.	0	N.A.
PRD	06	12	0	3
PT	13	7	1	0

PD (local)	02	N.A.	0	N.A.
PVEM	0	1	0	1
PFCRN (local)	N.A.	6	N.A.	0
PCC (local)	N.A.	3	N.A.	1
PUDC (local)	N.A.	6	N.A.	0
Independiente	1	-	-	-
Total	63	76	7	12

Fuente: Elaboración propia a partir de Arrieta *et al.* 2005 y, Listado de Diputadas del Congreso de Coahuila (mimeo), proporcionada por Dirección de Documentación e Información Legislativa del Estado de Coahuila, consultada en octubre de 2006.

* A partir de establecimiento del principio de representación proporcional hasta 2006 en Durango inició en la LV Legislatura, 1980-1983 y en Coahuila en la XLVIII (1979-1982)

N.A. = no aplica

Este proceso habla del papel que han jugado las mujeres priístas como activos políticos de este partido en las contiendas electorales distritales, pero también del uso que ha tenido la representación proporcional para asegurar los cargos electorales para los hombres. Así, en el Congreso de Coahuila, de los 88 escaños plurinominales electos durante la XLVIII-LVII Legislaturas, 76, es decir el 86.3 por ciento, fueron para hombres, mientras que en el Congreso de Durango, de la LV a la LXIII Legislaturas, de los 70 escaños plurinominales el 90 por ciento -63 escaños- fueron ocupados por diputados hombres (ver cuadro 2.11).

Se puede decir que la introducción del sistema de representación proporcional no logró equilibrar el sesgo de género en la integración de los congresos, a lo sumo propició que algunas mujeres llegaran por vías distintas al PRI, pero sin alterar grandemente la proporción de hombres y mujeres. De hecho, todos los partidos políticos siguieron el mismo patrón de incorporar pocas mujeres por la vía de representación proporcional, así, en el Congreso de Coahuila, de los 14 cargos plurinominales ocupados por el PRI, sólo 2 han sido para las mujeres; en el caso del PAN, de los 26 cargos plurinominales, apenas 4 han sido para mujeres. En el Congreso de Durango, el PRI ha tenido 7 diputaciones de representación proporcional, de los cuales sólo dos han sido para mujeres; el PAN ha tenido 30 diputaciones plurinominales, siendo para las mujeres sólo 4. El resto de los partidos con representación proporcional prácticamente no han incorporado a mujeres, salvo el PRD en el Congreso del Estado de Coahuila –que ha tenido 3 representantes mujeres-, y el PVEM, cuya única representante en las legislaturas en estudio ha sido

mujer. Pero el PT, el PUDC y el PFCRN, han tenido sólo representantes hombres. En el Congreso del Estado de Durango, sólo el PT ha tenido representación femenina – una mujer de un total de 14 cargos (ver cuadro 2.9).

Otra diferencia que acusa la participación de las mujeres en el sistema de representación proporcional es el perfil político de ingreso al congreso, así, además de maestras, empezaron a llegar licenciadas, contadoras públicas, ingenieras, y mujeres involucradas en los movimientos sociales (ver cuadro 2.10). Esto también coincidió con un contexto en el que el grado de escolaridad de las mujeres aumentaba, amén de su creciente participación en el mercado de trabajo.

Cuadro 2.10
Congreso de Coahuila: diputadas según número de legislatura a partir de que se introduce el sistema de representación mixto 1985-2002

Legislatura	Período	Nombre	Partido	Distrito
XLVIII*		Sin representación		
XLIX		Sin representación		
L	1985-1988	Alicia López de la Torre	PRI	3
		Profa. Lucila Trinidad Ruiz Múzquiz	PRI	8
LI	1988-1991	Profa. María Antonieta Navarrete Ramos	PRI	8
		Prof. Blanca Yazmina de Hoyos Miwa	PRI	9
		Prof. Yolanda Elizondo Maltos	PARM	R. P.
LII	1991-1994	Secretaria bilingüe, Laura Elia Delgado de la Fuente	PRI	2
LIII	1994-1996	Lic. María de Lourdes Garza Orta	PRI	4
		Ana Patricia Ramos de los Santos	PRI	15
		Lic. Esperanza Holguín Hernández	PRD	R. P.
LIV	1997-1999	Yasmín Aída García Flores	PRI	14
		Profa. María Mayela Hernández Valdez	PRI	17
		Irma Elizondo Ramírez	PRI	20
		Yolanda del Villar Roel	PRI	R. P.
LV	2000-2002	Prof. Norma Violeta Dávila Salinas	PRI	1
		Ing. QFB Roxana Cuevas Flores	PRI	4
		Lic. en Derecho Laura Reyes Retana Ramos	PRI	8
		Hilaria Corpus Díaz	PVEM	R. P.
		Secretaria Comercial Elida Bautista Castañón	PAN	R. P.

		T.S. María Magdalena García Rosas	PCC	R. P.

Fuente: Elaboración propia a partir del Listado de Diputadas del Congreso de Coahuila (mimeo), información proporcionada por Dirección de Documentación e Información Legislativa del Estado de Coahuila.

2.7.3. La presencia de las mujeres en los congresos de Coahuila y Durango en el marco de la cuota de género (1996 en adelante).

A finales de los noventa y principio de dos mil ocurrió un cambio importante en el sistema electoral que tuvo por objeto modificar las condiciones negativas que dificultan el ingreso de las mujeres al poder legislativo. En efecto, en los códigos electorales (tanto federal como estatales) se incorporaron las cuotas de género como medidas afirmativas para incrementar la participación de las mujeres en la política formal. Este proceso -que actualmente sigue en tránsito-, se contextualiza en las recomendaciones de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de Beijing (1995), en relación a la serie de medidas que deberían de adoptar los gobiernos nacionales y los partidos políticos a fin de eliminar todos los aspectos que discriminaran directa o indirectamente la participación de las mujeres en la vida política. El establecimiento de la cuota de género se contextualiza también en el proceso de democratización de las estructuras del poder a raíz del desplazamiento del PRI de la Presidencia Nacional y del Congreso Federal como fuerza dominante.

En 1996 ocurrió una primera reforma electoral al COFIPE, por medio de la cual se exhortó a los partidos políticos nacionales a *considerar* en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedieran del 70 por ciento de un solo género y a promover la mayor participación política de las mujeres.⁴⁸ Paulatinamente la cuota de género se fue incorporando en las leyes electorales de los estados, así, en el Código Electoral de Durango se incorporó en 2000, y en el Coahuila, en 2001.

⁴⁸ Para una revisión minuciosa de los antecedentes del establecimiento de la cuota de género en el Código Federal Electoral ver: Peña, Molina Blanca Olivia, (2003:35-58) y Peschard, 2003.

No obstante, en lo que va de este periodo, el ingreso de las mujeres a los congresos de Coahuila y Durango tampoco ha tenido una variación significativa en sentido positivo, más bien ha mostrado una tendencia a la baja. Así, en el Congreso de Coahuila, en la LVI Legislatura (primera electa con la normatividad de la cuota de género), la participación de las mujeres llegó a un 20 por ciento -el máximo histórico de participación- pero en la siguiente (LVII Legislatura 2005-2008), la participación de las mujeres disminuyó a un 8.6 por ciento. Conviene mencionar que en la Legislatura LV, electa antes de que se estableciera la cuota de género, el porcentaje de mujeres legisladoras había sido del 18.7 por ciento.⁴⁹ (Ver cuadro 2.11).

Cuadro 2.11
Congreso de Coahuila: diputadas de las legislaturas electas con la normatividad de la cuota de género 2003-2008

Legislatura	Nombre	Partido	Distrito
LVI 2003-2005	Profesora Martha Loera Arámbula	PRI	1
	Hilda Estela Flores Escalera	PRI	2
	Latiffe Eloísa Burciaga Neme	PRI	R. P.
	Lic. Karla Samperio Flores	PAN	R. P.
	María Eugenia Cázares Martínez	PAN	R. P.
	Lic. en Antropología, María Beatriz Granillo Vázquez	PRD	R. P.
	Mary Telma Guajardo Villarreal	PRD	R. P.
LVII 2006-2008	Prof. Julieta López Fuentes	PRI	15
	Prof. Jeanne Margaret Snyderlaar Hardwycke	PRI	16
	Bióloga Silvia Guadalupe Garza Galván	PAN	R. P.

Fuente: elaboración propia a partir del Listado de Diputadas del Congreso de Coahuila (mimeo), proporcionada por Dirección de Documentación e Información Legislativa del Estado de Coahuila, consultada en octubre de 2006.

En el Congreso del Estado de Durango, en la LXII y la LXIII Legislaturas, elegidas posteriores a la cuota de género, las mujeres tuvieron porcentajes de participación de 12 y 8 por ciento respectivamente (ver cuadro 2.12).

⁴⁹ No obstante, en la actual LVIII Legislatura el porcentaje de mujeres volvió a subir a un 19 por ciento. En esta legislatura el número de diputados se redujo de 35 a 31.

Cuadro 2.12
Congreso de Durango: Participación de las mujeres en las legislaturas electas con la normatividad de la cuota de género 2001-2007

Legislatura	Nombre	Partido	Distrito
LXII 2001-2004	Lic. en Derecho Yolanda de la Torre Valdés	PRI	1
	Lic. En Derecho María del Rosario Castro Lozano	PAN	R.P
	Laura Elena Estrada Rodríguez (S.D.)	PAN	R.P
LXIII 2004-2007	Gloria Guadalupe Martínez Castañeda (S.D.)	PAN	R.P
	Lilia Velia Carranza García (S.D.)	PT	R.P

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en Arrieta *et al.* 2005.

Conviene mencionar que en la legislatura LXI previa a la cuota de género, las mujeres habían tenido una participación del 4 por ciento y en la LIX Legislatura habían alcanzado una participación del 16.6 por ciento.⁵⁰ Es decir, en ambos congresos en las legislaturas electas inmediatamente después al establecimiento de la cuota de género se tuvo un incremento del doble (y más), lo que pudiera hacer pensar que esta medida tuvo un impacto positivo. Sin embargo, en la siguiente legislatura en ambos congresos la participación de las mujeres disminuyó hasta más del 50 por ciento (para volver a subir en la legislatura inmediata posterior). Además se debe tener en cuenta que en el Congreso de Durango en anteriores legislaturas sin cuota de género se había alcanzado un porcentaje mayor de mujeres.

La escasa efectividad de la cuota de género para modificar la integración de las mujeres al poder legislativo da cuenta de lo arraigado que se encuentra en los partidos políticos las relaciones de género como principio ordenador de la competencia electoral y en donde los partidos se han constituido básicamente como vías de acceso de los ciudadanos hombres al poder, ejerciendo con un fuerte sesgo de género la función pública que les confiere la Constitución Política Mexicana. Conviene sin embargo, contextualizar el entorno político estatal de los congresos en cuestión antes de continuar con el papel de los partidos políticos.

⁵⁰ En la actual LXIV Legislatura de Durango la presencia de mujeres llegó al 13.3 por ciento

2.8. El sesgo de género en el desempeño de los partidos políticos y su efecto en la sub-representación política de las mujeres.

La escasa participación de las mujeres en el poder legislativo no implica que no participen en la política en un sentido amplio, ya que de hecho las mujeres tienen una intensa participación tanto en los movimientos de base social como de militancia partidista. Sin embargo, es en la estructura de los partidos y en los procedimientos – formales e informales- que éstos fijan para la selección de sus candidatos, donde se encuentran los filtros que dificultan la entrada de las mujeres a la esfera formal de la representación política. De acuerdo a Htun (2002), los partidos políticos históricamente se han caracterizado por ser estructuras sexistas que no incorporan a sus filas a las mujeres en igualdad de condiciones que a los varones, impidiéndoles el acceso a los puestos de dirigencia. Por ello, la escasa presencia de mujeres en los congresos indica más bien las condiciones de desventaja en que participan en los procesos electorales.

En México, la elección de los representantes políticos se rige por un sistema electoral que involucra tanto organizaciones como instituciones -en el sentido dado por North (1993), esto es, las instituciones como reglas del juego, y las organizaciones como los jugadores, o bien como las estructuras donde se dan las interacciones humanas. En este sentido, se está hablando tanto de las reglas del juego que enmarcan los procesos electorales –la Constitución Política, las leyes electorales, los estatutos de los partidos, etc., como de las organizaciones que ponen en marcha las reglas del juego: partidos políticos, consejos electorales y asambleas representativas.

De acuerdo a las reglas del juego, esto es, al marco institucional, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público, de acuerdo con los programas, ideas y principios que postulen.⁵¹ Es decir, los partidos políticos son las vías constitucionalmente reconocidos para llevar a las y los ciudadanos al

⁵¹ Ver párrafo 2 de la fracción I, artículo 41 de la Constitución Política Mexicana

poder político. Sin embargo, de acuerdo a los datos tratados anteriormente, los partidos políticos han realizado con un marcado sesgo de género su función pública, al llevar casi exclusivamente a hombres al poder (si bien esto no es exclusivo del funcionamiento de los partidos en México, pues como se vio, con algunas excepciones la sub-representación política de las mujeres se extiende a prácticamente el resto de las democracias representativas, lo cual obedece a su vez a la primigenia división de los terrenos público y privado en función de los roles de género).

En los sistemas europeos, los sistemas de representación proporcional se identifican como los más viables para propiciar la participación efectiva de las mujeres a los procesos electorales dado que existe más margen para incluir mujeres en las listas plurinominales. En México el sistema de representación proporcional se sobrepone a un sistema de mayoría preexistente, convirtiéndose así en un sistema mixto que ha introducido cierto matiz democrático pluralista al posibilitar la representación de otras fuerzas políticas minoritarias. No obstante, también ha dejado en poder de los partidos la decisión de enlistar las candidaturas de representación proporcional, lo que en el contexto cultural específico de México, ha operado en beneficio de la militancia –y más propiamente de la élite- partidista masculina.

De hecho, los cambios experimentados en las reglas de la representación política no han sido suficientes para modificar las estructuras de género subyacente en la competencia electoral ni han equilibrado el sesgo de género en la integración de las legislaturas. Así, en el Congreso de Coahuila, del total de escaños electos (339) de 1953-2008, el 90 por ciento (304) han correspondido a hombres. Ahora bien, de los 163 escaños de mayoría electos a partir de la XLVIII Legislatura -cuando se introduce el sistema de representación proporcional-, 146 escaños, es, decir el 90 por ciento fueron ocupados por hombres. Además, de los 32 escaños de mayoría relativa electos a partir de que se establece la cuota de género, el 97 por ciento de ellos han sido para hombres. Es decir, los porcentajes de participación de los hombres se mantienen constantes por arriba del 90 por ciento, independientemente de los cambios experimentados por las reglas del juego.

La vía de mayoría relativa ha sido la más utilizada para llevar mujeres en ambos congresos, pero en general, tanto la vía de mayoría como la de representación proporcional han operado como dispositivos de selección para llevar a hombres, más que mujeres, al poder legislativo. Así, en el Congreso de Durango, del total de diputadas, el 72 por ciento ingresó por la vía de mayoría. Igual situación acontece en el Congreso de Coahuila, donde el 65 por ciento de las mujeres ingresaron por esta vía (con la excepción de la LVI legislatura de Coahuila, donde 5 de las 7 mujeres que se integraron lo hicieron por la vía de la representación proporcional, ver cuadro 2.13).

Cuadro 2.13
Congreso de Durango: número de diputadas por tipo
de representación y partido político XLV-LXIII Legislaturas

Representación /legislatura	Total	PRI	PAN	PT
XLV-LXIII Legislaturas	25	19	5	1
Mayoría Relativa	18	17	1	0
Representación proporcional	7	2	4	1

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida Arrieta et al. 2005.

En los estados de Coahuila y Durango, el partido con capacidad para ganar distritos electorales es el PRI. Este partido de alguna manera ha establecido una “cuota de género” informal y simbólica - que consiste en incorporar ocasionalmente algunas mujeres al congreso por la vía de mayoría. Así, para el caso de Coahuila, con cierta temporalidad llegan de dos a tres mujeres por esta vía.

En el caso del Congreso de Durango regularmente llega una mujer por legislatura –en ocasiones llegan dos. En este último congreso, el PRI es el partido que más posibilidades tiene de ganar, por lo tanto ha sido este partido el que casi en un cien por ciento ha llevado a mujeres a los congresos por la vía de mayoría (de hecho solo en la LIX Legislatura una candidata del PAN gana un distrito). Sobresale que en la LXIII Legislatura, el PRI no haya tenido representantes mujeres -ni por la vía de mayoría ni la de representación proporcional, no obstante que ganó todos los distritos (15), por lo que no obtuvo diputaciones plurinominales. Así, al no haber nominado ninguna mujer en las candidaturas distritales, no tuvo por lo tanto ninguna representante mujer.

El sesgo de género se reproduce por igual en los partidos consolidados y en los no consolidados (de menor membresía política). En el caso de éstos últimos, realmente no tienen posibilidades de ganar distritos de mayoría, sin embargo suelen nominar mujeres como una manera de mostrar apertura hacia la equidad de género y asegurar los votos necesarios para poder ser objeto de repartición de los cargos plurinominales, en los que ya no dan cabida a mujeres, sino que privilegian a los hombres “notables” del partido.⁵² Ello explica por qué los partidos no consolidados –con alguna excepción-, han tenido casi sólo representantes hombres vía representación proporcional (ver cuadro 2.14).

Cuadro 2.14
Congreso de Coahuila: número de diputadas por tipo
de representación y partido político XLII-LVII Legislaturas.

Representación/No. de legislatura	Total mujeres	PRI	PAN	PARM	PRD	PCC	PVEM
XLII-LVII (1961-2008)	35	25	4	1	3	1	1
Mayoría Relativa	23	23	0	0	0	0	0
Representación proporcional	12	2	4	1	3	1	1

Fuente: elaboración propia a partir del Listado de Diputadas del Congreso de Coahuila (mimeo), proporcionada por Dirección de Documentación e Información Legislativa del Estado de Coahuila, consultada en octubre de 2006.

Esta situación merece ser estudiada con mayor detalle a fin de advertir las posibilidades que tienen las cuotas de género como mecanismos redistribuidores de las ganancias políticas entre hombres y mujeres, sobre todo en un sistema político que se ha incubado no sólo sin la presencia de las mujeres sino con la fuerte presencia de un partido político que le ha impreso su sello al orden político y social.

2.9. El alcance de la cuota de género en la redistribución de las ganancias políticas de hombres y de mujeres.

De acuerdo con Matland (2002), las medidas afirmativas son medidas de acción positiva orientadas a contrarrestar los poderosos mecanismos que mantienen excluida a las

⁵² El caso extremo está representado por la renuncia de las legisladoras electas en la actual legislatura federal (LXI) que dejaron su lugar a los suplentes hombres. Más allá de ser una decisión individual, esta acción es una estrategia de los partidos políticos para seguir siendo vías de acceso -mayoritariamente de hombres- al poder

mujeres de la actividad política e implican el reconocimiento de que el punto de partida para una carrera política es distinto para hombres y para mujeres, por lo que deben enfocarse a corregir esa desigualdad.

Para Dalherup (2002), las cuotas de género representan un cambio en el concepto de igualdad liberal - en donde prevalece la noción de igualdad de oportunidades o igualdad competitiva-, para derivar hacia un concepto de igualdad de resultados. Esta consideración se basa en el argumento de que la igualdad de oportunidades no existe, justamente por las barreras que las mujeres encuentran en los procesos electorales, de manera que las cuotas son medidas positivas para compensar esos obstáculos estructurales.

Según Carbonell (1995) las cuotas de género surgen atendiendo a la necesidad de contar con mecanismos legales que permitan traducir la igualdad jurídica de hombres y mujeres al terreno de la competencia electoral y a las prácticas de los Partidos Políticos. Para Martínez (1995, citado por Carbonell), las cuotas de género son la reserva que hace normalmente la ley electoral y excepcionalmente la Constitución, para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos. En el mismo sentido, Michel (2004), considera que las cuotas de género se han diseñado para facilitar el acceso de la mujer a cargos electivos con el único objetivo de compensar, al menos parcialmente, su ausencia en el mundo de la política, aunque considera necesarias estrategias de largo plazo para cambiar prácticas añejas.

Los sistemas de cuota mejor conocidos como 'cuotas de género', presentan cuatro modalidades en el ámbito mundial: a) cuota constitucional para el parlamento nacional (asegura un número de asientos para mujeres); b) cuota incluida en la legislación electoral para el parlamento o congreso nacional (porcentaje mínimo en el número de candidaturas para ambos sexos); c) cuota electoral de candidatos, incluida en la legislación de los partidos políticos (porcentajes contemplados en los estatutos); d) cuota constitucional o legislativa para gobiernos sub-nacionales, criterio que aplica en elecciones locales, distritos, estados o provincias (Dalherup, 2002).

En cuanto a su diseño, Peschard (2002), identifica por un lado, las que tienen carácter de obligatoriedad. En éstas el porcentaje debe asignarse de una determinada manera, tanto en la lista de candidatos titulares como de suplentes, especificando la alternancia o su secuencia (por ejemplo, de cada tres candidaturas, una para mujeres). Además se prevén sanciones en caso de que no se cubran los puestos de la manera establecida (en Argentina, Bolivia y Paraguay no se registran las listas de partidos que no cumplan con la cuota). Por otro lado, se encuentran las de carácter indicativo, en las que se establece el porcentaje, pero sin especificar la manera de satisfacerlo, y donde además se deja a las cúpulas partidarias un amplio margen de discrecionalidad para colocar las candidaturas de mujeres en cualquiera lugar de las listas. Esto hace que muchas veces los partidos ubiquen a las mujeres en los lugares suplentes (o en los últimos lugares de las listas de representación proporcional).

La Ley de Cuotas o “principio de discriminación positivo”⁵³ fue aplicado por vez primera en América Latina en 1991, siendo Argentina el primer país en establecerla (“Ley de Cupos”) con un porcentaje del 30% para mujeres en la Cámara de Diputados. Para 1998 la habían incorporado once países más; Colombia ha incorporado este mecanismo (con la especificación del 30%) para cargos de máximo nivel decisorio de la administración pública. En el caso de México la cuota de género se incluyó en el Código Federal Electoral (COFIPE) en 1996, si bien a manera de exhorto a los partidos políticos.⁵⁴ También se ha incluido en la mayoría de los códigos o leyes electorales estatales, y en los estatutos de algunos partidos políticos nacionales con mayor competitividad electoral.⁵⁵

⁵³ Para la UNU, las medidas afirmativas son “Conjunto de medidas destinadas a corregir las diferencias de trato social entre hombres y mujeres”. La ONU sostiene que la adopción de medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer, nunca podrán considerarse como un acto discriminatorio hacia el hombre. Más que una concesión o un favor, la equidad, vía acciones afirmativas, se percibe ahora como un mecanismo de cambio social que va a beneficiar a todos. Además, la acción afirmativa es una política que contiene las semillas de su posterior desintegración. Cuando se alcance la igualdad de oportunidades, cuando se elimine la ceguera de género, cuando la educación no sexista sea una realidad, cuando las pautas culturales sean más igualitarias, la acción afirmativa desaparecerá”. (INM; Glosario, 2007).

⁵⁴ En el caso del COFIPE, en la reforma de 2005 se hace explícito el carácter temporal de la cuota de género, limitado a cinco elecciones federales.

⁵⁵ El PAN establece en el Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular, que los comités del Partido promoverán a través de campañas previas a los procesos de elección, la participación equitativa de hombres y

Ahora bien ¿Cuál ha sido el alcance de las cuotas de género? El informe de los Objetivos de las Metas del Milenio (ONU, 2005), señala que en América Latina y el Caribe, la introducción de acciones afirmativas en 17 países ha incrementado la representación de la mujer en los parlamentos hasta casi un 20 por ciento. Sin embargo, en la revisión por países que realiza Peschard (2002) para esta región, no advierte una diferencia estadística significativa en los países que cuentan hoy con cuotas, en donde el nivel promedio de representación de las mujeres en los Congresos es del 15.8 por ciento, mientras que en los países que no las tienen es del 12.6 por ciento. De hecho, desde una perspectiva regional, advierte resultados contrastantes, ya que Centroamérica tiene la mayor presencia de legisladoras (15.2 por ciento), aún cuando sólo Costa Rica y Panamá tienen contempladas cuotas, en tanto que la región andina solamente tiene en promedio un 13.2 por ciento de legisladoras, si bien sólo tres de los cinco países tienen sistemas de cuotas; el Cono Sur, donde dos de los cinco países tienen cuotas, alcanza una representación femenina del 12.9 por ciento.

En los estados –subnacionales- de México, Reynoso y D'Angelo (2006), investigaron el incremento de mujeres en los congresos locales a partir de 18 elecciones federales y 154 elecciones estatales (de 1952 a 2003, y 1991 a 2005 respectivamente).⁵⁶ Los autores encuentran que a partir de 1993, con la introducción de la cuota en la legislación federal - que solo recomendaba a los partidos la inclusión de mujeres-, la representación de éstas

mujeres en las precandidaturas (artículo 3). En relación con la elección de candidatos a síndicos y regidores se considera que las planillas no podrán estar integradas con más del 70% de precandidatos propietarios de un mismo género (artículo 46). El PRI, establece la paridad del 50 por ciento en las candidaturas de representación proporcional tanto para las elecciones federales como estatales y municipales, exceptuando aquellos municipios que se rigen por usos y costumbres (artículos 38, 40, 168 y 170). En cuanto a las candidaturas de mayoría también vale el principio de paridad, pero se exceptúan los casos en que sea consultada la militancia (arts. 42 y 167). En el PVEM sus estatutos establecen que todas las candidaturas a los cargos de elección popular a Diputados y Senadores, ya sea por el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, no excederán en un 70% para un mismo género, además de promover la mayor participación política de las mujeres (artículo 58). El Partido Convergencia por la Democracia (PCD), establece que en los cargos de elección popular directa, y en las listas de los diferentes niveles electorales, hombres y mujeres deberán tener una tendencia a ser representados en igual medida. Ninguno de los dos géneros puede ser representado en una proporción inferior al 40% (artículo 4). (Elizondo, 2008)

⁵⁶ La investigación es realizada bajo un modelo de regresión longitudinal que considera la variable histórica y la variable institucional

experimentó un incremento, pero dentro de una tendencia al aumento que ya se venía presentando. Este patrón, no obstante, se rompió en 1994, ya que de este año en adelante, el aumento de mujeres ha estado por encima de lo esperado.

Para Reynoso y D'Angelo (2006), los dos factores asociados con este incremento han sido, por un lado, la férrea y tenaz lucha de las mujeres por ser postuladas en sus distintos partidos, y por otro, a las reformas de las cuotas de género. De acuerdo a estos dos autores, ello se explica por dos variables: el porcentaje de mujeres elegidas en una elección afecta el porcentaje de mujeres que serán electas en la próxima elección y además, la legislación de cuotas afecta positivamente a la pendiente del incremento en el porcentaje de mujeres electas que se esperaría elección tras elección.

Sin embargo, también encuentran que las legislaciones estatales no producen el mismo impacto que en el ámbito federal. Parece ser que la forma en que esté diseñada la cuota en los códigos electorales estatales incide en el efecto que pudieran tener. El diseño tiene que ver con que la cuota especifique las candidaturas propietarias. Los sistemas electorales que poseen esta especificación suelen presentar entre 5 y 6 puntos porcentuales más de mujeres, que los que no la poseen -en donde el incremento es de 2 a 3 puntos porcentuales de una elección a otra.

Los avances de las mujeres en el periodo que lleva establecida la cuota de género se muestran irregulares, y, salvo algunos casos –Baja California en la XI Legislatura-, no ha alcanzado una representación mayor que en el Congreso Federal. Pero incluso, en los estados que mostraron una mejoría al inicio de las cuotas, ésta no se sostuvo en las siguientes elecciones. Así, en Baja California, durante la XI Legislatura la participación de mujeres aumentó casi hasta un 39 por ciento, superando al porcentaje alcanzado en el Congreso Federal, pero en la siguiente legislatura (XII), la participación cayó hasta el 24 por ciento.⁵⁷ En igual situación están los congresos de Coahuila, Durango, Colima y Jalisco, donde la participación de mujeres también decae (ver cuadro 2.15, abajo). En el

⁵⁷ Para un análisis detallado de la situación de Baja California, ver Peña, Plateros y Aguilar. 2007.

Congreso de Guerrero, la participación de las mujeres se incrementó en los últimos diez años (con excepción de la LVI Legislatura, 1999-2002), coincidiendo con el proceso de liberalización política experimentada por el Estado, primero a nivel municipal, luego en el poder legislativo y finalmente en el nivel ejecutivo, con el PRD en la gubernatura.

Cuadro 2.15
Integración del poder legislativo en algunos estados antes
y después de la cuota de género.

Estado/año cuota (reformas)	Antes cuota		Después cuota	
	Legislatura	%	Legislatura	Porcentaje
Baja California 2004	X (2002-2005)	28.5	XI (2005-2008)	38.8
			XII (2008-2011)	23.8
Coahuila 2001, 2009	LV (1999-2002)	18.7	LVI (2002-2005)	20.0
			LVII (2005-2008)	8.6
			(LVIII) 2009-2011	19.3
Colima 1999, 2002 y 2005	*LIII (2000-2003)	12	LIV (2003-2006)	16
			LV (2006-2009)	24.0
Durango 2000 y 2006	LXI (1998-2001)	4.0	LXII (2001-2004)	12
			LXIII (2004-2007) (2ª reforma cuota)	8.0
			*LXIV (2007-2010)	13.3
Guerrero 1998, 2004	LVI (1999-2002)	13.0	*LVII (2002-2005)	20.0
			LVIII (2005-2008)	17.3
Jalisco 2002	LVI (2001-2004)	7.5	LVII (2004-2007)	17.0
			LVIII (2007-2009)	10.0
Nayarit (sin cuota)	XXVIII (2005-2008)	26.7		
	(XXIX) (2008-2011)	6.6.		

Fuente: adaptado de Cervantes, Ochoa, Pacheco, Peña, Pont, Varela (2006) y Pacheco 2007.

* Estos congresos habían alcanzado porcentajes superiores en legislaturas anteriores cuando aún no había cuota de género.

El mayor porcentaje alcanzado por las mujeres en el congreso de Guerrero (durante el periodo posterior a la cuota) ha sido de 17 por ciento, y aunque las mujeres han llegado más por la vía de la representación proporcional (en la que aplica la cuota de género), no parece que sea por efecto de esta acción afirmativa, ya que en la LII Legislatura –cuando aún no había cuota de género-, las mujeres alcanzaron una participación mayor (20 por ciento, el porcentaje histórico máximo (conviene mencionar que en esta ocasión, las cinco

diputadas llegaron por el PRI). Incluso en la LVII Legislatura el porcentaje cae hasta el 10 por ciento.⁵⁸

En Nayarit, donde la ley electoral no ha incorporado la cuota de género, en la XXVIII legislatura la participación de mujeres alcanzó un porcentaje considerable (26.6%), sin embargo, en la XXIX Legislatura bajó hasta el 6.6 por ciento. Conviene mencionar que en Nayarit ha habido alternancia política –por lo menos en un periodo gubernamental, donde una alianza entre el PRD-PAN–PT, sustituyó al PRI en 1999 (sí bien éste recuperó posteriormente la gubernatura).⁵⁹

En el Congreso de Jalisco las mujeres han tenido una mínima representación. En este estado ha habido alternancia política a nivel gubernatura durante los tres últimos periodos, y también existe la cuota de género, pero a diferencia de Baja California y Nayarit, donde la izquierda ha estado presente en los procesos de alternancia política (a través del PRD), en Jalisco la alternancia se ha dado entre PRI-PAN.⁶⁰

En el caso de Colima, Coahuila y Durango, no ha habido alternancia política a nivel gubernatura y aún cuando existe la cuota de género, las mujeres tienen una mínima representación –más acentuada en el Congreso de Durango, donde el PRI muestra mayor hegemonía. Lo anterior permite alimentar la hipótesis de que más que la cuota de género, es la democratización de las estructuras de poder regional lo que permite una mayor incursión –con resultados efectivos-, de las mujeres en la política. Aún más, aunque los datos no son representativos del número de estados y los periodos de análisis muy cortos - tanto del establecimiento de la cuota de género, como de la alternancia política (en Guerrero ésta se da apenas en el período actual)-, es posible decir que es el

⁵⁸ Para un análisis detallado de la situación del Congreso de Guerrero, ver Pont y García, 2007.

⁵⁹ Para un análisis detallado de la situación del Congreso de Nayarit, ver: Pacheco, Ladrón de Guevara Lourdes 2007.

¿Son las mujeres diputadas, diputadas para las mujeres?

⁶⁰ Para una análisis detallado de la situación del Congreso de Jalisco, ver: Ochoa, 2007

cambio en las estructuras de poder con inclinación a la izquierda, el que propicia mayores posibilidades de ingreso de las mujeres a los congresos locales.

Con sus correspondientes distancias, lo anterior parece estar en concordancia con lo planteado por Norris e Inglehart, (1992, citados por Tremblay, 2007), en el sentido de que los partidos políticos orientados al centro izquierda del espectro ideológico ofrecen mayores posibilidades a las mujeres que desean obtener un asiento en el parlamento, que los que se orientan hacia la derecha, cuestión que se acentúa allí donde los partidos de centro-izquierda forman el gobierno. Para Htun (2002), esto se explica porque en los partidos de tendencia izquierdista se favorecen la representación de los grupos sociales marginados y las mujeres tienen vínculos más cercanos con esa parte del espectro político.

Por otro lado, Norris e Inglehart, (1992, citados por Tremblay, 2007) hacen notar que los parlamentos donde muchos partidos están representados ofrecen a las candidatas femeninas mayores posibilidades de ser electas que en parlamentos donde solo hay dos partidos. Esta cuestión pudiera explicar la escasa presencia de mujeres en los congresos locales en México donde la competencia política se ha centrado en dos partidos ubicados al centro y a la derecha: el PRI y el PAN. Un estudio más amplio podría comparar la presencia de mujeres en los estados con dominancia política de izquierda y en estados con dominancia política de derecha, sin embargo, en México el cambio político es muy reciente como para hablar con certeza de procesos de transformación acabados.

La introducción de los sistemas de cuotas ha sido consecuencia de las recomendaciones internacionales, sin embargo es conveniente retomar la observación de Dahlerup (2002), en el sentido de que las cuotas no actúan fuera de un contexto socio-cultural y político ni remueven por sí mismas las barreras que impiden la representación política de las mujeres, pues los contextos específicos de los países – y las regiones-, son diferentes. En este sentido, cuestiona que la situación actual de los países nórdicos -donde existe una alta representación de las mujeres en los parlamentos-, sea considerada ejemplo de la efectividad de la cuota de género, ya que para ello se tomó un lapso de 80 años. En ese

proceso el contexto histórico ha sido importante, a saber: la influencia de los procesos de secularización, la fuerza del Partido Socialdemócrata, el desarrollo y extensión del estado de bienestar, los cambios en el sistema electoral, así como la entrada de las mujeres al mercado laboral y al sistema educativo en la década de los sesenta, pero sobre todo, la intensa participación organizada de las mujeres para alcanzar una alta representación.

si bien la recomendación de la Plataforma de Beijing -orientada a la necesidad de realizar reformas en las estructuras de los partidos políticos para remover las barreras que inhiben la participación de las mujeres en la política formal- fue un reconocimiento explícito del papel que tiene el diseño de las instituciones políticas -en particular las leyes electorales y los partidos políticos-, en la sub-representación política de las mujeres, no debe dejar de considerarse que tales instituciones han sido estructuradas sin tener en cuenta la desigualdad de género como principio ordenador.

Lo anterior sitúa el problema en el terreno del *diseño* de las reglas del juego en las que ocurre la competencia electoral y en la apertura que tales reglas supone para incorporar a las mujeres a las estructuras del poder político. Al respecto, Goodin (2003), es referencia necesaria. Par este autor el diseño institucional consiste en una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción. En la medida en que el mecanismo funciona a través de la manipulación de los incentivos de los individuos, un mecanismo bien diseñado será aquel cuyos requisitos internos sean 'compatibles' con otros incentivos con los que cuentan los individuos, en lugar de ofrecerles incentivos para socavar los objetivos que originalmente se proponía lograr al utilizar tal mecanismo. A reserva de desarrollar más adelante esta cuestión, aquí se adelanta que el diseño la cuota de género en México, y de manera específica en los estados en estudio, carece de un ajuste tanto en lo interno como en lo externo. Así, en cuanto a su estructura interna la cuota de género no está diseñada para propiciar el ingreso de las mujeres al poder político ya que al no ser imperativa ni tener mecanismos de sanción permite que los partidos políticos la eludan (en el marco de la legalidad, lo que es un efecto perverso en sí mismo).

2.10. La insuficiencia del diseño institucional de las cuotas de género.

2.10.1. El diseño institucional de la cuota de género en el Estado de Durango.

El Código Electoral del Estado de Durango incorporó por primera vez la cuota de género en la Reforma Electoral del 2000. En la norma, las obligaciones de los Partidos Políticos en materia de equidad de género quedaron establecidas sólo como un exhorto general para que en sus documentos internos *procuraran* una mayor participación de las mujeres en la vida política:

“Procurar, en los términos que determina este código en sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del Estado a través de la postulación a cargos de elección popular. Los Partidos Políticos tratarán que los candidatos que postule de un mismo género no excedan del 70% (fracción XIV del artículo 31, Capítulo III).

Como se puede advertir, en esta primera versión la cuota de género tiene el carácter de exhorto general ya que no señala los cargos para los que aplica ni tampoco establece sanciones para cuando la disposición no sea cumplida. Por ello, en la elección de 2001 y 2004, los partidos políticos realmente no tuvieron ninguna restricción para nominar a sus candidatos. En la reforma al Código Estatal Electoral de 2006, a instancias de las dos diputadas de la LXIII Legislatura,⁶¹ la cuota de género se modificó para ser más específica y –aparentemente- imperativa para los partidos políticos.

“Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una adecuada equidad de género en la postulación a cargos de elección popular. De la totalidad de la lista de diputados de representación proporcional no podrá haber más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género. En la integración de las listas de candidatos de representación proporcional se postularán y registrarán las

⁶¹ La modificación fue posible por el fuerte cabildeo que realizaron las diputadas de la LXIII Legislatura, Guadalupe Martínez Castañola, del PAN, y Lilia Velia Carranza, del PT, pues la propuesta inicial sometida a consideración del pleno no tocaba el punto, dejándola cuota sólo a manera de recomendación.

fórmulas de candidatos, de cada tres propietarios, uno será de género diferente. De no dar cumplimiento a lo anterior, se requerirá al partido o coalición para que en un plazo de 24 horas a partir de la notificación haga la corrección, en caso de incumplimiento se negará el registro de las candidaturas que no cumplan con lo dispuesto en este artículo. Quedan exceptuadas de lo señalado en los párrafos anteriores del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección interna mediante voto directo”. (Capítulo II, artículo 189).

Con esta disposición la participación de las mujeres quedaba –aparentemente- asegurada en el margen de un 30 por ciento como mínimo del total de la lista de diputados de representación proporcional (se siguieron exceptuando las candidaturas de mayoría relativa llevadas a cabo mediante *voto directo*). Así, en el proceso electoral de 2007, sólo 3 de las 9 organizaciones políticas que compitieron –PRD, PVEM, y el PASDyC-, postularon mujeres dentro de un margen que no excedió el 70 por ciento de candidatos de mayoría relativa en los cargos propietarios (ver cuadro 2.16).

Cuadro 2.16
Durango, elecciones 2007: Número y porcentaje de candidatos a diputados de mayoría relativa propietarios y suplentes, según sexo y partido político.

Partido o Coalición	No. candidatos Propietarios		%		No. candidatos Suplentes		%	
	M	H	M	H	M	H	M	H
PAN	02	15	12	88	01	11	35	65
DNU (Durango nos Une)	01	04	20	80	02	03	40	60
PRI	02	10	17	83	08	04	67	33
PRD	06	11	35	65	07	10	41	59
PBT (Por el Bien de Todos)	04	13	24	76	09	08	53	47
PVEM	08	09	47	53	08	09	47	53
PD (Partido Duranguense)	02	10	17	83	09	03	75	25
PNA (Nueva Alianza)	01	11	08	92	04	08	33	67
PASDyC (Socialdemócrata y Campesino)	06	11	35	65	07	10	41	59
Total	32	94	25	75	60	66	48	52

Fuente: Elaboración propia a partir del registro de candidatos del Instituto Estatal Electoral

*El PRI postuló en coalición con el PNA y el PVEM en 5 de los 17 distritos electorales (1,2, 3,5 y 6)

En las candidaturas plurinominales los partidos políticos se trataron de ajustar a los porcentajes establecidos –incluso algunos lo hicieron sobradamente-, pero aseguraron las primeras posiciones para los hombres, sobre todo los partidos no consolidados que tradicionalmente han ganado algunas posiciones plurinominales (ver cuadro 2.17). Por ello, la integración de la LXIV Legislatura siguió favoreciendo a hombres, más que a mujeres, aún cuando su participación aumentó al 16.6 por ciento, el doble de la LXIII Legislatura (8 por ciento).

Cuadro 2.17
Durango elecciones 2007. Posiciones ocupadas por hombres y por mujeres:
en las listas de representación proporcional para diputados locales

Partidos/posición	Porcentaje	Posiciones	
	M	M	H
PAN	31	2,6,9 y 12	1,3,4,5,7,8,10,11,13
PRI	54	2,3,5,8,10, 12,13	1,4,6,7,9,11
PRD	54	3,4,6,10,11,12,13	1,2,5,7,8,9,
PBT	46	3,6,8,12,13	1,2,4,5,7,9,10, ?
PVEM	46	5,6, 9,10, 12,13	1,2,3,4, 7,8,11
PD	62	6,7,8,10,11,12,13	1,2,3,?,5,9
PNA	33	5,6,7,8,11	1,2,3,4,9,10,?,13
PASDyC	33	3,7,10,11	1,2,4,5,7,9,10,11

Fuente: Elaboración propia a partir del registro de candidatos del Instituto Estatal Electoral, 2007

Sin embargo, el incremento no se debió al efecto de la cuota de género –ya que ésta solo aplicó para las diputaciones plurinominales, y el número de éstas se mantuvo en dos, como en la anterior legislatura-, sino al hecho de que el PRI nominó tres mujeres en igual número de distritos de mayoría (uno en alianza con el PNA). Dado que el PRI ganó todos los distritos, las mujeres que nominó se integraron al congreso (ver cuadro 2.18).

Cuadro 2.18
Congreso de Durango: elecciones de 2004 y 2006. Integración de la LXIII y LXIV
Legislatura según tipo de representación política, partido político y sexo

Partido Político/representación	Mayoría relativa				Representación Proporcional			
	M		H		M		H	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
PRI	0	3	15	14	0	0	0	0
PAN	0	0	0	0	1	2	6	6
PT	0	0	0	0	1	0	0	2
PRD	0	0	0	0	0	0	1	1

PD	0	0	0	0	0	0	1	1
PNA	N.C	0	0	0	N.C.	0	N.C	1
Total	0	3	15	14	2	2	8	11

Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la página del congreso del Estado de Durango <http://www.congresodurango.gob.mx/> entrada: 01/10/2007.

2.10. 2. El diseño institucional de la cuota de género en el Estado de Coahuila.

En el Estado de Coahuila la cuota de género se incluyó en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2001. Las LVI y LVII Legislaturas se eligieron con esta disposición (elecciones de septiembre de 2002 y de 2005, respectivamente). En cuanto a su impacto, la cuota de género pareció afectar positivamente el incremento de las mujeres en la LVI Legislatura cuando su participación aumentó un 1.3 puntos porcentuales, pero en la LVII Legislatura se redujo en 12 puntos porcentuales, al haberse incorporado solo tres mujeres. La integración del congreso de Coahuila en las elecciones de 2002 y 2005 se puede advertir en el siguiente cuadro (2.19).

Cuadro 2.19
Congreso de Coahuila:
Integración de la LVI y LVII Legislatura según tipo de representación política, partido político y sexo en las elecciones de 2002 y 2005.

Partido Político/representación	Mayoría relativa				Representación Proporcional			
	M		H		M		H	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005
PRI	2	2	14	14	1	0	3	4
PAN	0	0	4	4	2	1	2	4
PT	0	0	0	0	0	0	2	2
PRD	0	0	0	0	2	0	1	2
PUDC	0	0	0	0	0	0	2	1
PVEM	0	0	0	0	0	0	S.R	1
Total	2	2	18	18	5	1	10	14

Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la página del congreso del Estado de Coahuila <http://www.congresodurango.gob.mx/> entrada: 07/12/2007.

En Coahuila, la cuota de género sí aplicaba en las candidaturas de mayoría relativa para la integración del Congreso -aunque dejó abierta la posibilidad de que los partidos no

cumplieran la disposición.⁶² En tal caso, consideró la reasignación de género de los candidatos plurinominales como un recurso compensador. Así, de acuerdo al artículo 20:

“Los partidos políticos impulsarán la equidad de género, por lo que el registro de candidatos tanto para propietarios como para suplentes a diputados de mayoría relativa no deberá exceder de un 70% de un solo género. En caso de que el partido político no pueda cumplir con lo anterior, se estará a lo que señala el artículo 21”

De acuerdo a lo anterior, los partidos políticos no estaban obligados a acatar la cuota de género, ya que la ley eximía a aquellos partidos que *no pudieran* cumplir tal disposición – sin establecer previamente los criterios por los cuales los partidos *no pudieran* hacerlo. En tal caso se recurría al artículo 21 que a la letra establecía:

“En el caso de que los partidos políticos o coaliciones no cumplan con lo previsto en el último párrafo del artículo 20 de esta ley, el Instituto al realizar el procedimiento de diputados de representación proporcional, asignará al género sub-representado, en forma preferente, la primera diputación de representación proporcional a favor del partido político o coalición omisas, de entre las personas que figuren en orden de prelación en la lista de preferencia o fórmula de asignación, para enseguida continuar, en su caso, el procedimiento con dicha lista de preferencia o fórmula de asignación en los términos señalados por dicho partido político o coalición conforme a los párrafos que anteceden” (párrafo seis del artículo 21).

En las elecciones inmediatas a la reforma electoral -septiembre de 2002-, no obstante que el PAN impugnó la cuota de género ante la Suprema Corte de Justicia,⁶³ mantuvo dentro del porcentaje del 30% las candidaturas de mujeres para diputados de mayoría

⁶² En el Estado de Coahuila la cuota de género también aplica para la integración de los ayuntamientos, sin embargo, aquí solo se analiza lo relativo a la integración del congreso.

⁶³ El tema de la constitucionalidad de las cuotas fue examinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la acción de inconstitucionalidad 2/2002, promovida por el Partido Acción Nacional contra las reformas a la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila que introdujo la cuota de género en la Reforma Electoral del 2001. El fallo a favor de la cuota fortaleció la legitimidad de este instrumento como impulsor de una mayor presencia de mujeres en los procesos electorales tanto a nivel federal como local.

relativa, mientras el PRI solo postuló a un 15% -al igual que el PRD. Otros partidos que cumplieron con la cuota de género fueron el PUDC y el PC (ver cuadro 2.20). Durante el proceso electoral de 2005, solo el PRD y el PT nominaron candidatos de mayoría dentro de los límites establecidos por la LIPEEC, el resto de los partidos -PAN, PRI, PVEM, PUDC y la alianza PAN-PUDC-, nominó candidatos propietarios por encima del 70 por ciento de un mismo sexo. Los casos extremos fueron el PVEM y el PUDC, ya que el primero sólo postuló a una mujer de un total de 18 candidatos, mientras que el segundo postuló sólo hombres en los ocho distritos en los que compitió (ver cuadro 2.20).

Cuadro 2.20
Coahuila elecciones 2002 y 2005: candidatos a diputados de mayoría,
por partido político y por sexo

Partido Procesos electorales	Distritos		hombres		%		Mujeres		%	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005
PAN										
Propietario	20	7	14	6	70	85.7	6	1	30	14.3
Suplente	20	7	10	4	50	57.1	10	3	50	42.9
PRI										
Propietario	20	20	17	16	85	80	3	4	15	20
Suplente	20	20	06	15	30	75	14	5	70	25
PRD										
Propietario	20	20	17	14	85	70	3	6	15	30
Suplente	20	20	15	09	75	45	5	11	25	55
PT										
Propietario	20	20	15	12	75	60	5	8	25	40
Suplente	20	20	14	13	70	65	6	7	30	35
PVEM										
Propietario	16	18	13	17	81	94.4	3	1	19	5.56
Suplente	16	18	9	10	56	55.6	7	8	44	44.4
PUDC										
Propietario	16	08	11	8	69	100	5	0	31	0
Suplente	16	08	09	6	56	75	7	2	44	25
PC										
Propietario	19	18	11	14	58	77.8	8	4	42	2.2
Suplente	19	18	12	13	63	72.2	7	5	37	27.8
PAN/PUDC										
Propietario		10		08				2		20
Suplente		10		02				8		80

Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento y análisis de resultados electorales

Nota: la alianza PAN-UDC solo compitió en las elecciones de 2005

En este caso el instituto electoral debió haber hecho la asignación de la primera diputación de representación proporcional, sin embargo no realizó ninguna reasignación, ya que en los últimos dos renglones del párrafo referido, la asignación de la diputación de la primera minoría se condicionaba a *“lo establecido en los párrafos antecedentes”*, en los cuales la ley distinguía varios procedimientos de asignación de diputados plurinominales y sólo uno de ellos -la asignación mediante la *lista de preferencias*- podía ser sujeta de un reajuste de género por parte del instituto.

En efecto, en el sistema de representación proporcional que la LIPEEC contempló para la integración del congreso del Estado, se establecieron tres formas para la asignación de diputados plurinominales. La primera fue *la fórmula de asignación*. En ésta, la ley dispuso que la asignación de candidatos de representación proporcional se hiciera *preferentemente entre los candidatos que contendieron en las fórmulas de mayoría y no alcanzaron la votación mayoritaria en sus respectivos distritos electorales*. Cabe hacer notar que con esta disposición y debido al bajo número de candidatas mujeres que compitieron como propietarias en los distritos de mayoría relativa, las mujeres prácticamente quedaron descartadas para la asignación de diputaciones de representación proporcional. Así, de 20 distritos electorales, el PAN nominó mujeres en tres distritos, el PRI y el PUDC lo hicieron en dos, el PRD en seis, el PT en siete, y el PVEM en uno. Ello determinó que las diputaciones plurinominales que les correspondían a los partidos políticos fueran distribuidas entre los mismos candidatos (hombres) de mayoría relativa que no ganaron en sus respectivos distritos.

El segundo procedimiento para la asignación de las candidaturas de diputados a representación proporcional eran las *listas de preferencias*, en donde los partidos enunciaban las fórmulas de titulares y suplentes que habrían de ocupar las posiciones correspondientes en las diputaciones plurinominales. El tercer procedimiento era un esquema *mixto* que contemplaba las dos formas anteriores. De estas tres formas, *solo la fórmula de asignación de candidatos a diputados de representación proporcional a través*

de las listas de preferencias, establecía la restricción de que en el registro de candidatos no debía excederse de un 70 por ciento de un solo género. Así, en el párrafo cuarto del artículo 21 se mencionaba:

“En el caso de que los partidos políticos o coaliciones opten únicamente (subrayado mío) por una lista de preferencias para la asignación de diputados de representación proporcional, no podrán registrar por ese principio más del 70 por ciento de candidatos de un mismo género. Se exceptúan de esta disposición las listas de preferencias conformadas por los partidos políticos a través de procedimientos democráticos de selección de candidatos”. (Es de observarse que en los tres últimos renglones del mismo párrafo se exceptúa de esta disposición a aquellos partidos que hubieran utilizado “procedimientos democráticos para la selección de sus candidatos”).

Debido a que el reajuste de género se haría sólo en los partidos que hubieran optado *únicamente por una lista de preferencias*, en las elecciones de 2005 los partidos eludieron esta fórmula de asignación y optaron por cualquiera de los otros dos procedimientos que no sólo los eximía de su cumplimiento, sino que además, les daba la posibilidad de asegurar las primeras posiciones para hombres. Esta situación se evidenció claramente en los resultados electorales, donde de 15 diputaciones de representación proporcional 14 fueron para hombres y sólo una para mujeres.

La ley electoral favoreció la exclusión de mujeres de las candidaturas de representación proporcional, ya que sin haber establecido obligatoriamente la cuota de género para los cargos de mayoría, señaló que *la asignación de diputados plurinominales se haría preferentemente de entre los candidatos que contendieron en los distritos de mayoría* (2º párrafo del artículo 21). De esta manera, el esquema inequitativo de género que se expresó en las candidaturas de mayoría -donde el porcentaje de mujeres propietarios fue de un 21.5 por ciento-, se agudizó en la asignación de las diputaciones plurinominales, donde el porcentaje fue sólo del 6.6 por ciento. En contraparte, la participación de los hombres en las candidaturas propietarias de mayoría fue del 78.5 por ciento y se elevó hasta el 93.3 por ciento en la de diputados propietarios de representación proporcional.

La cuota de género adoleció de otras fallas que la tornaron prácticamente ineficaz como elemento redistribuidor de las ganancias políticas de hombres y mujeres en los procesos electorales; así, el párrafo cuarto del artículo 21 donde se estableció el mecanismo de reajuste de género, se apoyó en supuestos falsos al creer que en las listas de preferencia y/o fórmulas de asignación efectivamente estarían listadas personas de diferente sexo, de las que el Instituto podría elegir a las del género sub-representado para asignarle *la primera diputación plurinominal*, lo cual no necesariamente era cierto, ya que la ley no ubicó las posiciones en las que los partidos tenían que enlistar a las mujeres.

Por otro lado, en el dado caso de que efectivamente se realizara la asignación de la primera diputación de representación proporcional al género sub-representado, esta acción del Instituto no estaría compensando la omisión de la cuota de género ya que la asignación se preveía solo para *la primera diputación*, después de la cual según la ley, la asignación de diputados seguiría *en el orden de prelación establecido por los partidos*, en donde nuevamente se podía dar el caso que sólo figuraran hombres, sobre todo en las primeras posiciones.. Pero aún cuando el reajuste de género hubiera sido hecho, ello solo estaría posibilitando que en la práctica, el partido político omiso de la cuota de género tuviera *solo un candidato de distinto sexo*, que sería el asignado por el instituto electoral.

En este sentido, se puede decir que la LIPEEC no contó con mecanismos para garantizar la participación más equilibrada de hombres y de mujeres en los procesos electorales, pues incluso al final del cuarto párrafo del artículo 21, eximió de esta disposición a aquellos partidos cuyas *listas de preferencias se hubieran conformado a través de procedimientos democráticos de selección de candidatos*. Esto último invalidó totalmente la cuota de género, pues dejó un amplio campo de interpretación para lo que pudiera ser considerado un “procedimiento democrático”, ya que prácticamente cualquier proceso de selección que implicara una competencia entre los militantes o miembros de los partidos que aspiraran a un cargo de elección popular pudiera ser tomado como tal. De lo anterior se puede decir que el diseño institucional de la cuota de género de 2001 no estuvo

encaminado a lograr efectos reales en la participación política de las mujeres y no recogió el propósito de las acciones afirmativas en la política.

2.10.3 Consideraciones en torno al diseño institucional de la cuota de género.

Si bien la cuota de género se ha constituido en un mecanismo legitimado por las instancias internacionales y se ha significado como el instrumento más utilizado por las democracias para incrementar la representación política de las mujeres, su aceptación como una nueva regla de juego para el funcionamiento de las instituciones democráticas dista mucho de ser aceptada unánimemente. Efectivamente, en el estrecho marco de las democracias liberales es difícil justificar la existencia de las cuotas ya que esto necesariamente lleva a la discusión, por un lado, de la limitación que tales medidas implican para la libertad de elección del electorado y la autonomía de los partidos políticos.

Así, no todos comparten que este tipo de medidas sean apropiadas en el espacio de la representación política. Para Laporta (2005), por ejemplo, las cuotas de género conllevan un sacrificio de la *libertad* que implica un tipo de representación-mandato en donde el elector tiene la libertad de elegir a sus representantes políticos sin que éstos les sean impuestos (en cuyo caso, dice, no representarían a nadie). Considera que mediante las cuotas de género se establecería una *representación espejo* en lugar de una *representación-mandato* en la que elector no tendría la misma libertad de elegir. No obstante, este cuestionamiento pasa por alto que los electores eligen a sus gobernantes dentro de una oferta política previamente acotada por los partidos políticos, por lo que son éstos en realidad –y no los electores-, quienes seleccionan a quienes habrán de competir para ocupar cargos públicos.

También prevalece en la discusión lo relativo a la implementación de las acciones positivas es decir, ¿Por medio de qué procedimientos tendrían que implementarse las cuotas de género? Por otro lado está el problema de cómo hacer para producir una paridad de género en las elecciones: ¿a partir de listas cerradas o abiertas? lo anterior

implica darle más o menos poder a las cúpulas de los partidos, y también confiar o desconfiar en la capacidad de los electores para reproducir o no prejuicios de género en la elección de los representantes.

De acuerdo con Dalherup (2002), las cuotas de género se orientan hacia aquellas instancias que controlan el reclutamiento de candidatas en los procesos electorales (los partidos políticos); no son instrumentos que las mujeres en lo individual puedan aprovechar, pues son medidas –temporales- para el reclutamiento de mujeres en las posiciones políticas, pero en cantidades tales que aseguren su no aislamiento. De acuerdo con esto, las cuotas de género tienden a asegurar una minoría crítica en rangos de al menos 20, 30 ó 40, ó incluso del 50 por ciento, considerando la proporcionalidad de las mujeres en la población.

Algunas consideraciones en torno al diseño institucional de la cuota de género insisten en señalar que éste depende de las características del sistema de representación proporcional y de cómo este se combine con las especificaciones de la normatividad de la cuota de género, además de la cultura política del país en cuestión. De acuerdo a Htun (2002), los sistemas de lista cerrada (donde se vota por una lista de partido y los dirigentes controlan el orden en el que los candidatos aparecen en la lista) son más favorables a las mujeres que los sistemas de lista abierta (donde se vota por candidatos individuales). Así, en el caso de la Cámara Baja del Congreso, la media es de 17 por ciento en los sistemas de lista cerrada, 13 por ciento en los sistemas mixtos y 12 por ciento en los sistemas de lista abierta. No obstante, cabe anotar que en los casos de Argentina y Costa Rica, que influyen de manera significativa en las cifras sobre dichos sistemas, ambos aplican cuotas de género y existe un mandato para ubicar a las mujeres candidatas en puestos elegibles dentro de las listas.

También Matland (2002) considera que si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos, ya sea de las cúpulas partidistas -que generalmente están compuestas predominantemente por varones-, o bien en la decisión de la población votante -que participa

de los valores y consideraciones dominantes sobre los quehaceres políticos-, lo cual deja en desventaja a las mujeres.⁶⁴

Peschard (2002), considera que la efectiva aplicación de las cuotas depende en gran parte de la disposición de los dirigentes partidarios para abrir los espacios de decisión y candidaturas al género femenino, de manera que si la decisión sobre la ubicación de las candidatas en las listas está sujeta a la correlación de los grupos dentro de los partidos, las cuotas sólo prosperarán cuando las mujeres hayan logrado penetrar las estructuras de los partidos y colocarse en los niveles de mando intermedio y superior, es decir, cuando su presencia en las decisiones internas sea regular y significativa.

La comprensión del diseño institucional –fallido- de las cuotas de género debe inscribirse en la doble perspectiva que enmarca esta investigación, esto es, en el enfoque de género y la perspectiva institucionalista. Como ya se dijo anteriormente, desde la perspectiva de género se ha develado que las instituciones públicas no evolucionan con neutralidad, sino marcadas profundamente por el género, en un proceso que se reconstituye desde las estructuras de las relaciones familiares y de parentesco, hasta las instituciones, a través de sus normas, sus procedimientos, sus prácticas y sus resultados. Así, aún con la separación de las instituciones domésticas de los terrenos públicos de producción e

⁶⁴ No obstante, para Htun, las actitudes de la ciudadanía hacia el hecho de que las mujeres ocupen cargos de poder están contribuyendo a ampliar las oportunidades políticas de éstas, Así, de acuerdo a una encuesta de opinión de la empresa Gallup a petición del Banco interamericano de Desarrollo y el Diálogo Interamericano durante el año 2000, realizada a 2,000 latinoamericanos en cinco ciudades importantes de esta región, las actitudes de la ciudadanía hacia el hecho de que las mujeres ocupen cargos de poder son optimistas en cuanto a considerar un buen desempeño de las mujeres en la política. Así, el 57 por ciento aseguró que una mayor presencia femenina en puestos políticos redundaría en un mejor gobierno; más del 90 por ciento se mostraron anuentes a votar por una mujer para la Presidencia de sus respectivas naciones y el 69 por ciento aseguró que dentro de los próximos 20 años una mujer será elegida para ejercer la Jefatura de Estado en su país (actualmente esto se ha hecho es patente en Chile, y Argentina). Los latinoamericanos encuestados percibían que las mujeres son líderes eficaces y que tendrían un mejor desempeño que sus homólogos masculinos en diferentes áreas. Así, el 66 por ciento de las personas entrevistadas aseguró que las primeras son más honestas que los segundos y el 85 coincidió en que las mujeres son muy buenas a la hora de tomar decisiones. El sesenta y dos por ciento expresó la creencia de que harían una mejor labor que los hombres para reducir la pobreza, el 72 por ciento afirmó que lo harían en el campo educativo, el 57 por ciento en la lucha contra la corrupción, el 64 por ciento en la protección del medio ambiente, el 59 por ciento en el manejo de la economía y el 53 por ciento en la dirección de las relaciones diplomáticas. En contraste con estas cifras, tan sólo el 44 y el 20 por ciento de los encuestados respectivamente, consideró que las mujeres superarían a los varones en la defensa de la seguridad ciudadana y la conducción de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, el 65 por ciento de los encuestados coincidió con la afirmación de que la legislación sobre cuotas de género es “*en su mayor parte buena*” para el país. Ver Htun, 2002.

intercambio, se recurre constantemente a normas y valores familiares para construir los términos de la relación con que las mujeres y los hombres ingresan y participan en la vida pública y el mercado (Kabeer, 1998). En este sentido, el diseño actual de las cuotas de género es portador de las relaciones de sujeción que han caracterizado las interacciones sociales de las mujeres y los hombres, en donde las mujeres siempre han jugado un rol secundario. La cuota de género no termina por destrabar esta inequidad, antes bien la perpetúa pero ahora sobre sofismas legales

La teoría institucionalista también ayuda a comprender el remanente de las relaciones de género en el diseño de las cuotas. Para el institucionalismo, la mayoría de los fenómenos de la vida social manifiestan una *path dependence* (“dependencia de la trayectoria”), por lo que la influencia del pasado sobre el presente resulta central para el análisis de las instituciones. En relación al estudio de las instituciones Goodin (2003) señala que se debe considerar la “senda histórica” que las antecede, por lo que es importante no sólo saber dónde se está, *sino como se llegó ahí*. En el caso de las mujeres, su ingreso al espacio de la representación política se dio sólo a través de una prolongada lucha que en parte cambió las reglas del juego al lograr que se reconociera su condición de ciudadanía y el derecho a elegir a sus gobernantes y ser electas. Pero esta ciudadanía formal no fue suficiente para revertir la situación de exclusión sedimentada históricamente en la cultura y las instituciones formales e informales de las sociedades modernas⁶⁵ ya que las instituciones al ser creadas por la conducta y las elecciones del pasado dejan una impresión residual y éstas tienen un impacto en la conformación de las preferencias actuales. Las instituciones políticas de la modernidad prescindieron del género de las personas, consecuentemente, el pensamiento político convencional se ocupó de seres humanos asexuados y libre de género, por lo que las cuestiones de derechos, ciudadanía o reglas universales tuvieron como parámetro un solo sexo, sin considerar al otro (Phillips, 2002).

⁶⁵ Helen Irving (2008), muestra cómo históricamente las mujeres permanecieron activas ya sea de manera individual o incorporadas en grupos, demandando el reconocimiento de sus derechos ciudadanos a partir de un discurso que se estructuraba en función de adoptar las situaciones más generales a su situación concreta, como en el caso de la Guerra de Secesión en Norteamérica, donde ellas asemejaban su posición con la de los esclavos. Lo paradójico de esta situación es que no obstante la defensa que la ideología antiesclavista tuvo entre las mujeres, éstas no se vieron beneficiadas por los derechos de ciudadanía.

Para Goodin (2003), las instituciones son vistas como prácticas del pasado fosilizadas que preservan los desequilibrios de poder y las asimetrías en la negociación incorporadas originalmente. De esta manera, las instituciones introducen y refuerzan tendencias que así como favorecen a determinados agentes e interacciones, también perjudican a otros. Siguiendo este razonamiento, se puede decir que el actual sesgo de género que muestra la integración de las instancias representativas no es más que el resultado de una concepción secular androcéntrica de la política.⁶⁶ La asignación previa de las mujeres al ámbito de lo privado dejó fuera de la discusión pública la “parcela doméstica” considerándola más bien como un reducto de la vida “privada de los ciudadanos” - enmascarando con ello una relación de poder basada en las desigualdades de género y sustentada en argumentos naturalistas.⁶⁷ En este sentido, la “matriz histórica” de la sub-representación política de la población femenina expresa procesos más amplios de pérdidas y ganancias para los grupos de hombres y de mujeres, que se originaron en la manera en que se concibió y se operó la política como arreglo institucional relativo al terreno de lo público, y por ende exclusivo de los hombres. En este sentido, si bien las cuotas de género son un mecanismo institucional que trata de revertir este pasado, su diseño y operación se ven precedidas por instituciones y prácticas sociales excluyentes que aún perviven en el presente como residuos históricos de la forma en que se construyeron las relaciones de género en la modernidad.

⁶⁶ Con el término Androcentrismo se denota una práctica gnoseológica prevaleciente en las ciencias sociales que toma como medida de los fenómenos sociales al hombre, considerándolo como muestra universal de los seres humanos soslayando las diferencias de género y ocultando por lo mismo, las experiencias de las mujeres. (Martín-Cano Abreu 2004). Es la visión de la realidad solo desde una perspectiva masculina que se expresa en la masculinización del discurso. Para Rodríguez (1999), androcentrismo es el “salto semántico” que se desliza con el uso incorrecto y ambiguo del término “hombre”, con el que se hace referencia algunas veces al ser humano y otras específicamente al varón, contribuyendo así a fijar la idea de que varón y persona son la misma cosa (ver también Martín-Cano, 2000)

⁶⁷ En la historia de las ideas políticas abundan los casos en los que la condición de inferioridad de las mujeres es vista como parte de su “naturaleza femenina”. Al respecto véase la “Política”, de Aristóteles, Libro Primero, Parte I y V; el “Emilio”, de J.J Rousseau; “Del Espíritu de las Leyes”, de Montesquieu, libro VII, Cap. XVII, Libro XVI, Cap. IX, entre otros autores. Incluir a las mujeres en los análisis políticos del Estado ha sido considerado incluso una falta de urbanidad. Téngase en cuenta la opinión que le mereció a James Fitzjames, un crítico de Mills, el hecho de que éste se ocupara del tema de la igualdad de la mujer “*Hay algo, apenas se cómo llamarlo, indecente es un término demasiado fuerte, pero puedo decir desagradable en la dirección de falta de decoro, en la discusión prolongada y minuciosa de las relaciones entre hombres y mujeres y las características de las mujeres como tales*” (citado en Pérez Zalazar, 2003:233). Por su parte, Scott (1996), identifica a la Historia Política con la “plaza fuerte” de la resistencia a la inclusión de las mujeres como problema político.

2.10. Consideraciones finales.

2.11.1. Aspectos institucionales de la sub-representación política de las mujeres.

La escasa presencia femenina en las asambleas representativas muestra la “trayectoria de la dependencia” (path dependence) de las instituciones políticas (constituciones y en general los marcos jurídicos) que definieron a las sociedades modernas y en las cuales la omisión de los derechos de las mujeres fue una característica central. Esta situación retardó el ingreso de la población femenina a la condición de ciudadanía y postergó su derecho a ser nominada a cargos públicos. En 1953, el ingreso formal a la ciudadanía no quitó el sello de exclusión ya inscrito en las prácticas formales e informales de un ejercicio de la política llevada a cabo de manera exclusiva por la población masculina. Esto ha llevado a un reduccionismo cultural de la política como campo vedado a las mujeres. La actual sub-representación política de las mujeres las mantiene en un estado de minoría cultural y de discriminación política, lo cual ha llevado a un cuestionamiento del ejercicio de la representación política hasta el punto de considerarla una falla de las sociedades democráticas. La discriminación en el campo político consiste en negarle a la persona la posibilidad de acceder a las garantías y derechos que son comunes a todos, las cuales se reflejan en la ley y son determinadas por las relaciones que el Estado y la persona tienen entre sí. Dicho de otra manera, la igualdad ante la ley implica la negación de la discriminación a partir de las diferencias. La discriminación de la mujer se vio reflejada en la redacción y conceptualización inicial de lo que significaba ser parte de una Nación – Estado, es decir, en la forma en que fue definida la ciudadanía, ya que el individuo en el que se fundamentó la noción de ciudadanía fue masculino (Echeverri, 2004).⁶⁸ En este sentido, los arreglos institucionales en los cuales se erigieron las sociedades representativas han tenido un fuerte impacto en la representatividad y la representación política de las mujeres.

⁶⁸ Ver el comentario de introducción que hace Echevarri, Correa Ana María, a Sierra Madero (2004), *La discriminación contra la mujer en el Derecho mexicano* México Porrúa, páginas VII-XXI

EN México, el cambio realizado al marco jurídico constitucional para reconocer el derecho del voto de las mujeres en 1953 (artículo 34), no obró en beneficio del derecho de éstas a ser elegidas, como lo muestra el lento proceso de incorporación de las mujeres en los congresos de Coahuila y Durango. Igualmente, el sistema mixto que resultó de las reformas al sistema de mayoría a finales de los setenta no impactó en gran medida la dinámica con las que las mujeres se habían incorporado al poder legislativo desde 1953. Así, si bien con el derecho al voto culminó una serie de reclamos de las mujeres por ser incluidas en el rango de *ciudadanía* -categoría hasta entonces reservada para el conjunto de la población masculina- empezaría también otra lucha por el reconocimiento a ser electas. Las cuotas de género y el reciente reclamo de las mujeres por la paridad son las expresiones actuales que toma esta lucha.

2.11.2. La centralidad del PRI en el sistema de partidos y su relación con la sub-representación política de las mujeres.

La incorporación de las mujeres a los congresos locales (Coahuila y Durango) expresa la estrecha relación que existe entre la sub-representación política de las mujeres y la estructuración del sistema político mexicano. Las relaciones corporativas en las que se sustentó la estabilidad política del México post-revolucionario y el papel central que tuvo en tal proceso el PRI, definieron la manera en que las mujeres se incorporaron a la política formal. Ello explica el hecho de que tanto en el congreso de Coahuila como en el de Durango, las diputadas provengan básicamente del sector magisterial, un pilar corporativo del PRI. La notable capacidad del PRI para definir los resultados político-electorales en la integración del poder legislativo posterior a la etapa posrevolucionaria se extiende hasta la actualidad, a pesar del reciente proceso de alternancia política que a finales de la década de los ochenta mostró fisuras en la dominación histórica de este partido. En efecto, ha sido el PRI el que mayormente ha llevado a las mujeres al poder legislativo, sin embargo, esto se ha debido al prolongado tiempo que ha dominado el espectro político y no a la modernización de sus estructuras, por ello, no puede soslayarse el papel histórico fundamental que ha tenido en la sub-representación política de las mujeres en México. La centralidad del PRI en la definición de los resultados

político- aunada a una concepción androcéntrica de la actividad política-, han dado como resultado un ejercicio sesgado de su función pública, sin embargo, esta práctica no es exclusiva de este partido, se generaliza al resto de los partidos, pues al no haber sanciones tampoco hay costos adicionales por lo que tienen un amplio margen para decidir cómo, cuándo y en qué condiciones integran a las mujeres a los procesos político-electorales. No obstante, Así, la modernización y la alternancia política no han llegado a incorporar a las mujeres a las estructuras del poder político de una manera plena sino más bien de manera subordinada y periférica.

2.11.3 Modernización y gobernabilidad política con equidad de género.

Las reformas al sistema político-electoral se han orientado a modificar las reglas para la competencia partidista –como una forma de legitimar los procesos electorales-, pero no han previsto mecanismos para la democratización de género. Como bien menciona Tarrés (2004), el proceso de democratización por el que México ha venido atravesando desde las reformas políticas de finales de los setenta no logró desarrollar una cultura alternativa que permitiera integrar a las mujeres como parte de la clase dirigente –salvo casos muy localizados. En este contexto las cuotas de género se han distinguido como mecanismo reguladores de la sobre-representación masculina en los procesos electorales. Sin embargo, los resultados de la aplicación de la cuota de género tanto en Coahuila como en Durango revelan un diseño que no persigue incorporar realmente a las mujeres a las estructuras del poder político. El fallido diseño institucional de la cuota de género está sujeto a intereses que derivan de la posición primigenia de ventaja que tuvo la población masculina como sujeto predilecto de la actividad política. Lo anterior remite a lo expresado por Kabeer (1998) en el sentido de que la igualdad de género va más allá de la igualdad de oportunidades y exige la transformación de las reglas básicas, jerarquías y prácticas de las instituciones públicas.

La cuota de género no ha tenido la fuerza suficiente para modificar las prácticas con las que los partidos políticos postulan sus candidaturas, y por lo tanto no ha alterado el status quo de género, antes bien, ha contribuido para que los partidos políticos estén

dentro de la “normalidad democrática de género”, por lo que la cuota ha asumido más bien el carácter de “mito organizacional” en el sistema electoral. Hasta ahora la cuota de género ha sido un instrumento –más bien simbólico-, que llega a proporcionar cierta confianza a las mujeres para ejercer su derecho de participar en la política. La controversia respecto al uso de las cuotas de género y su diseño expresa un conflicto de intereses -que se expresa al interior de la militancia de los partidos -y que no ha acabado de encontrar una respuesta adecuada para la elección de candidatos desde una posición de equidad de género. Sin embargo, una vez admitido que en el juego de la competencia política el punto de arranque de mujeres y hombres fue disparado, es necesario diseñar normas que reviertan lo más pronto posible esa desventaja social.

La escasa presencia de las mujeres en el poder legislativo obliga a reflexionar sobre la posibilidad real que tienen para llevar a cabo una representación política sustantiva (“representación de la presencia política”) que haga eco de la problemática social que rodea la vida de las mujeres. ¿Cómo pueden las mujeres ejercer una representación de la presencia política cuando se encuentran casi ausentes en los órganos de representación? ¿Qué características adquiere la agenda de género cuando las mujeres se encuentran tan mínimamente representadas? ¿Se puede hablar de procesos de institucionalización del género en los congresos cuando el principal mecanismo para incrementar la presencia de las mujeres como actrices intencionales carece de un diseño efectivo? La presencia de las mujeres en las estructuras representativas forma parte de los nuevos requerimientos que se le hacen a la democracia como forma de gobierno. En este sentido, la gobernanza o gobernabilidad en las sociedades democráticas plurales del siglo XXI no puede fincararse en la exclusión de las mujeres de la comunidad política, como fue el caso de las sociedades modernas nacidas al amparo de un orden jurídico-político que soslayó la existencia y necesidades de las mujeres como cuestiones de ciudadanía.

Capítulo III. Las Agendas de Género en los Congresos de Durango y Coahuila

Resumen:

El objetivo de este capítulo es analizar la Agenda Legislativa de Género y de la niñez realizada en los Congresos de Coahuila y Durango entre 1997 y 2008 y definir su incidencia en el status quo. El criterio utilizado para definir esta incidencia es la aproximación a los principios de derechos humanos contenidos en los Convenios y Tratados Internacionales. De éstos se retoman principalmente la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Plataforma de Acción de Beijing. Como elemento de referencia se retoma también la evaluación realizada a la legislación local en 2002 por el INMUJERES.⁶⁹ Se definen tres valores de aproximación de la Agenda de Género con los Marcos Internacionales: una aproximación negativa, una moderada – subdividida en dos valores-, y una relevante. Siguiendo la temática contenida en estos marcos y con base en los propios marcos legislativos creados y/o reformados en los dos congresos, se hace una primera clasificación de la agenda de género en los temas relativos a los derechos humanos de las mujeres por un lado, y por otro, a los derechos de las niñas y los niños.⁷⁰ La Agenda de Género se clasifica en tres categorías de acuerdo al estatuto legal logrado en el ejercicio de la Legislatura: la Agenda de Género Efectiva, integrada por el conjunto de iniciativas aprobadas; la Agenda Rezagada que se refiere a las iniciativas que no fueron dictaminadas, y la Agenda de Género Rechazada, que refiere a las iniciativas que no fueron aprobadas en el periodo legal de las legislaturas.

⁶⁹ Una de las razones para recurrir a esta evaluación y no a la de 1997 es que ésta no tomó en cuenta varios de los instrumentos internacionales que se están retomando en la presente investigación y que coinciden más con los instrumentos que consideró la evaluación de 2002.

⁷⁰ Se decidió incluir el tema de la niñez dentro de la agenda de género debido a la relación estrecha que la ley hace entre las mujeres, la reproducción, la maternidad y la familia. Por otro lado, los convenios y tratados hacen alusión a las mujeres durante todas las etapas de su vida. Por ello un marco referencial lo constituye también la Convención Internacional sobre los Derechos de la Niña y el Niño y la Plataforma de Acción de Beijing en la parte relativa a La Niña

3.1 Antecedentes: la igualdad de género en el ámbito público, una ventana de oportunidad política para la agenda local.

Uno de los elementos que rodean al proceso de incorporación de las cuestiones de género a la agenda legislativa es la existencia de un conjunto de expectativas acerca de la igualdad de género contenido en los Convenios y Tratados Internacionales que conforma el actual contexto globalizador de las sociedades democráticas. En este sentido, se puede decir que la agenda legislativa de género es indicativa de la manera en que las instituciones representativas responden a las demandas de igualdad del entorno social, incorporándose como criterio de la práctica legislativa.

La construcción de las agendas legislativas de género se inserta en el actual reposicionamiento que ha tenido esta problemática en la agenda internacional. La condición social de las mujeres como una cuestión que requiere atención institucional ha sido un asunto que se ha mantenido latente en el interés de las instancias internacionales desde 1946, con la creación al interior de la ONU, de la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer. En los múltiples foros en que la Comisión ha tratado esta temática se ha puesto de relieve el déficit con que la sociedad ha distribuido los beneficios de la democracia entre hombres y mujeres.⁷¹

En numerosos escenarios el género se encuentra presente hoy en día, vertebrando las deliberaciones en torno a la búsqueda de nuevos instrumentos de políticas públicas que hagan posible la igualdad de género.⁷² Así, sobre la base del reconocimiento del principio

⁷¹ La Comisión Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas ha impulsado las conferencias mundiales de la mujer, llevándose a cabo la primera en 1975 en México, mientras que la Segunda y Tercera Conferencia Mundial fueron realizadas en Copenhague en 1980, y Nairobi Kenia, en 1985, respectivamente. En 1995 se realizó la IV Conferencia Mundial sobre la Situación de la Mujer, en Beijing, China.

Ver: <http://www.marn.gob.sv/CD1/Gestion/Nacional/Acciones/Genero/GENERO.html>

⁷² Por ejemplo, el concepto de “salud reproductiva” adoptado en el Cairo, tuvo como trasfondo al concepto de “género”, reconocido como factor social que imprime una situación de desigualdad en la toma de decisiones de las mujeres, sobre todo en lo relativo al goce de su vida sexual y reproductiva. Desde esta visión se cuestionaron los programas de planificación familiar centrados en el control de la fecundidad y la provisión de anticonceptivos y se abrieron nuevas perspectivas para las políticas de planificación. El concepto de salud reproductiva va más allá de la ausencia de enfermedades o malestares, y supone una salud sexual satisfactoria que garantice la libertad de procreación con la frecuencia que la persona lo desee (Lassonde, 1997: 66-67).

de igualdad, la Unión Europea ha adoptado un conjunto de disposiciones jurídicas destinadas a garantizar la igualdad en materia de empleo, formación profesional y protección social. En este marco, los estados miembros están llamados a promover la igualdad de oportunidades mediante el incremento de la tasa de ocupación de las mujeres y la mejora de oportunidades de promoción profesional, así como a prestar atención a los desequilibrios en la representación masculina y femenina en determinados sectores, además de estudiar la forma de suprimir los obstáculos que dificultan la reincorporación de las mujeres al trabajo tras períodos de ausencia-causados por el embarazo y la crianza de niños (Villota de Paloma, 2000).

En este sentido, el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), aprobó en 1999 el Marco para la Integración de las Mujeres; los elementos que lo conforman son: el análisis de género, la recopilación y uso de los datos agregados por sexo, y la participación de las mujeres en APEC. Asimismo, se desarrolló una guía para el análisis de género como una herramienta para apoyar la implementación del Marco Específico. De acuerdo con lo anterior, se puede decir que la problemática de género ha sido reconocida y aprehendida conceptualmente en el ámbito público como un factor que afecta las condiciones de igualdad de las personas. Como tal, se ha ido incorporando como asunto de interés y aplicación tanto de las instancias gubernamentales como de los espacios de representación política.

Ya desde la realización de la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en 1975, la agenda de género había empezado a tener una mayor presencia en la esfera pública. Algunos de los foros más recientes donde se ha discutido la desigualdad de género y la condición social de las mujeres han sido la Conferencia de Población y Desarrollo, de el Cairo Egipto en 1994, y la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, de Beijing, China, en 1995, así como la Cumbre del Milenio (2000), cuyas plataformas de acción son referentes obligados para los programas y políticas públicas de los países que se adhirieron a ellas. El resultado de estos foros ha dado pie a una agenda de género plasmada en el Derecho Internacional y que tiene por objeto influir en la legislación de

los países, a fin de que éstos armonicen sus instrumentos de políticas públicas con los principios de igualdad entre hombres y mujeres contenidos en tales marcos. En este sentido cabe preguntar en qué medida los congresos de Coahuila y Durango han incorporado la problemática de género en su agenda legislativa, así como la incidencia que ha tenido en el status quo con la legislación de género realizada.

3.2. Criterios metodológicos para definir la incidencia de la agenda de género en el Status Quo.

En el análisis de la agenda de género es menester considerar que las propuestas de reforma, adición, creación o abrogación de leyes no están aisladas de un conjunto de leyes correlacionadas. La mayoría de las veces ocurren modificaciones a cuerpos legislativos adicionales, así, la creación de una ley regularmente demanda modificaciones en los códigos civiles, de procedimientos civiles o penales, e incluso reformas a nivel constitucional; o viceversa, una reforma a la constitución demanda la creación de leyes secundarias y/o reformas al resto de la normatividad relacionada. Las reformas ocurren en distintos tiempos según las demandas del contexto o los intereses de los y las legisladoras. Por ejemplo, la aprobación en 2001 para adicionar un tercer párrafo al artículo 1 de la Constitución Política Mexicana para prohibir toda forma de discriminación, llevada a cabo en la LV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila, se ubicó en el contexto de la discusión nacional por los derechos de los pueblos indígenas:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Posterior a esta reforma, las constituciones locales de los estados fueron reformadas para igualarlas al nuevo principio constitucional e incluso se crearon las leyes reglamentarias respectivas. En el Congreso de Coahuila la LV Legislatura, reformó la

constitución local mediante decreto 171 y la LVII Legislatura expidió la Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación (Decreto 313). En este sentido, es posible distinguir “familias” de leyes emparentadas, es decir, leyes estrechamente relacionadas de acuerdo a un tema o un tipo de derechos protegidos o legislados que mantienen una continuidad en el tiempo.

Otro ejemplo de este entrelazamiento de normas es la reforma en 2007 al Código Civil de Coahuila, al que entre otras cosas, se le hizo un agregado para introducir el Pacto Civil de Solidaridad, como una figura alterna a la del matrimonio civil, para legalizar las uniones entre personas del mismo o diferente sexo. En esta ocasión el artículo 2º transitorio del Decreto 209 dejó establecida la consideración de que en los cuarenta y cinco días a la fecha de publicación del Decreto se expedirían por conducto del Ejecutivo del Estado, las adecuaciones reglamentarias que fueran necesarias para su ejecución cabal, especialmente las que regularan el registro del Pacto Civil de Solidaridad. En el marco de esta disposición fueron reformadas, la Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, entre otras disposiciones jurídicas.

En este sentido, la Agenda de Género –y en general la agenda legislativa-, puede ser considerada una empresa temporal y colectiva que adquiere matices a lo largo del tiempo con la acción de distintos actores, incluso con intereses diferentes (este aspecto será más ampliamente tratado en el capítulo V). Lo que en esta investigación se denomina “Agenda de Género” comprende las acciones legislativas que tienen por objeto modificar las relaciones de género en cualquier etapa de vida y en cualquier ámbito de la vida social. La vida de las mujeres está social y culturalmente asociada a la institución familiar, en este sentido, la Agenda de Género se imbrica en algún momento con la Agenda de la Niñez, sobre todo cuando los asuntos planteados se relacionan con los roles de la figura materna o paterna.

Las acciones legislativas comprenden el planteamiento de Pronunciamientos, Puntos de Acuerdo y de Iniciativas de Ley. Conviene decir sin embargo, que no todas las acciones legislativas tienen una incidencia sobre los marcos jurídicos, de hecho, sólo las iniciativas

de ley conllevan una modificación al status quo (en sentido negativo o positivo) a corto, mediano y largo plazo. Los Puntos de Acuerdo en algún momento implican acciones inmediatas pero no necesariamente de carácter imperativo que trasciendan en el tiempo. Los pronunciamientos expresan posiciones políticas en un momento determinado sobre algunas cuestiones específicas, sin embargo, su utilización puede ser el prelude de acciones que desemboquen en Puntos de Acuerdo o Iniciativas de Ley por lo que también inciden en la dinámica legislativa. El interés de las y los legisladores en la agenda de género se puede hacer patente mediante algunas de estas acciones, pero todas en su conjunto son un indicador de la manera en que la problemática de género se incorpora a la agenda legislativa.

No obstante, este capítulo se centra en las Iniciativas de Ley en relación a una doble condición: por su acercamiento o alejamiento a los marcos internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres, por un lado, y por su condición legislativa, es decir, por el proceso de dictaminación en sentido positivo (aprobada), negativo (rechazadas), u omitida su dictaminación en comisiones (ya sea deliberadamente o por saturación de iniciativas). Entonces, de acuerdo a su condición legislativa la Agenda de Género se clasifica en Efectiva, Rechazada o Rezagada y por su acercamiento a los marcos internacionales se tiene una agenda de género Relevante, Moderada (con dos subvalores) o Negativa. Esta clasificación se hace para cada una de las legislaturas en estudio.

La Agenda de Género se identifica a partir de las temáticas planteadas en la legislación y de acuerdo con los derechos humanos establecidos en los marcos internacionales. Esta forma de registro permite advertir los asuntos de género que han ocupado a cada legislatura de cada estado, esto es, se puede advertir la permanencia o continuidad y/ surgimiento de un tema en el tiempo y el espacio. En este sentido, la Agenda de Género se tematiza en los siguientes rubros:

- Violencia Contra las Mujeres
- Igualdad de las Mujeres en las Relaciones Familiares

- Mecanismos institucionales para el Adelanto de las Mujeres
- Acciones Temporales para la Participación de las Mujeres en la Política (cuotas de género)
- Libertad, Seguridad Sexual y Derechos Sexuales
- Salud Sexual y Reproductiva
- Transversalización de la Perspectiva de Género y Visibilización de las Mujeres en la Legislación.

Derechos Humanos de la Niñez:

- En materia de Adopciones
- En materia de Justicia para Menores Infractores.

El status quo está representado por la legislación vigente en el momento, y la incidencia se define a partir del alejamiento o acercamiento que muestran las leyes creadas o reformadas con los marcos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. La aproximación a los marcos internacionales se ha ponderado de acuerdo a una variable ordinal que va de una incidencia negativa (en sentido contrario a los marcos internacionales pudiendo retraer la situación a un punto anterior al status quo), una incidencia moderada más próxima a los marcos internacionales) -con dos sub-valores: mínima (1) y normal (2)-, y una incidencia de tipo relevante (próxima a los marcos internacionales). ⁷³ Los resultados se recaban en el siguiente formato.

Incidencia en el status quo de la Agenda de Género Efectiva (rechazada o rezagada). producida en el Congreso de Coahuila y/o Durango.

Status/incidencia/ rubro	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			(1)	(2)	
Decretos					

⁷³ La incidencia “relevante” (valga la redundancia) no indica necesariamente una coincidencia total con los marcos internacionales, sólo indica un mayor grado de acercamiento de una reforma o creación de una ley en un contexto determinado

Conviene tener en cuenta la dificultad que implica discernir la incidencia de género de una norma –cualquiera que sea su condición legislativa -, pues no es una cuestión que pueda establecerse de manera definitiva, ya que una misma disposición jurídica puede tener elementos que la acerquen, pero también que la alejen de los marcos internacionales. Así, la Ley de Protección a la Maternidad en el Estado de Coahuila, atiende por un lado la estipulación contenida en el artículo 12 de la Convención Contra Todas las Formas de Violencia Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de brindar atención a la salud de las mujeres antes y después del parto, pero por otro lado tiene el propósito real de desincentivar la despenalización del aborto con lo cual se aleja de los marcos internacionales.⁷⁴

El análisis sobre la incidencia de la Agenda de Género no pretende profundizar sobre el alcance real que tiene en la igualdad sustantiva de las mujeres – lo que implicaría otro estudio acerca del impacto de las leyes y las políticas públicas en la condición social de vida de la población femenina-, sólo adopta un criterio operativo para advertir el avance en la igualdad formal de las mujeres –plasmada en las leyes- de acuerdo con los principales instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos. Los Marcos Internacionales que se toman como referencia son la CEDAW, la (CDN), Belém Do Pará, así como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (además de los instrumentos de seguimiento que regularmente incluyen recomendaciones de los organismos internacionales). Todos estos marcos internacionales han sido suscritos por el Gobierno mexicano como compromisos a implementar en la sociedad mexicana. Se retoma también la evaluación a las legislaciones locales realizada por el INMUJERES en 2002, que ya recoge de manera sistematizada un trabajo de comparación previo basado en los mismos marcos internacionales. Esta evaluación es importante para el análisis de la incidencia de la agenda de género en la medida en que indica el punto en que se situaba el status quo entre 1997 y 2002.

⁷⁴ Las razones de esta aparente ambivalencia –aparente sólo en la medida en que no se conoce el contexto político social en que las leyes son creadas y los intereses que guiaron a sus creadores-, serán expuestas en el capítulo V. En este capítulo sólo se tratará de dar cuenta de la agenda de género creada en los términos ya planteados.

3.3. Los Derechos Humanos de las mujeres en el Derecho Internacional.

Actualmente el derecho internacional es uno de los instrumentos jurídicos más recurridos en el mundo para el diseño de marcos legales que modifiquen las relaciones de género en un sentido de igualdad. De esta manera, las convenciones y tratados internacionales han contextualizado las acciones que en materia de política económica o social desarrollan en mayor o menor medida los gobiernos. No hay, sin embargo, un acuerdo unánime en cuanto a la capacidad del derecho internacional para moldear prácticas favorables a la igualdad de género, aún en aquellos países que han ratificado su adhesión a las convenciones internacionales. Así, en el estudio comparativo que realiza Hillcock (2005, citada por Irving, 2008), en cuanto a la situación de las mujeres en Egipto –que ratificó la CEDAW -, y los E. U. -que no la ha ratificado-, encontró que la CEDAW no ha hecho una gran diferencia para las mujeres. Por ello pone en duda la capacidad del derecho internacional y de las leyes nacionales para reorientar la opresión global de las mujeres.

Desde una perspectiva feminista, Charlesworth (2002, citada por Irving, 2008) encuentra limitaciones en el derecho internacional al considerar que éste es “masculino” en sí mismo. Apoya su tesis en el hecho de que las instituciones del derecho internacional, tales como la Corte de Justicia, las Comisiones de Derecho Internacionales, el Secretariado de Naciones Unidas y los Comités de Derechos Humanos están todos dominados por hombres. En este sentido, el derecho internacional es construido sobre la particular asunción de experiencias de vida, donde los hombres y lo masculino representan la experiencia humana y donde la prioridad es la economía, mostrando sólo una pequeña parte de la vida y los intereses de las mujeres.

Por su parte, Ehrenreich Brooks (2002, citada por Irving, 2008), identifica áreas feminizadas (*soft areas*) y masculinizadas (*hard areas*) en el derecho internacional, así, las áreas tradicionalmente *duras* del derecho internacional son las cuestiones de soberanía, seguridad internacional e integridad territorial, mientras las áreas *suaves* son las de derecho humanitario y de refugiados. Incluso en éste último las mujeres suelen

estar sub-representadas, pues regularmente se consideran más los derechos humanos de los niños que los de las mujeres.

Por otro lado, la facultad que tienen los estados adheridos a las convenciones internacionales para reservarse algunas provisiones de las mismas, debilita la fuerza del derecho internacional y crea confusiones en su aplicabilidad al permitir la coexistencia de los derechos humanos contenidos en las convenciones, con instituciones legales y consuetudinarias que lesionan la vida de las mujeres. Tal es la situación de Nigeria, que aún cuando ha ratificado la CEDAW sin ninguna reserva, mantiene una corte basada en el derecho islámico (*Sharia Courts*), en paralelo a principios internacionales que prohíben el trato inhumano en su constitución nacional (Nicolai 2004, citada por Irving, 2008).⁷⁵ Por ello, de acuerdo a esta autora, la respuesta a la opresión y subordinación de las mujeres no radica en ratificar e implementar más leyes sino en un sistema democrático libre y abierto donde sea posible que las mujeres tengan la facultad de elegir.

No obstante, los Derechos Humanos de corte internacional han tenido el efecto de centrar la atención en los límites de la soberanía e insistir en que al menos algo de lo que los estados hacen dentro de sus propias fronteras concierne a la comunidad de las naciones, si bien el principio de no interferencia con “asuntos de soberanía nacional”, ha permitido que se deje fuera muchas otras formas de abusos que sufren las mujeres -como la tiranía doméstica, el tráfico sexual y formas de trabajo doméstico cercanas al esclavismo. Sin embargo, la jurisprudencia en varios países ha convenido que de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el

⁷⁵ En México ha sido recurrente ampararse en el Pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos, entrado en vigor en 1978 y ratificado en 1981 por México) para justificar una legislación contraria al aborto. Sin embargo, lo anterior es una interpretación acomodaticia de la fracción 1 del artículo 4, relativo al Derecho a la Vida, que reza: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida, este derecho estará protegido por la Ley y en general, a partir del momento de la concepción”, y que el Estado Mexicano reservó al considerar que la expresión “en general” usada en el citado párrafo no constituía obligación de adoptar o mantener en vigor una legislación que protegiera la vida “a partir del momento de la concepción”, en razón de que esa materia pertenecía al dominio reservado de los Estados. Como puede advertirse, la reserva es más bien para justificar acciones que pudieran parecer contrarias al cumplimiento del artículo 4, sin embargo, en un contexto conservador se ignora el sentido de la reserva y se le acomoda a los fines de los grupos que promueven la penalización del aborto.

incumplimiento de un tratado o de normas imperativas de Derecho Internacional (artículos 27° y 53°)⁷⁶

Entonces, el contenido constitucionalmente protegido de los derechos reconocidos por la Ley Fundamental no sólo ha de extraerse a partir de la disposición constitucional que lo reconoce o de la interpretación de esta disposición con otras disposiciones constitucionales con las cuales pueda estar relacionada (principio de unidad de la Constitución), sino también bajo los alcances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por otro lado, también se reconoce que el derecho constitucional (de las naciones) tiene fisuras que ha permitido incorporar los principios del derecho internacional, tales como la igualdad de género -que últimamente ha sido apropiada y universalizada por los grupos de la sociedad civil-, de tal manera que en aquellos países que han ratificado el derecho internacional, los individuos cuentan con un vocabulario a través del cual defender el reconocimiento de políticas orientadas al cambio.

En México, la política exterior tiene como uno de sus referentes al Derecho Internacional, así, el artículo 89, fracción X de la Constitución General, otorga al presidente de la República la facultad de dirigir la política exterior y la de celebrar tratados internacionales (previa aprobación o ratificados por el Senado en consonancia con el artículo 76, fracción I). Por otra parte, de conformidad con el artículo 133 constitucional, los tratados forman parte de la Ley Suprema: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión”.

⁷⁶ Vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte IDH en el derecho peruano (Posición del Tribunal Constitucional peruano) http://www.justiciaviva.org.pe/peru_cidh/03_normatividad/tc/loquedice_tc.doc. Caso Gabriel Orlando Vera Navarrete, Exp. N° 2798-04-HC/TC, emitido el 9 de diciembre del 2004 y Caso Juan Nolberto Rivero Lazo, Exp. N° 4677-2005-PHC/TC, emitido el 12 de agosto del 2005.

De acuerdo con la interpretación de la ministra Sánchez Cordero (2002), en nuestro país las normas de derecho internacional no son válidas *per se*, pues su eficacia opera en tanto son aceptadas expresamente por la Constitución. Una vez que los tratados son celebrados y ratificados en los términos que señala la Constitución, es decir, incorporados al ordenamiento nacional (lo que presupone su adecuación a la Constitución), se plantea el problema de su aplicación. Al respecto, existen estipulaciones contenidas en los tratados internacionales que pueden ser aplicadas de inmediato (*self-executing*), en tanto que otras requieren un procedimiento legislativo posterior (*non self-executing*). Asimismo, la ejecutividad de las normas contenidas en los tratados se determina de manera casuística, dependiendo de la naturaleza de las mismas.

De este modo, la agenda de género nacional (y también la local) está - o debería estar- vinculada necesariamente a las convenciones e instrumentos internacionales que el Senado de la República ha signado en materia de derechos humanos de las mujeres, niñas y niños, como la CEDAW⁷⁷, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de Belém do Para,⁷⁸ y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, entre otras.⁷⁹ Estas Convenciones han dado lugar a una serie de compromisos internacionales de parte del gobierno mexicano para mejorar la condición social de las mujeres y de los niños y niñas, lo que incluye también reformas a los marcos legislativos.⁸⁰ Lo anterior supone un proceso de

⁷⁷ La Convención se realizó en 1979, pero entró en vigor como tratado internacional en 1981 al ser ratificado por el Senado de la República. Para 2007, 185 países la habían ratificado. Mediante el Protocolo Facultativo de la Convención, los estados partes reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas (Resolución A/54/4, adoptada en la Asamblea General de la ONU, 6 de octubre de 1999). México ha recibido 36 recomendaciones de parte de este Comité.

⁷⁸ Suscrita en el XXIV Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Belém Do Pará, junio 6-10 de 1994. Hasta junio de 2006, 32 países habían firmado y ratificado esta Convención.

⁷⁹ Esta Convención fue aprobada el 20 de noviembre de 1989, por la Asamblea General de las Naciones Unidas y fue ratificada por el Senado Mexicano en 1990.

⁸⁰ Si bien la Constitución reconoce la obligatoriedad general de los tratados existen distintas posturas en relación con el lugar que éstos ocupan respecto a las normas federales y locales. La postura que prevalece actualmente es la que considera que los “tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal”. Esta resolución corresponde a la tesis de pleno LXXVI/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en ocasión del amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores Aéreos, en contra de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado -que establecía que en cada dependencia habría un solo sindicato. En la decisión se consideró que esa prescripción violaba el

adaptación, asimilación o “armonización” de las leyes nacionales federales y locales con el conjunto de principios y recomendaciones emanados de los acuerdos internacionales.

De acuerdo con Medina (2006), los tratados internacionales permiten una plataforma jurídica fundamental para avanzar en garantizar y hacer justificables los derechos de las mujeres en el ámbito nacional y local. El derecho internacional tiene un poder potencial de transformación del status quo de género, ya que por un lado legitima la demanda de igualdad que las mujeres han exigido prácticamente desde la formación de las sociedades democráticas, y por otro, establece un marco jurídico apelable en caso de la omisión de los principios internacionales por los gobiernos o autoridades nacionales y locales. Esto es, las obligaciones, en materia de derechos humanos, no sólo encuentran un asidero claramente constitucional, sino una explicación y desarrollo en el Derecho Internacional. El mandato imperativo derivado de la interpretación en derechos humanos implica, entonces, que toda la actividad pública debe considerar la aplicación directa de normas consagradas en tratados internacionales de derechos humanos, así como en la jurisprudencia de las instancias internacionales.⁸¹

El campo internacional de los derechos humanos ofrece las bases para un lenguaje universal que permite a las mujeres de occidente conectarse con los abusos que ellas sufren en sus países y con la subordinación de las otras mujeres. Lo que es importante es que las metas de igualdad de género son más que una aspiración, pues el derecho internacional habla en el lenguaje del reclamo justiciable y proporciona un vocabulario como una autoridad moral, que no obstante los límites (formales e informales) es reconocida más allá de las fronteras, lo que permite a las mujeres hablar y hacer la identificación de sus experiencias comunes de opresión en términos transnacionales y supraconstitucionales.

derecho de libre sindicación establecido por el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado por México). Ver: Jurídica Virtual No. 3. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm>

⁸¹ Vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte IDH en el derecho peruano (Posición del Tribunal Constitucional peruano) http://www.justiciaviva.org.pe/peru_cidh/03_normatividad/tc/loquedice_tc.doc. Caso Santiago Martín Rivas, Exp. N.º 4587-2004-AA/TC, emitido el 29 de noviembre del 2005 y Casos John Mc. Carter, Exp. N.º 0174-2006-PHC/TC, y Cesar Alfonso Ausin De Irruárizaga, Exp. N.º 8817-2005-PHC/TC, emitidos el 7 de julio de 2006.

En la agenda de género de los dos congresos en estudio, con regular frecuencia el derecho internacional ha sido una plataforma desde la cual se ha legislado, como se puede advertir en los argumentos que suelen preceder la presentación de alguna propuesta con contenido de género:⁸²

“Con su permiso, Señor Presidente (...), como es de su conocimiento, en el código civil vigente encontramos algunas instituciones que en el transcurso del tiempo requieren adecuaciones, ya que el Estado Mexicano ha firmado algunos instrumentos internacionales que obligan a nuestro país, y por ende a nuestra entidad, a legislar en favor de la infancia y en la búsqueda por eliminar cualquier tipo de discriminación que exista en nuestras leyes en contra de las mujeres” (Posicionamiento del voto a favor, de la Diputada Yolanda de la Torre, de la fracción parlamentaria del PRI, al dictamen para reformas, adiciones y derogaciones al Código Civil del Estado. 31 de marzo de 2004, Diario de Debates del Congreso de Durango, LXII Legislatura).

Conviene no obstante, tener en cuenta que los derechos reconocidos en los tratados sobre derechos humanos y su respectiva interpretación por los tribunales internacionales, son, por así decirlo, un punto de partida, un referente ‘mínimo indispensable’, en cuyo desarrollo se encuentra expedita la facultad de los Estados de ampliar su ámbito normativo, sea sumando derechos ‘nuevos’ inspirados en la dignidad humana, o acompañando a los ya previstos, de manifestaciones que impliquen una garantía adicional en su eficacia, esto es, en la proyección del derecho jurídicamente reconocido a la realidad concreta. Lo anterior implica que la creación y/o reforma de un marco jurídico puede incluso ir más allá de lo establecido en un Tratado Internacional o puede amparar propuestas que modifiquen sustantivamente el status quo. Tal es el caso de la Iniciativa para reformar el Código Civil y de la Ley Reglamentaria del Registro Civil del Estado de Coahuila sobre el Pacto Civil de Solidaridad. Téngase en cuenta al respecto, la defensa del Dictamen (positivo) a tal iniciativa, hecha por la Diputada Julieta Fuentes en donde

⁸² No obstante, la recurrencia a los Tratados Internacionales no tiene una interpretación homogénea, ya que lo mismo se recurre a ellos para justificar propuestas que mejoren la situación de las mujeres, como para enmarcar propuestas en las que la situación de la mujer no se mejora (como en el caso de las leyes del “derecho a la vida” propugnadas por los grupos conservadores).

apela tanto al marco internacional como al nacional y local, e incluso al marco estatutario de su partido:

“En Coahuila, la fracción del PRI nos hemos propuesto dar plena vigencia a lo que señala nuestra Declaración de Principios; en ellos, se reconocen que se viven inequidades y desigualdades inadmisibles y la necesidad de (...) respetar y defender los derechos de las minorías, grupos vulnerables y de quienes adoptan una condición diferente, a las que bajo ningún concepto se les habrá de limitar o restringir sus libertades (...). Nuestra iniciativa encuentra soporte en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el (...). El Pacto Civil de Solidaridad encuentra su fortaleza en todo este marco jurídico, así como en diversas Declaraciones, Convenciones y Pactos Internacionales, que de acuerdo al artículo 133 constitucional, son Ley Suprema de la Unión y nos obligan a impulsar modificaciones al marco legal para armonizar la legislación nacional”. (Sesión del 11 de enero de 2007, Diario de Debates de la LVII Legislatura de Coahuila).

3.3.1 La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

Entre los foros más importantes, la CEDAW ocupa un lugar central como Tratado Internacional de Derechos Humanos en sus distintas manifestaciones, ya que incorpora a la mitad de la humanidad –las mujeres-, a esta esfera. Además, la Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de esos derechos. Por otro lado, la CEDAW recoge los derechos humanos contenidas en otras convenciones, como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, aprobada en 1952, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, aprobada en 1957, entre otras (INMUJERES, 2006).

La CEDAW se concentra en los derechos civiles y la condición jurídica y social de la mujer; su derecho al acceso a la educación sin discriminación; el empleo y las actividades económicas y sociales, donde se destaca la situación de la mujer rural; reconoce la plena igualdad de la mujer en materia civil y comercial y dispone que todo instrumento que tienda a limitar su capacidad jurídica al respecto debe ser considerado nulo. También aborda la cuestión del matrimonio y las relaciones familiares al establecer la igualdad de derechos y obligaciones de la mujer y el hombre en lo tocante a la selección del cónyuge, la paternidad, los derechos personales y la posesión de bienes. Igualmente, la CEDAW se ocupa de los derechos humanos que tienen que ver con la reproducción humana y con las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos.

La CEDAW define una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, por lo cual compromete a los países a asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio; a adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter -con las sanciones correspondientes-, que prohíban toda discriminación contra la mujer. En esta tarea, los Estados Partes deben tomar “medidas especiales” cuyo sentido es acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, por lo cual dichas medidas no se consideran discriminatorias, como tampoco lo son las medidas especiales encaminadas a proteger la maternidad. En este contexto, algunas de las medidas especiales -incluso de carácter legislativo-, que los Estados Partes deben establecer para la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre, son las siguientes:

-modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, así como derogar todas las disposiciones penales nacionales constitutivas de este tipo de discriminación (incisos, a, b, c, d, e f, y g, respectivamente, del artículo 2 de la CEDAW).

-asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y

cultural, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (artículo 3).

-suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

-eliminar todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza -

destaca la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza.

- reducir la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hubieran dejado los estudios prematuramente; estipula la necesidad del acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

- eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres. Así, deberán establecerse las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas y en todos los niveles de enseñanza y todos los tipos de capacitación profesional.

- eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia (artículo 11).

- modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos a efecto de eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias que perpetúan las funciones estereotipadas de hombres y mujeres. Asimismo, a garantizar una educación familiar que incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la

responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de los hijos (incisos “a” y “b” del artículo 5)

- Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, así como votar en todas las elecciones y referéndums públicos, y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas en todos los planos gubernamentales (artículo 7).

- Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad, así como garantizar que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida, o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge (artículo 9).

- tomar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo. Asimismo, con el fin de asegurar los mismos derechos a la mujer en condiciones de igualdad con los hombres, se recomienda prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad, y la discriminación de los despidos que se basen en el estado civil.

- Garantizar a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, así como a asegurar una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (artículo 12).

3.3.2. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará).

Para la Convención de Belem Do Pará, la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades; asimismo, considera que la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

Esta convención en su artículo 1 define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado. En el artículo 2, ubica los espacios donde es factible que las mujeres sean objeto de cualquiera de los tipos de violencia, identificando por un lado, a la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, la violación, maltrato y abuso sexual. Por otro lado, la violencia que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona, y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Consecuentemente, en el artículo 3 establece el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia y en los artículos siguientes se consideran una aserie de compromisos por los Estados Partes, entre los que se encuentran:

-Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, o de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer;

-adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

-tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas

jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

-establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva la Convención (artículo 7)

En el artículo 8, los Estados Partes convinieron:

- tomar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas, para fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, el respeto y protección de sus derechos humanos;

- modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales, apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y otro tipo de prácticas

basados en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimen o exacerben la violencia contra ésta.

-garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.

3.3.3. Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer.

La IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, realizada en Beijing, en 1995, aprobó la Declaración de Beijing y una Plataforma de Acción. La Declaración comprometió a los gobiernos a impulsar, antes del término del siglo XX las estrategias acordadas en la III conferencia Mundial Sobre la Mujer (Nairobi 1985), y a movilizar

recursos para la realización de la plataforma de Beijing.⁸³ Conviene mencionar que ésta no sólo consensó en una Agenda de Género Internacional la serie de demandas del movimiento feminista, sino que también brindó las herramientas a través de las cuales los países debían implementar la serie de cambios necesarios para el logro de una equidad de género. De esta manera, las *acciones positivas* se legitimaron como instrumentos eficaces para revertir la discriminación de las mujeres, asimismo, la *transversalización de la perspectiva de género*, se delineó como una herramienta de planeación para incluir a las mujeres en los diagnósticos, en los programas y en las soluciones.

La Plataforma de Acción de Beijing es considerado el documento más completo producido por una conferencia de Naciones Unidas en relación a los derechos de las mujeres, ya que incorpora lo logrado en conferencias y tratados anteriores, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); la Declaración de Viena (1993), y la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979). También reafirma las definiciones de la conferencia de El Cairo-1994 (incluyendo en el artículo 8.25 una definición del aborto como un importante problema de salud pública) y se agrega un párrafo sobre los Derechos Humanos en general. Asimismo, postula la igualdad entre mujeres y hombres como una cuestión de derechos humanos y condición fundamental para avanzar efectivamente por la senda de la sostenibilidad del desarrollo. En este sentido, acordó eliminar la discriminación contra las mujeres, erradicar la pobreza, adoptar medidas para que un número decisivo de mujeres ocupe puestos estratégicos, además de reconocer que los derechos humanos de las mujeres incluyen su derecho a tener control sobre su sexualidad y su reproducción.

La Plataforma de Acción seleccionó doce áreas en las que los gobiernos debían enfatizar sus acciones. Algunas de ellas fueron, “la mujer y la pobreza”, que resaltó la persistencia y creciente carga de pobreza sobre la mujer. “La violencia contra las mujeres”, que enfatizó las relaciones de poder que se manifiestan en este fenómeno y su agravamiento

⁸³ Si bien la Declaración de Beijing y su Plataforma no tiene el carácter de obligatoriedad (*hard law*) que tienen los Tratados Internacionales, sigue siendo un instrumento de Derecho Internacional (*soft law*) con posibilidad de influenciar las prácticas estatales y reorientar las leyes basadas en las costumbres, aún más cuando la IV Conferencia Mundial Sobre la Mujer fue la Conferencia en la que más países estuvieron representados.

ante la falta de leyes que prohíban esta forma de violencia. “La mujer y la economía”, que abordó la desigualdad entre hombres y mujeres propiciadas por las estructuras políticas y económicas. “La mujer en el ejercicio del poder y la toma de decisiones”, que retomó la desigualdad entre los sexos en la distribución del poder y en la toma de decisiones. “Mecanismos institucionales para el avance de la mujer”, donde se señala la insuficiencia de mecanismos para promover el avance de las mujeres. “Los derechos humanos de la mujer”, que resaltó la falta de observancia e inadecuada promoción y protección de los derechos de las mujeres; amén de otros apartados como “la mujer y los medios de difusión”, “la mujer y el medio ambiente”, y “la niña”.⁸⁴ En ésta se resalta la condición de discriminación que experimentan las mujeres desde su niñez.

En este sentido, como parte de los mecanismos estratégicos para trabajar sobre las 12 áreas prioritarias, la plataforma de acción instó a los gobiernos nacionales a revisar y reformar sus legislaciones con el objeto de reforzar un marco legal que protegiera los derechos de las mujeres, así como la implantación de políticas orientadas explícitamente por una perspectiva de género. Asimismo, llamó a revisar las leyes que prevén castigos para las mujeres que han recurrido al aborto.

3.4.El marco internacional para los Derechos Humanos de los Niños y las Niñas.

3.4.1. La Convención de los Derechos del Niño (CDN).

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es un tratado internacional que reconoce sus derechos esenciales y establece en forma de ley internacional para los Estados Partes la obligación de garantizar a todos los niños -sin ningún tipo de discriminación- el beneficio de una serie de medidas especiales de protección y asistencia, de acceso a la educación y atención médica, a las condiciones para desarrollar

⁸⁴ Durante el primer trimestre de 2005 se celebró el 49º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, donde se evaluó el impulso logrado en estas esferas. La Comisión abordó los temas: "Examen de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General"; y "Problemas actuales y estrategias hacia el futuro para el adelanto y la potenciación de la mujer y la niña". Resoluciones aprobadas por la IV conferencia de Beijing. Resoluciones aprobadas por la conferencia <http://www.socialwatch.org/es/documentos/Beijing.htm>.

plenamente su personalidad, sus habilidades y talentos, a un ambiente propicio para crecer con felicidad, amor y comprensión, e informarse sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y ser parte de tal proceso en una forma participativa. Cuatro amplios principios básicos subyacen a la CDN: la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el derecho a la participación.

La CDN es el más poderoso instrumento legal que reconoce los derechos de los niños y adolescentes, y constituye un compromiso de la comunidad internacional para la protección de sus derechos civiles y políticos al igual que los de naturaleza económica, social y cultural.⁸⁵ Para lograr lo anterior, establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. Así, el Estado deberá adecuar el funcionamiento de sus instituciones de forma tal que éstas, cada cual en el ámbito de sus competencias, sean capaces de atender a cualquier niño que presente una violación a sus derechos o un riesgo de vulneración de los mismos (artículos 3 y 4).

El aspecto más sobresaliente de la CDN es haber incluido a los niños del mundo como nuevos sujetos de derechos humanos, abandonando el concepto de “menores”, para sustituirlo por el de “niños, niñas y adolescentes” y hacer énfasis en que se trata de personas individuales con derechos propios. El término “menor” como concepto de infancia, normalmente va unido al de incapaz y hace referencia a seres que son definidos por sus incapacidades. En este sentido, la CDN coloca a los niños, niñas y adolescentes al mismo nivel que los adultos, con la posibilidad de expresarse y de opinar sobre lo que les afecta, dejando de ser sujetos pasivos que ven satisfechas o no sus necesidades,

⁸⁵ La CDN fue ratificada por el Estado Mexicano el 10 de agosto de 1990 y entró en vigor el 2 de septiembre del mismo año. Dentro de las Convenciones que obligan a legislar en materia de derechos de los niños cabe mencionar entre otros, a La Declaración de Estocolmo contra la Explotación Sexual Infantil con Fines Comerciales, de 1996, que incluyó un programa de acción para erradicar estas prácticas. A lo anterior se agregaron en 2000 los protocolos relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

para ser sujetos activos con posibilidad de exigir y de que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

En este sentido, un principio básico de la CDN que muestra un cambio de perspectiva respecto a la infancia es el principio de *no discriminación*. La Convención de los Derechos del Niño, reconoce la posible discriminación por la edad, por ello la incluye en el universo de derechos de forma vinculante, prohibiendo la discriminación por la minoría de edad

Para la CDN, el lugar ideal de crecimiento y satisfacción de los derechos de un niño está en su familia, y por ello el Estado habrá de buscar las formas de apoyarla en casos en los que ésta no pueda satisfacer suficientemente los derechos y necesidades de sus miembros menores de edad. Así, el Estado se coloca como corresponsable, junto con la familia, del respeto de los derechos de la niñez, y sus acciones deberán ser de apoyo a la misma y no de castigo, separación o represión, pues de otra forma se contribuiría a la criminalización o doble castigo de los sectores de la sociedad de por sí ya marginados (artículos 5, 9, y 10)

Para el caso de comisión de delitos llevados a cabo por adolescentes, la Convención estableció el tipo de procedimientos especiales a que deberán ser sometidos, siendo diferente al de los adultos –es decir, más expedito y con otro tipo de sanciones-, pues las consecuencias de un procedimiento y una sanción son más graves para un adolescente que para un adulto. De esta manera, establece que la privación de libertad se utilizará como último recurso y por el menor tiempo posible, siempre que el delito cometido no pueda recibir otra respuesta menos lesiva de derechos. De esta forma, el grueso de las sanciones a aplicar a los adolescentes consistirán en medidas como el servicio a la comunidad, la reparación del daño, la prohibición de entrada en determinados lugares o la de relacionarse con determinadas personas, entre otras medidas que tienen carácter socio-educativo y se han de adecuar a las circunstancias del adolescente y al acto cometido (artículo 37).

Otro de los compromisos de los Estados Partes es adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (artículo 19).⁸⁶

3.4.2. La condición de género en el desarrollo de las niñas según la Plataforma de Acción de Beijing.

Si bien la CDN se ocupó de la discriminación que pueden experimentar los niños por su condición de edad, sería la Plataforma de Acción de Beijing la que resaltaría la condición especial de género de las niñas, e identificaría la problemática que representa para el desarrollo de su vida adulta. También fijaría las acciones a seguir por parte de los gobiernos, las organizaciones sociales y las familias.

En relación a la problemática de las niñas la Plataforma de Acción de Beijing (numeral 257-273 del inciso “L” La Niña), señala cómo en muchos países se discrimina a la niña durante toda su niñez y hasta la edad adulta. Las niñas suelen ser consideradas inferiores y se les enseña a ponerse siempre en último lugar, con lo que se les quita el sentido de su propia dignidad. La plataforma considera que la discriminación y el descuido de que son objeto las niñas en la infancia pueden ser el comienzo de una espiral descendente que durará toda la vida, en la que la mujer se verá sometida a privaciones y excluida de la vida social en general. Por ello, deben adoptarse iniciativas para preparar a la niña a participar, activa y eficazmente y en pie de igualdad con el niño, en todos los niveles de dirección de las esferas social, económica, política y cultural.

⁸⁶ La CDN no hace mención específica a la situación expresa de las niñas desde su condición de género. Es la Plataforma de Beijing la que complementa las acciones a realizar por los Estados en materia de los derechos de las niñas contenidos en la CDN, al incluir un apartado específico para la condición de La Niña (inciso “L”). Éste refiere - entre otras cosas- a la discriminación de que son objeto en muchos países las niñas, desde las primeras fases de su vida, lo que continúa durante toda su niñez y hasta la edad adulta, dando lugar a condiciones dispares de desarrollo entre hombres y mujeres.

La Plataforma de Acción de Beijing enfatiza la realización de prácticas perjudiciales que atentan contra la vida y salud de las niñas: mutilación genital, infanticidio, selección prenatal del sexo como consecuencia de preferir a los hijos varones, entre otras que hacen que en algunos países exista una desproporción de niñas y niños hasta del 5 por ciento. Esto se ve a menudo agravado por la utilización de técnicas que permiten determinar el sexo del feto, desembocando todo ello en el aborto de fetos del sexo femenino. Asimismo, se realizan prácticas sociales que atentan contra su normal desarrollo como el matrimonio precoz, o el matrimonio pactado de las niñas por parte de los adultos, la violencia contra la mujer, la explotación y el abuso sexual, la discriminación contra la niña en las raciones alimentarias y otras prácticas que afectan su salud y bienestar

La problemática general por la que atraviesan los niños por su edad se agudiza en el caso de las niñas por su condición de género; así, los medios educativos viciados por prejuicios basados en el género, como los programas de estudios, materiales y prácticas, las actitudes de los profesores y las relaciones dentro del aula, refuerzan las desigualdades de género ya existentes. Además, la niña y la adolescente están sometidas a la exposición de a una multiplicidad de mensajes conflictivos y contradictorios en cuanto al papel que le toca desempeñar. Estos mensajes pueden venir de sus padres, profesores o compañeros y de los medios de comunicación. Por otro lado, las niñas se han beneficiado menos del acceso a la escuela: en 1990, había 130 millones de niños sin acceso a la escuela primaria, de los cuales 81 millones eran niñas. En gran parte esto se debe a cuestiones de género que hacen que las niñas no asistan o deserten de la escuela: costumbres familiares, el trabajo infantil, el matrimonio precoz, la falta de dinero y de servicios escolares adecuados, los embarazos de adolescentes.

En la enseñanza secundaria el porcentaje de niñas sigue siendo significativamente bajo en muchos países. Asimismo, no suele alentarse a las niñas a seguir estudios científicos o tecnológicos ni se les da oportunidad de hacerlo, con lo que se las priva de los conocimientos que necesitan para su vida cotidiana y para hallar oportunidades de empleo (264). Adicionalmente se estimula menos a la niña que al niño a participar en las funciones sociales, económicas y políticas de la sociedad y a aprender acerca de esas

funciones, con el resultado de que no se le deparan las mismas oportunidades de acceder a los procesos de toma de decisiones que al niño.

Por otro lado, la maternidad a edades muy tempranas entraña complicaciones durante el embarazo y el parto, y constituye un riesgo para la salud de la madre muy superior a la media. Cada año, más de 15 millones de niñas de entre 15 y 19 años de edad llegan a tener hijos, lo que aunado a los niveles más elevados de morbilidad y mortalidad entre los hijos de madres jóvenes exacerba el problema del embarazo precoz. Además, la Plataforma resalta la mayor vulnerabilidad que tienen las niñas ante situaciones de todo tipo de violencia. Asimismo la niña es más vulnerable que el varón a las consecuencias de las relaciones sexuales sin protección y prematuras, lo que la expone más a enfermedades de transmisión sexual. Por otro lado, la niña en condición de discapacidad puede sufrir una doble discriminación justamente por su condición de género; lo anterior sin contar aún la discriminación étnica o en condiciones extraordinarias (conflictos bélicos o desastres naturales) en cuyo caso la vulnerabilidad de las niñas y jóvenes es aún mayor.

Por todo lo anterior la Plataforma de Acción considera que deben eliminarse todos los obstáculos a fin de permitir que las niñas, desarrollen su pleno potencial y todas sus capacidades mediante la igualdad de acceso a la educación y a la formación, a la nutrición, a los servicios de salud física y mental y a la información conexas. En consecuencia, al ocuparse de las cuestiones relativas a la infancia y la juventud, los gobiernos deben promover una política activa y manifiesta en el sentido de incorporar una perspectiva de género en todas las políticas y programas de forma que antes de adoptar cualquier decisión se analice de qué forma afectará a la niña y al niño, respectivamente.

La Plataforma de Acción de Beijing cuenta con 9 objetivos estratégicos que fijan las medidas que han de adoptarse por parte de los gobiernos, las organizaciones sociales y las familias en cada uno de los rubros discriminatorios que experimentan las niñas (aquí solo se retoman las que no están suficientemente enfatizadas en la CDN).

Medidas que han de adoptarse para eliminar toda forma de discriminación contra la niña:

Eliminar las injusticias y los obstáculos en relación con los derechos sucesorios a que se enfrentan las niñas de modo que todos los niños puedan disfrutar sus derechos sin discriminación mediante, por ejemplo, la promulgación y aplicación de leyes que garanticen la igualdad de derechos sucesorios y asegure la igualdad de derecho a la herencia con independencia del sexo.

Promulgar y hacer que se cumplan estrictamente las leyes destinadas a velar porque sólo se contraiga matrimonio con el libre y pleno consentimiento de los contrayentes; además, promulgar y hacer que se cumplan estrictamente las leyes relativas a la edad mínima para expresar consentimiento y contraer matrimonio y elevar la edad mínima para contraer matrimonio cuando sea necesario.

Desarrollar y aplicar políticas, planes de acción y programas amplios para la supervivencia, protección, desarrollo y adelanto de la niña a fin de promover y proteger su pleno disfrute de sus derechos humanos y para velar por la igualdad de oportunidades de la niña; dichos planes deben formar parte integrante del proceso global de desarrollo.

Velar porque se desglosen por sexo y edad todos los datos relativos al niño en cuanto a salud, educación y otros sectores, a fin de incluir una perspectiva de género en la planificación, la aplicación y la vigilancia de esos programas.

Desglosar la información y los datos sobre la infancia por sexo y edad, emprender investigaciones sobre la situación de la niña e integrar, según proceda, los resultados en la formulación de políticas, programas y decisiones para el adelanto de la niña;

Poner en marcha programas de educación y elaborar material didáctico y libros de texto que sensibilicen e informen a los adultos sobre los efectos perjudiciales para la niña que entrañan determinadas prácticas tradicionales o impuestas por la costumbre.

Elaborar y aprobar programas de estudios, material didáctico y libros de texto que mejoren el concepto de sí misma de la niña, su vida y sus oportunidades de trabajo, especialmente en áreas en que la mujer ha estado tradicionalmente menos representada, como las matemáticas, la ciencia y la tecnología.

Adoptar medidas de forma que la tradición y la religión y sus expresiones no constituyan motivo de discriminación contra las niñas.

Para eliminar las actitudes y las prácticas culturales que perjudican a la niña:

Promover un entorno educativo en el que se eliminen las barreras que impiden la asistencia a las escuelas de las niñas casadas o embarazadas y las madres jóvenes, inclusive, según proceda, mediante servicios de guardería asequibles y accesibles, así como mediante la educación de los padres, para alentar a las que tengan

que ocuparse de sus hijos y sus hermanos cuando aún están en edad escolar a reemprender o continuar sus estudios hasta completar la enseñanza;

Alentar a las instituciones de educación y a los medios de información a que adopten y proyecten una imagen de la niña y el niño

equilibrada y libre de estereotipos y a que se esfuercen en eliminar la pornografía infantil y las representaciones degradantes o violentas de la niña.

Eliminar todas las formas de discriminación contra la niña y las causas básicas de la preferencia por los hijos varones, que resultan en prácticas dañinas e inmorales como la selección prenatal del sexo y el infanticidio femenino.

Desarrollar políticas y programas en los que se dé prioridad a los programas oficiales y

no oficiales que ayuden a la niña y le permitan adquirir conocimientos, desarrollar el sentido de su propia dignidad y asumir la responsabilidad de su propia vida; prestar especial atención a los programas destinados a educar a mujeres y hombres, especialmente los padres, sobre la importancia de la salud física y mental y del bienestar de la niña, incluidos la eliminación de la discriminación contra la niña en la ración alimentaria, el matrimonio precoz, la violencia ejercida contra ella, su mutilación genital, la prostitución infantil, el abuso sexual, la violación y el incesto.

Para eliminar la discriminación contra las niñas en la educación y en la formación profesional.

Velar porque la totalidad de las niñas y los niños tenga acceso universal y en condiciones de igualdad a la enseñanza primaria y pueda completarla, y suprimir las diferencias existentes actualmente entre niñas y niños; garantizar asimismo el acceso en condiciones de igualdad de oportunidades a la educación secundaria (...) y a la educación superior, incluida la formación profesional y técnica, para todas las niñas y niños, incluidos los discapacitados y los especialmente dotados.

Adoptar medidas para incluir los programas de alfabetización funcional y de aritmética elemental, en particular destinados a las niñas que no asisten a la escuela, en los programas de desarrollo.

Fomentar la instrucción en materia de derechos humanos en los programas de

enseñanza e incluir en la educación la idea de que los derechos humanos de la mujer y la niña son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales.

Aumentar la tasa de matrícula escolar y las tasas de retención de las niñas proporcionando los recursos presupuestarios apropiados y movilizándolo el apoyo de la comunidad y de los padres mediante campañas y horarios escolares flexibles, incentivos, becas, programas de acceso para muchachas no escolarizadas y otras medidas. Elaborar programas y materiales de capacitación para maestros y educadores que les permitan cobrar conciencia de su propia función en el proceso educativo y aplicar estrategias efectivas de enseñanza en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género.

Para eliminar la discriminación contra las niñas en el ámbito de la salud y la nutrición

Difundir información pública sobre la erradicación de las prácticas

discriminatorias contra las niñas en materia de distribución de alimentos, nutrición y acceso a los servicios de salud;

Concientizar a las niñas, los padres, los maestros y la sociedad sobre la buena salud y la nutrición en general y sobre los peligros para la salud y los problemas de otra índole que entrañan los embarazos precoces;

Fortalecer y reformar la educación sanitaria y los servicios de salud, sobre todo los programas de atención primaria de la salud incluidas la salud sexual y reproductiva, crear buenos programas de salud que satisfagan las necesidades físicas y mentales de las muchachas y para atender las necesidades de las madres jóvenes, las mujeres embarazadas y las madres lactantes;

Establecer programas de educación entre compañeros y de divulgación destinados a

intensificar la labor individual y colectiva con miras a disminuir la vulnerabilidad de las muchachas al VIH/SIDA y a otras enfermedades de transmisión sexual.

Velar por que las muchachas, sobre todo las adolescentes, reciban educación e información en materia de fisiología reproductiva, salud reproductiva y salud sexual.

Hacer hincapié en la responsabilidad que incumbe a los adolescentes por lo que respecta a la salud y las actividades sexuales y reproductivas mediante la prestación de los servicios y el asesoramiento apropiados.

Elaborar programas de información y capacitación que se ocupen de las necesidades de salud especiales de las niñas, destinados a las personas encargadas de planificar y ejecutar las políticas de salud;

Para eliminar la explotación económica del trabajo infantil y proteger a las niñas que trabajan

Proteger a las niñas que trabajan mediante las medidas siguientes:

Fijar una edad o edades mínimas de admisión en el empleo; vigilar estrictamente las condiciones de trabajo; Otorgar protección de la seguridad social.

Reforzar, en caso necesario, la legislación que reglamenta el trabajo infantil y fijar

multas u otras sanciones apropiadas para garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación.

Inspirarse en las normas de trabajo internacionales vigentes, incluidas, en su caso, las normas de la OIT sobre la protección de los niños trabajadores, al elaborar la legislación y las políticas laborales nacionales.

Para erradicar la violencia contra las niñas:

Adoptar medidas eficaces para promulgar y aplicar la legislación a fin de garantizar la seguridad de las muchachas frente a toda forma de violencia en el trabajo, incluidos

los programas de capacitación y los programas de apoyo; adoptar medidas para erradicar el acoso sexual de las muchachas

en las instituciones de educación y de otra índole.

Adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas oportunas para defender a las niñas, tanto en la familia como en la sociedad, contra toda forma de violencia física o mental, lesiones o abusos, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

Promulgar y aplicar leyes que protejan a las muchachas contra toda forma de violencia, como la elección prenatal del sexo y el infanticidio femenino, la mutilación genital, el incesto, los abusos sexuales, la explotación sexual, la prostitución y la pornografía infantiles, y establecer programas seguros y confidenciales y servicios de apoyo médico, social y psicológico apropiados para cada edad destinados a las niñas que son víctimas de la violencia.

Para fomentar la conciencia de las niñas y su participación en la vida social, económica y política.

Facilitar a las muchachas el acceso a la educación y la información sobre cuestiones sociales, culturales, económicas y políticas, y a los medios de comunicación que se ocupan de estas cuestiones, y permitirles expresar sus opiniones;

Respaldar a las organizaciones no gubernamentales, y sobre todo a las destinadas a la juventud, en su labor de promoción de la igualdad y la participación de las muchachas en la sociedad.

Para fortalecer la función de la familia en cuanto a mejorar la condición de las niñas

Elaborar políticas y programas para ayudar a la familia, en sus funciones de apoyo, educación y crianza, haciendo especial hincapié en la erradicación de la discriminación contra las niñas en el seno familiar.

Crear un entorno que fortalezca la familia con miras a adoptar medidas de apoyo y prevención que protejan y respeten a las niñas y promuevan su potencial.

Educar y estimular a los padres y los encargados para que traten de igual modo a las niñas y a los niños y para que procuren que tanto las niñas como los niños compartan las responsabilidades familiares.

Como se puede advertir, todos estos instrumentos representan una base muy amplia para emprender acciones legislativas y de políticas públicas con enfoque de género. En el caso de los congresos en estudio las iniciativas que los legisladores plantearon se tratan en el siguiente apartado.

3.5. La Agenda Efectiva de Género en los Congresos de Coahuila y Durango y su Incidencia de Género en el status quo.

3.5.1. Legislación en materia de Violencia contra las mujeres en el Estado de Coahuila

Aunque los Tratados internacionales como la CEDAW y Belém Do Pará datan de la década de los ochenta, fue la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing, China (1995), el evento que catalizó las acciones en torno a la institucionalización del enfoque de género en las diversas instancias de gobierno. En este sentido, fue posterior a 1995 cuando en el campo de dominio legislativo se empezaron a crear los marcos jurídicos que delinearon una política de atención de la Violencia contra las mujeres si bien se centrarían en el ámbito familiar (la Asamblea Legislativa del Distrito Federal creó la ley correspondiente en 1996 y en el Congreso de la Unión se creó en 1997). Las leyes de Atención y Prevención de Violencia Familiar representan el antecedente más inmediato de la legislación impulsada por los modernos instrumentos de derecho internacional.

En el Congreso del Estado de Coahuila, con anterioridad a las legislaturas estudiadas (LIV-LVII), existía ya un marco normativo para la atención y prevención de la violencia familiar, así, en 1996, en el transcurso de la LIII Legislatura, mediante el Decreto 501 se creó la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar.⁸⁷ De acuerdo con las evaluaciones de 1997 y 2002 el procedimiento de conciliación

⁸⁷ El Decreto 501 de fecha 18/12/1996 fue promulgada hasta el mandato del Gobernador Rogelio Montemayor Seguy (P.O. 7/01/1997), coincidiendo con la LIV Legislatura.

diseñado en esta ley para atender los casos de violencia era insuficiente, pues en una situación en que la posición de las víctimas –mujeres, niñas y niños regularmente -, no era equitativa con la posición de sus agresores, no se conciliaba desde una situación de igualdad. En este sentido, los procedimientos de atención basados en mecanismos de conciliación y atención psicoterapéutica -tanto para las víctimas como para los agresores- podían incrementar, más que reducir, el ciclo de la violencia.

Como parte de los cambios correlacionados con esta ley, en la LIV Legislatura, se creó en 1998 la Ley de Asistencia Social, que introdujo algunas medidas para abatir la desintegración familiar. Así, se estableció la Procuraduría de la Familia, uno de cuyos propósitos era propiciar el “sano desarrollo de los miembros de la familia y la creación de centros de atención familiar”.⁸⁸

Por otro lado, el Código Civil creado en 1999 (LIV Legislatura) mantenía aún una definición de violencia familiar que no se adecuaba a la reconocida en la Convención de Belém do Pará.⁸⁹ En efecto, mientras ésta define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1), el Código Civil de Coahuila, consideraba como causal de divorcio la *sevicia, las amenazas o las injurias graves de un cónyuge para el otro*, que tornaran *imposible* la vida en común. Por *sevicia*, se entiende “la crueldad excesiva tanto física como moral, de un cónyuge para el otro”. Las amenazas debían consistir además, en “actos o expresiones concretas que indicaran el propósito de ocasionar un daño, al grado de provocar un *profundo y radical temor*, incompatible con la permanencia que requiere la vida en matrimonio” (fracción XII del artículo 363 y 367, frac. XIII cc). La evaluación de 2002 resaltó esta falta de armonización en la definición de violencia en la legislación local.

⁸⁸ El dictamen correspondió a dos iniciativas, una realizada por el Gobernador del Estado, Rogelio Montemayor Seguy y otra por el Diputado José Ignacio Corona, del PAN, cuya iniciativa estuvo relacionada con los derechos de los niños, más que con la violencia contra las mujeres en el seno doméstico.

⁸⁹ Estas reformas fueron a propuesta del poder Ejecutivo y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila.

Durante la LV Legislatura (2002), la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar fue sustituida por la actual Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar, que introdujo la violencia económica y la patrimonial. Esta nueva legislación desplazó el punto del status quo sólo en un sentido moderado, pues siguió manteniendo los mecanismos de conciliación de la ley de 1996 –y que ya habían sido cuestionados en la evaluación de 2002.⁹⁰

En 2005, durante la LVI Legislatura, el Código Civil de Coahuila fue reformado en varios aspectos, entre ellos se redefinió el concepto de violencia familiar,⁹¹ sin embargo, se siguió manteniendo lo relativo a la *sevicia*, *las amenazas y las injurias*, presentando todavía contradicción con la definición de los marcos internacionales. En la LVII Legislatura se realizó otra reforma al Código Civil (agosto de 2006), pero sólo para sustituir el término “intrafamiliar” por el de “familiar”⁹² a fin de igualar la terminología a las reformas de la Ley de Violencia Familiar de 2002.

Durante 2007, en la LVII Legislatura se reformó la Ley de Asistencia Social, para incluir como sujetos de recepción de los servicios de asistencia social a las “mujeres en situación de maltrato o abandono y en situación de explotación incluyendo la sexual”, (fracción XI artículo 6), asimismo, a las mujeres víctimas de violencia familiar como grupo específico, al lado de menores en situación extraordinaria -entre quienes se incluyó a las madres adolescentes (fracción XX artículo 28), además de las personas adultas mayores en estado de abandono o desamparo.⁹³

En la LVII Legislatura del Congreso de Coahuila, con las reformas a la Ley de Asistencia Social (2006), se trataron de incorporar las recomendaciones hechas en 2002 a la legislación local, que había insistido en la necesidad de incluir el fenómeno de la violencia

⁹⁰ La iniciativa fue a propuesta de la Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, la Diputada Roxana Cuevas. En relación a la propuesta, resulta por lo menos extraño que no se tomaran en cuenta las observaciones de la evaluación a la legislación local de 1997.

⁹¹ La iniciativa fue a propuesta de la Diputada María Eugenia Cázares Martínez y los Diputados Jesús De León Tello, Luis Fernando Salazar Fernández y Manuel Cutberto Solís Oyervides, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 18 de mayo de 2004. En sus términos originales la iniciativa proponía quitar lo relativo a la *sevicia* como sinónimo de violencia intrafamiliar.

⁹² La propuesta la hizo la Diputada Julieta Fuentes de la fracción parlamentaria del PRI

⁹³ Ver Ley de Asistencia Social publicada en el P.O. el 2 de enero de 2007.

familiar y el abandono de las obligaciones familiares dentro de las investigaciones sobre los problemas prioritarios de asistencia social, así como promover la paternidad y la maternidad responsables y la creación de centros y albergues de asistencia social a víctimas de violencia de género, violencia familiar, maltrato infantil y abandono.⁹⁴

El al Código Penal de 1999 -que abrogó el Código Penal de 1982-, tipificó a la violencia familiar y el incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar como delitos contra el orden familiar. Se sancionó con prisión de seis meses a seis años de prisión y multa y suspensión de recibir alimento, a quien ejerciera fuerza física o moral de manera *reiterada* con relación a la integridad física, psíquica, o ambas, de algún miembro de la familia, independientemente de que pudiera sufrir o no lesiones. De acuerdo al Código, el delito de violencia familiar sería perseguido por querrela por parte de las personas ofendidas, salvo en caso de que fueran menores de edad.⁹⁵ Conviene tener en cuenta que las organizaciones de mujeres han considerado que esta disposición contribuye a la tolerancia de esta práctica ya que no se la persigue de oficio, además de que requiere que sea una práctica *reiterada*.

En la LVII Legislatura se siguieron realizando reformas penales en materia de violencia familiar, así, se reformó al artículo 120 del Código Penal para agregar la violencia familiar y violación conyugal como delitos cuya comisión producía daño moral y por el cual las víctimas debían ser resarcidas.⁹⁶

3.5.2. De la Violencia Familiar a la Violencia Contra las Mujeres.

La prevalencia e incremento de la violencia hacia las mujeres que se extiende a lo largo del país y que se acentúa más en algunos estados (Chihuahua, Estado de México, entre otros)⁹⁷ ha dado pie a otro tipo de legislación que trata de responder más a las

⁹⁴ Las propuestas a la Ley de Asistencia Social fueron hechas por el Diputado José Luis Moreno y las Diputadas Julieta López y Jeanne Snydelaar del PRI.

⁹⁵ La iniciativa de creación del Código Penal fue a propuesta del Ejecutivo del Estado.

⁹⁶ La iniciativa fue a instancias de la Diputada Jeanne Snydelaar, del PRI.

⁹⁷ Las estadísticas oficiales sobre asesinatos de mujeres no están debidamente sistematizados debido a la reciente atención que se le puso a este fenómeno (básicamente por la presión de organizaciones sociales formadas a partir de los

convenciones internacionales, al tiempo que finca las bases para el establecimiento efectivo de políticas públicas de combate y prevención de este tipo de violencia, como parte de la obligación del Estado de garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

En este contexto, en 2007 el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁹⁸ Esta ley tuvo por objeto establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia, en correspondencia con la Convención de Belem Do Pará. En tal sentido, estableció un Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con el objeto de conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para el logro de este fin.⁹⁹ Esta ley significó un punto de inflexión en la manera de concebir la violencia en contra de las mujeres pues además de la violencia familiar consideró otras dimensiones, como la violencia *institucional*, la *educativa*, la *laboral*, y la perpetrada en la *comunidad* y en donde el Estado debía ser garante de su erradicación, de acuerdo a los principios de la Convención de Belem Do Pará.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia modificó también los modelos de atención a la violencia familiar, evitando los procedimientos de mediación

crecientes homicidios de mujeres). “Nuestras Hijas de regreso a Casa” maneja una cantidad de 430 asesinatos en Cd. Juárez Chihuahua, cometidos entre 1993 y 2005. Para un informe más detallado ver: Medina Rosas Andrea. El Feminicidio en México. En

[http://amdh.org.mx/mujeres/menu_superior/Feminicidio/5 Otros textos/7/capitulosdesglosados/Mexico.pdf](http://amdh.org.mx/mujeres/menu_superior/Feminicidio/5_Otros_textos/7/capitulosdesglosados/Mexico.pdf) entrada 29 septiembre de 2009.

⁹⁸ Esta Ley fue publicada en el DOF el 1º de febrero de 2007, entrando en vigor al día siguiente. La Ley establecía un plazo perentorio de seis meses para que los estados armonizaran sus leyes locales con la Ley General. En este sentido los estados debían expedir las normas legales y tomar las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (ver transitorios y artículo 2 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).

⁹⁹ El sistema se integra por los titulares de diversas instancias gubernamentales y es presidido por la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de las Mujeres (quien ocupa la Secretaría Ejecutiva del Sistema), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas (institutos estatales de las mujeres).

y de conciliación por considerarlos inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima (artículo 8 fracción IV).¹⁰⁰ Esta ley incluye términos como el *feminicidio*, definido como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público y privado, y que puede conllevar impunidad social y del Estado, para culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres. Igualmente incluye el término *Misoginia*, que se define como conductas de odio hacia las mujeres, que se manifiestan en actos violentos y crueles contra ellas por el hecho de ser mujeres. Además, contempla mecanismos urgentes (“Alerta de Género”) que el Estado tendría que implementar para erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea por individuos o por la propia comunidad.¹⁰¹

La ley recoge las diversas dimensiones en que se manifiesta la violencia contra las mujeres e involucra a los tres órdenes de gobierno de manera coordinada. En el ámbito federal esta ley incide más en el status quo de género (representado aún por las leyes de violencia familiar y leyes correlacionadas) y se acerca más a los convenios internacionales, básicamente la CEDAW y la Convención de Belém Do Pará. No obstante, su réplica en el resto de los estados no ha sido puntual pues en el proceso de homologación dichas leyes han sido trasladadas con notables variaciones y omisiones.¹⁰²

¹⁰⁰ Mi apreciación acerca de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y las leyes correspondientes en los estados, se complementó en gran medida con la asistencia al 3º. Foro Regional para la Reforma Jurídica en materia de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, en la Cd. De Monterrey Nuevo León, los días 12 y 13 de agosto de 2008, organizado por la Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres, A.C. Asimismo, al Encuentro Taller CEDAW, organizado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Coordinación de Humanidades de la UNAM y la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, los días 11 y 12 de septiembre de 2008 en la Ciudad de México.

¹⁰¹ El tránsito de homicidio de mujeres a “feminicidio” se da a partir del patrón de impunidad y de inacción estatal en los casos de prevención, atención y reparación del daño de las mujeres asesinadas. En el informe de las observaciones finales hechas al gobierno mexicano por el Comité contra la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la observación número 15 recomienda al gobierno mexicano tipificarlo como delito en el Código Penal y mejorar el acceso de las mujeres a un sistema de justicia y protección además de garantizar que los culpables sean sometidos a castigo. Ver: *CEDAW. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 25 de agosto de 2006. http://amdh.org.mx/mujeres/menu_superior/Feminicidio/1_Info_inter/8.pdf Para una mayor comprensión de la polémica implícita en la adopción del término, ver: Diana E.H. Russell y Roberta A. Hermes, 2006, particularmente la traducción que hace Marcela Lagarde de *femicidio* a *feminicidio* para agregar la dimensión política de la impunidad y la misoginia en el asesinato de mujeres.

¹⁰² En menester considerar que la mayoría de los estados homologaron sus leyes impelidos por el importante incremento presupuestal que se abrió para la implementación del Programa de Acceso de las Mujeres para una Vida Libre de

Así, en el caso de la Ley de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila, creada en la LVII Legislatura, no se consideraron aspectos como el “feminicidio”, la “misoginia”, la “Alerta de Género”, y no se define con precisión la integración del Sistema Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida sin Violencia - eje de la ley.¹⁰³ Por otro lado, se soslayan las demás dimensiones donde se manifiesta la violencia contra las mujeres, como el ámbito educativo, laboral, y el de la comunidad. Esta ley siguió privilegiando la violencia familiar, lo que quedó plasmado en el artículo 2 de la Ley, que supedita su funcionamiento a la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Coahuila de 2002:¹⁰⁴

*“En todo aquello no previsto en esta ley, será aplicable supletoriamente la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar para el Estado de Coahuila, el Código Civil para el Estado de Coahuila, Código de Procedimientos Civiles, Código Penal para el Estado de Coahuila y demás disposiciones aplicables a la materia, así como las leyes federales vigentes y los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano”.*¹⁰⁵

En la legislación creada en torno a la violencia contra las mujeres en el Estado de Coahuila prevaleció una concepción asistencialista enfocada a contener en los márgenes de la familia el problema de la violencia privilegiándose más la atención hacia el maltrato infantil que el maltrato a las mujeres. De hecho, la creación de la Procuraduría de la Familia –creada a partir de la reforma a la Ley de Asistencia Social-, tuvo el propósito expreso de asistir jurídicamente *a la familia, la defensa del menor maltratado*, y promover los programas para abatir la *desintegración familiar*. Esta misma concepción asistencialista siguió prevaleciendo en la creación de la Ley de Prevención, Asistencia y

Violencia para a partir de los Institutos estatales de las mujeres, presupuesto del cual se privarían de no contar con el marco jurídico correspondiente.

¹⁰³ La iniciativa fue a propuesta de la Diputada Julieta Fuentes, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género.

¹⁰⁴ Cuestionada al respecto, la Diputada Julieta Fuentes, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Congreso del Estado de Coahuila, consideró que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia era un complemento de la Ley de Prevención y Asistencia y Atención de la Violencia Familiar. Comunicación vía telefónica, 7/08/08, Torreón Coahuila.

¹⁰⁵ El hecho de que la Ley no tenga incorporadas otras formas de violencia no quiere decir que no existan marcos jurídicos que de alguna manera recojan el fenómeno en cuestión, por ejemplo, el hostigamiento sexual ya está considerado en el Código Penal de Coahuila.

Atención de la Violencia Familiar de 2002 (que sustituyó a la de 1996) y que mantuvo el procedimiento de conciliación para atender la violencia familiar.

Las reformas que se le hicieron al Código Civil en la LVI Legislatura reforzaron la ideología “familista” al incorporar en el artículo 1 el carácter *natural* de la familia: “el Estado protegerá a la familia, a la que reconoce como la agrupación primaria *natural* y fundamental de la sociedad”, y al seguir manteniendo el concepto de *sevicia* (una forma extrema de violencia de un cónyuge hacia el otro) en lugar del concepto ya fijado por Belém Do Pará.

La legislación posterior a la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar de 1996 (LIII Legislatura) no superó en gran medida las disposiciones establecidas en esta ley amén de que siguió privilegiando sólo la violencia generada en el ámbito de las relaciones domésticas por lo que no se orientó necesariamente por los principios internacionales en materia de violencia familiar. Su incidencia sobre el status quo se ubicó en el nivel de *moderada a relevante* (ver cuadro 3.1). Debe considerarse que las en materia de violencia familiar de la LIII Legislatura ya había desplazado el punto del status quo de una manera relevante pues aún con el alto componente asistencialista que tenía, contribuyó a visibilizar a la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones domésticas como un asunto que requería la atención pública. La legislación creada posterior a esta ley sólo redundó en el mismo concepto al omitir las disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Cuadro 3.1
Congreso de Coahuila
Agenda de Género Efectiva en materia de Violencia contra las mujeres y su incidencia en el Status Quo

Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
95/LIV. 23/01/98 Ley de Asistencia Social.	Crea la Procuraduría de la Familia, para la asistencia jurídica a la familia, la defensa del menor			X	

	maltratado y la promoción de programas para abatir la desintegración familiar.				
298/LIV.21/04/99 Reformas al Código Penal	Tipifica como delitos contra el orden familiar, la violencia familiar y el incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar			X	
315/LIV.19/05/99. Código Civil para el Estado de Coahuila	Considera como causal de divorcio la <i>sevicia, las amenazas o las injurias graves de un cónyuge para el otro</i> , que hicieran imposible la vida en común. Entendiéndose por <i>sevicia, la crueldad excesiva tanto física como moral, de un cónyuge para el otro.</i>	X			
253/LV. 25/10/02. Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar	Se adiciona el procedimiento de mediación, al de conciliación y amigable composición como medios de acceso a la solución de los conflictos familiares.		X		
424-LVI. 28/06/05 Reformas y adiciones al Código Civil de 1999	Redefine la violencia familiar (pero mantiene como causales de divorcio la <i>sevicia e injurias</i>). Establece la obligación recíproca de los cónyuges para darse alimentos; Se adiciona al artículo 1 para establecer que "el Estado protegerá a la familia, a la que reconoce como la agrupación primaria <i>natural</i> y fundamental de la sociedad			X	
66/LVII. 22/08/06 Reformas al Código Civil de 1999.	Sustituye el término "intrafamiliar" por el de "familiar" para igualarlo a las reformas de la Ley de Violencia Familiar de 2002.		X		
84-LVII. 5/10/06. Adiciones y reformas a la Ley de Asistencia Social	Considera entre los grupos vulnerables objeto de Asistencia Social a las mujeres en situación de maltrato o abandono y en situación de explotación incluyendo la sexual.				X
S.D. LVII. 02/12/08	Reforma a los artículos 310 y 311 del Código Penal (para que la violencia familiar se sancione independientemente de que se ejerza o no de forma reiterada y para que su comisión tenga efecto sobre la				X

	pérdida de la patria potestad)				
247/LVI. Reformas Código Penal	Modalidad agravante del secuestro cuando se trate de una mujer embarazada)				X
535/LVII. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y garantizar su acceso a una vida libre de violencia		X		

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

S.D.= Sin datos

3.6. Legislación en materia de violencia contra las mujeres en el Estado de Durango.

En el Congreso del Estado de Durango la LXI Legislatura emitió en 1999 el decreto 217, mediante el cual creó la Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Familiar. En ésta se consideró el ‘abuso fetal’ como un tipo de violencia familiar, entendiéndola como “el daño ocasionado a un ser humano en proceso de formación y desarrollo intrauterino”. Al respecto, la evaluación de 2002 había recomendado revisar la inclusión de esta figura a fin de evitar malas interpretaciones y excesos en el tratamiento de la violencia. También se consideraron insuficientes los mecanismos de conciliación y amigable composición como formas de atención de la violencia que la ley contenía.

Esta Ley fue reformada en 2005 (LXIII Legislatura) para otorgar a la Secretaría de Desarrollo Social las atribuciones necesarias para contribuir a la prevención, atención y erradicación de la violencia intrafamiliar en coordinación con los sectores público, privado y social a través de una política social integral.¹⁰⁶ Sin embargo no se incorporaron ninguna de las recomendaciones hechas en la evaluación de 2002.

¹⁰⁶ Esta reforma fue a propuesta de los diputados Rodolfo Benito Guerrero, Rigoberto Flores, José Antonio Ramírez y Héctor Eduardo Vela (PRI) de la H. LXIII Legislatura. Conviene mencionar que el dictamen de la Comisión de la Familia y Menores de Edad –a la que fue turnada la propuesta–, incluyó también las iniciativas de reforma a la misma ley que plantearon las Diputadas Rosario Castro Lozano (PAN) y Yolanda de la Torre (PRI), de la Legislatura LXII, y que se habían quedado rezagadas en comisiones. Sin embargo no pudo ser posible acceder al contenido de estas

Otras reformas relacionadas con la violencia familiar fueron las realizadas a la Ley de Salud, el Código Penal y el Código Civil.¹⁰⁷ La reforma a la Ley de Salud - 5 de julio de 2002, LXII Legislatura-, consideró la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y de abandono como un servicio básico de salud, igualmente, estableció dentro de su ámbito de competencia la promoción y apoyo a programas de prevención del maltrato infantil y de la violencia intrafamiliar. Conviene decir que la evaluación de 2002 ya había recomendado incluir dentro de los “grupos vulnerables”, a la mujer en situaciones especiales (de maltrato), así como definir la atención que debía darse desde el sector salud a la violencia familiar y al maltrato infantil.¹⁰⁸

En el caso del Código Penal, la reforma de 2004 incluyó la violencia familiar como delito, entendiéndola como *“el uso de la fuerza física o moral así como la omisión grave, que de manera reiterada se ejerce en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones”*. También tipificó el delito de la violación entre cónyuges -aunque se le castigó con la mitad de años con que se penalizaba la violación entre no cónyuges. Asimismo, se estableció el tratamiento psicológico especializado como parte de los procedimientos de atención institucional y se aumentó la pena para el infanticidio cometido por la madre dentro de las veinticuatro horas de vida del hijo (de tres a cinco años, pasó a tres y ochos años de prisión, y de cien, a quinientos días de multa).

También en 2004 se reformó el Código Civil de Durango-que databa de 1997. Entre las reformas se reconoció a la violencia familiar como causal de divorcio así como el incumplimiento de las obligaciones que surgieran del matrimonio y el abandono del hogar conyugal, entre otros aspectos.

iniciativas para advertir si planteaban la misma cuestión, pues en el dictamen prevalece la propuesta de los diputados de la LXIII Legislatura.

¹⁰⁷ Conviene mencionar que en la agenda rezagada de la LXII Legislatura quedó una iniciativa de la Diputada Yolanda de la Torre para reformas a la Ley de Asistencia Social cuyo contenido no pudo ser conocido por no haberse registrado la propuesta en el Diario de Debates.

¹⁰⁸ La reforma a la Ley de Salud fue producto de tres propuestas, una por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, otra por la Diputada Yolanda de la Torre Valdez del PRI y otra por el Ejecutivo del Estado.

En el Estado de Durango la legislación creada en materia de violencia contra las mujeres en la LXI Legislatura desplazó en forma importante el punto del status quo (moderada normal) aún cuando se enfocara más a la violencia familiar, ya que hasta antes de esta legislatura no existía ninguna normatividad al respecto. En este sentido, su incidencia en el status quo radicó en la posibilidad que abrió para visibilizar esta problemática (más que en los mecanismos de atención considerados). Sin embargo, en las siguientes dos legislaturas los cambios a esta normatividad fueron muy pocos, incluso la LXIII Legislatura soslayó la creación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia (ésta se creó sino hasta la LXIV Legislatura). De hecho fue en la LXII Legislatura cuando se complementó el marco jurídico para la atención de la violencia familiar. También se reformó el Código Penal para imponer la pena máxima para el delito de secuestro de mujeres embarazadas (Decreto 412). La incidencia de la legislación de género en la LXII Legislatura se incidencia fue de *relevante a moderada normal*, mientras en la LXIII Legislatura fue sólo de *moderada mínima* (ver cuadro 3.2)

Cuadro 3.2
Congreso de Durango
Agenda de Género Efectiva en materia de Violencia contra las mujeres
y su incidencia en el Status Quo

Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
217/LXI. 9/12/99. Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Familiar.	Su objetivo principal es prevenir más que castigar la violencia familiar; establece un procedimiento administrativo de conciliación de arbitraje para ser llevado a cabo por juzgados administrativos operados en los municipios			X	
84/LXII. 05/07/02 Ley de Salud	Considera como un servicio básico de salud la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y de abandono				X
334/LXII. 31/03//04 Reformas, adiciones y	Reconoce que: “la violencia familiar es causal de divorcio, así como el incumplimiento de las obligaciones que surjan del matrimonio.				X

derogaciones al Código Civil					
338/LXII. 01/04/04 Código Penal	Incluye la violencia familiar y la violación entre cónyuges como delito (se le castiga con la mitad de años con que se penaliza la violación entre no cónyuges).			X	
200/LXIII. 09/12/05 Reformas a la Ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.	Adecua el contenido de la Ley de Asistencia para hacerla concordante con las facultades conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social, como la dependencia de la administración pública centralizada,		X		
437/LXIII. 13/07/07 Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.	Establecer el sistema alternativo de Justicia. considera que la justicia alternativa es un instrumento simple, informal y flexible para la solución de conflictos de carácter <i>familiar</i> , con la intervención de un tercero imparcial que no se involucra en cuestiones afectivas		X		

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango.

3.7 Legislación en materia de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres en el Estado de Coahuila

Dentro de la Agenda Efectiva de Género en el Estado de Coahuila también se crearon La creación de los Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres o Institutos Estatales de las Mujeres se inscribe en la necesidad identificada en la Plataforma de Beijing acerca de la insuficiencia de mecanismos que dieran cauce institucional a las demandas de equidad de género a través del diseño de políticas públicas con enfoque de género (inciso “H” Capítulo IV). En el Congreso de Coahuila. La Ley que crea al Instituto Coahuilense de las Mujeres data de 2001. El Instituto tiene el objeto de formular, coordinar y dar seguimiento y evaluación del Programa Estatal de las Mujeres, así como de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar el mejoramiento de sus condiciones de vida, su desarrollo integral y su participación plena en la vida económica, política,

cultural y social del estado. Asimismo, coadyuva con las instancias que correspondan para eliminar toda forma de discriminación hacia las mujeres, entendiéndose por tal toda distinción, exclusión o restricción basada en su condición de género femenino que tenga como resultado limitar el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos, independientemente de su estado civil y sus libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural y civil (artículo 2, fracciones I y II).

La creación de esta Ley dio cumplimiento en gran parte a la necesidad estipulada en la plataforma de Acción de Beijing, no obstante, para el caso del Instituto Coahuilense de las Mujeres, la evaluación de 2002 ya había señalado que aún cuando el Instituto tenía todos los elementos normativos necesarios para su correcto funcionamiento, no existía la concordancia necesaria en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y no existían mecanismos que aseguraran los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de los fines del Instituto. Con todo y eso la incidencia de esta ley puede ser ubicada en el nivel de *relevante*.

Durante la LVII Legislatura se realizaron reformas a la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres¹⁰⁹ para adecuar las funciones del instituto a los propósitos de la Ley de protección a la Maternidad, que en la práctica es una ley que penaliza el aborto ¹¹⁰ De acuerdo con estas reformas, el Instituto tiene la función de *crear redes de apoyo multidisciplinarias que ofrezcan alternativas eficaces a las mujeres embarazadas, a los padres y madres sin recursos o en situación de dificultad social para llevar a término el embarazo*. Por disposición de la misma Ley, en esta Red no podrán estar organizaciones *distintas a los fines propuestos*, lo que puede interpretarse como una exclusión de otras

¹⁰⁹ La iniciativa de reforma fue a propuesta del Grupo. Parlamentario del PAN, y Genaro Fuantos del PRD y José Refugio Sandoval del PVEM.

¹¹⁰ La iniciativa fue propuesta por los mismos diputados mencionados en la nota anterior. A reserva de ampliar más en el capítulo V, conviene mencionar que la propuesta la presentaron en alianza las fracciones del PAN, PUDC y PVEM para enfrentar las modificaciones que hizo la fracción parlamentaria del PRI al Código Civil para introducir la figura del Pacto Civil de Solidaridad. Al respecto, véase lo expresado de la Diputada Silvia Garza Galván (PAN), en la exposición de motivos: “No, nunca más este Congreso debe de contribuir a crear familias disfuncionales, o insertar figuras ajenas a la estructura familiar natural, figuras antinaturales, la familia como célula primaria de la sociedad es anterior al derecho, y por un plumazo o caprichos, no debemos destruirla.” Ver sesión de 5 de junio de 2007 de la LVII Legislatura.

organizaciones que estén a favor de la despenalización del aborto, lo que cancela la posibilidad de que estas organizaciones realicen un trabajo coordinado con el Instituto Estatal de las Mujeres en este rubro. Lo anterior va en contra de lo establecido en la CEDAW y en la plataforma de Beijing en relación a la salud sexual y reproductiva de las mujeres. En este sentido no pueden ser consideradas como un avance en el status quo de género, implicando incluso un retroceso al trastocar el sentido para el que fueron creadas las Instancia de las Mujeres.¹¹¹

Cuadro 3.3
Congreso de Coahuila: Agenda de Género Efectiva en materia de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres y su Incidencia en el Status Quo.

Decreto/ Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
78/LV 7/11/01	Ley que crea el Instituto Coahuilense de las Mujeres.				X
539-LVII (17/06/08)	Reformas a la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres (adecuaciones a la Ley de Protección de la Maternidad).	X			

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango

3.8 Legislación en materia de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres en el Estado de Durango.

En el caso del Estado de Durango la Ley que crea al Instituto de la Mujer Duranguense fue aprobada en 2000. Esta Ley facultó al Instituto para establecer las políticas y acciones que propiciaran y facilitaran la plena incorporación de las mujeres en la vida económica, política, cultural y social, alentando su participación en todos los niveles y ámbitos de

¹¹¹ Al respecto, Tarrés (2006), resulta una cuestión paradójica: una vez alcanzada la visibilidad en el espacio público e institucional como fruto de las luchas feministas y del movimiento de mujeres, ahora no se tienen los recursos políticos necesarios para controlar y orientar a los institutos de acuerdo al proyecto para el que fueron pensados. Sin embargo, conviene decir que el escenario que analiza Tarrés se refiere principalmente a un escenario nacional de la alternancia política en el que el PAN como fuerza conservadora ha logrado dominar y donde los partidos de izquierda “aliados naturales” de las mujeres no obtuvieron los logros esperados amén que el PRI, espacio de feministas ve reducido su espacio político. Sin embargo, en el contexto local analizado, el PRI ha dominado siempre y el PAN es con mucho una minoría en el Congreso. Además, el hecho de que la iniciativa se haya hecho con la participación de un Diputado del PRD habla de que las alianzas se definen en contextos muy específicos y con intereses muy inmediatos, más allá de los aspectos ideológicos.

decisión, promoviendo ante las autoridades e instancias competentes los mecanismos necesarios para ello (artículo 2). Para el cumplimiento de este objeto, el instituto tiene a su cargo la instrumentación en el Estado (con base en los diagnósticos de cada sector involucrado) del programa Nacional de la Mujer, así como de los acuerdos internacionales en la materia, mismos con los que se debe conformar el documento que oriente la conducción del quehacer público, privado, social, político, académico y económico, para mejorar la condición social de las mujeres en un marco de equidad (fracción I, artículo 4). En relación a esto, la evaluación de 2002 consideró adecuadas las facultades que el legislativo otorgaba para el cumplimiento de sus funciones.

Durante la LXIII Legislatura se realizó una reforma a la Ley del Instituto de la Mujer Duranguense que retrocedió los logros en la medida en que sectorizó al Instituto a la Secretaría de Desarrollo Social (véase cuadro 3.4). Por ello, mientras la creación del Instituto de las mujer Duranguense en 2000 fue un acierto legislativo *relevante* en la agenda de género, la reforma de 2005 tuvo una incidencia *moderada mínima*.

Cuadro 3.4
Congreso de Durango. Agenda de Género Efectiva en materia de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres y su Incidencia en el Status Quo

Decreto/ fecha	Legislación	Incidencia		
		Negativa	Moderada	Relevante
			1	2
298-LXI 14/06/00	Ley del instituto de la Mujer Duranguense			X
202-LXIII 09/12/05	Reformas y derogaciones a diversos artículos de la Ley que crea el Instituto de la Mujer Duranguense.		X	

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango.

3.9 Legislación en materia de libertad y seguridad sexual en el Estado de Coahuila.

De acuerdo a la evaluación realizada por el INMUJERES en 2002 a la legislación del Estado de Coahuila, el Código Penal de 1999 exhibía grandes carencias en materia de delitos relacionados con la libertad y la seguridad sexual.

La incorporación de estas observaciones a la legislación local se hizo a partir de las reformas realizadas al código penal y de procedimientos penales durante la LVI Legislatura. De estas reformas sobresale la adición de un capítulo al Código Penal que introduce la figura del acoso sexual (Capítulo Quinto, Título Tercero del Apartado Cuarto del Libro Segundo).

Conviene señalar que estas reformas fueron producto de dos iniciativas, por un lado, el Grupo Parlamentario del PAN metió una propuesta en materia de delitos de Corrupción de Menores, Estupro y Hostigamiento sexual. Posteriormente, las Diputadas Hilda Flores Escalera, Latiffe Burciaga Neme y Martha Loera Arámbula, del Grupo Parlamentario del PRI, propusieron otra iniciativa en materia de delitos de corrupción, pornografía y lenocinio de menores e incapaces y acoso sexual. La iniciativa de éstas últimas consideraban medidas de asistencia médica de urgencia como el suministro de anticonceptivos de emergencia como parte de los derechos de las víctimas de violación. Sin embargo, el dictamen de la comisión acotó dicho tratamiento sólo a la prevención de enfermedades de transmisión sexual –lo que le quitó el impacto de *relevante* a la propuesta para dejarlo sólo en *moderada*. Al respecto, véase lo declarado por el Diputado Miguel Felipe Mery Ayup:

“...Por lo que concierne a la suministración de anticonceptivos de emergencia a que se refiere la citada fracción, en opinión de este Pleno, debe de reconsiderarse su inclusión para que se analice en forma minuciosa, ya que dicho aspecto, implica repercusiones importantes en el ámbito social, religioso, político, legal, etcétera”. (Sesión del 1º de noviembre de 2005, Diario de Debates, LVI Legislatura, Congreso del Estado de Coahuila)

Por otro lado, también se modificó la figura del estupro y del rapto. La primera dejó de considerar como sujeto pasivo sólo a la mujer para incluir también al hombre y se quitó la condición de que la víctima fuera una mujer casta y honesta. Igualmente se suprimió la eximente de la acción penal cuando el delincuente se casara con la ofendida. Se mantuvo

la reparación del daño si como consecuencia de la violación o del estupro hubiera habido descendencia, en cuyo caso la reparación comprendería, además de lo señalado por el código, la ministración de alimentos al hijo en los términos de la ley civil. Las penas se mantuvieron igual que en Código Civil de 1999, de un mes a tres años y multa.

En el caso del rapto, entendido como “la acción de sustraer por medio de violencia física o moral o del engaño a una persona para satisfacer algún deseo erótico o para casarse” (artículo 389 del Código Penal de 1999), fue reformada en varios aspectos. Por un lado se incluyeron como sujetos pasivos a los menores de 16 años de edad y se dejó de considerar que el sujeto pasivo pudiera ser sólo la mujer, asimismo, se derogó lo relativo a la extinción de la acción penal en caso de que el raptor se casara con la ofendida. Las penas por rapto se mantuvieron de seis meses a seis años y multa. Extrañamente, en este artículo no se considera ninguna medida de reparación del daño en caso de que como consecuencia del rapto resultara descendencia -como en el caso del estupro.

Durante la LVII Legislatura se siguieron realizando reformas en delitos de libertad y seguridad sexual, así, la reforma al Código Penal incluyó dentro de los delitos sujetos a reparación del daño moral, los delitos de violación conyugal y lenocinio, entre otros (artículo 351).¹¹²

Las reformas realizadas al Código Penal y de Procedimientos Penales para considerar los delitos de Libertad y Seguridad Sexual, en el Congreso de Coahuila se ubicaron en el rango de *relevante* (ver cuadro 3.5). Los logros más evidentes están en haber introducido la figura de hostigamiento sexual y en haber reconocido la violencia conyugal -aún con sus falencias-, pues implicó el reconocimiento a nivel jurídico de la violencia sexual de que es objeto la mujer en ámbito laboral, y en las relaciones conyugales, con lo cual respondió a las exigencias que impone la Convención de Belém Do Pará en su artículo 3 de “tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o

¹¹² No fue posible identificar cuándo se incluyó la figura violación conyugal en el Código Penal de Coahuila, al parecer fue en el Código Penal de 1999. Conviene mencionar que la violación conyugal tiene un castigo menor que la violación que no involucra al cónyuge.

abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer”.

Otro acierto fue haber quitado la eximente del rapto cuando el o los raptos se casaran con la víctima. Esta disposición está acorde al artículo 16 de la CEDAW en relación a la obligación de los Estados Parte de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares” y para igualar “el mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento” (inciso “b” del numeral 1). En el cuadro 3.5 se puede advertir la incidencia relevante de esta legislación.

Cuadro 3.5

Congresos de Coahuila: Agenda Efectiva de Género en materia de Seguridad Sexual y su incidencia en el Status Quo.

Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
507/LVI. 01/11/05. Reformas, al Código Penal y de Procedimientos Penales.	Introduce modificaciones en materia de delitos de corrupción, pornografía, estupro, lenocinio y acoso sexual. Introducir el valor de la declaración de la víctima tratándose de los delitos de violación, atentados al pudor, estupro, rapto y hostigamiento sexual.				X
67/LVII. 01/09/06 Reformas al Código Penal.	Art. 120. Reparación del daño moral a los delitos de violencia familiar, violación, trata de personas y adulterio entre otros				X
68/LVII. 22/08/06 Reformas al Código Penal	Art. 351. Penalidad más alta al homicidio causado por violación.				X

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

3.10 Legislación en materia de libertad y seguridad sexual en el Estado de Durango.

En el Congreso del Estado de Durango, las reformas al Código Penal realizadas en 2004 no subsanaron en gran medida las observaciones hechas a este cuerpo jurídico en la evaluación de 2002; así, aunque se tipificó el delito de la violación entre cónyuges, se le siguió castigando menos que a la violación entre no cónyuges (para ésta última la penalidad es de 8 a 14 años, y para violación entre cónyuges es de 4 a 7 años. Artículos 392 y 397, respectivamente). Además, se siguió considerando al matrimonio como eximente de la responsabilidad penal en caso de rapto y de estupro (si bien en el primero se introdujo el *miedo grave* como impedimento para el matrimonio). Conviene reconocer sin embargo, que se introdujo el delito de hostigamiento sexual (condicionado a que este acto conllevara una acción de daño *premeditado*) Ver cuadro 3.6.

Las materias realizadas a los Códigos Civil y Penal en materia de Seguridad Sexual se ubicaron en un promedio de moderado a relevante. En el caso del Código Civil las modificaciones de 2004 siguieron convalidando el matrimonio como eximente del delito en caso de rapto, a lo más que se llegó fue a reconocer la fuerza y el miedo *graves* –por parte de *alguno* de los cónyuges- como impedimento de celebración del matrimonio, además de considerar que el impedimento para el matrimonio subsistiría mientras la raptada no fuera restituida a un lugar seguro donde libremente manifestara su voluntad. Consecuentemente, en materia de rapto, el Código Penal considera como eximente de responsabilidad penal el contraer matrimonio con la raptada - lo que queda aparentemente a su voluntad. Estas disposiciones se alejan de la Convención de Belém Do Pará y la CEDAW, así como de la Plataforma de Beijing en cuanto a:

“Condenar la violencia contra la mujer y abstenerse de invocar ninguna costumbre, tradición o consideración de carácter religioso para eludir las obligaciones con respecto a su eliminación que figuran en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer” (inciso “a” del objetivo estratégico D1 “Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer”.

En el siguiente cuadro se puede advertir la legislación creada en el Congreso de Durango en materia de Seguridad Sexual.

Cuadro 3.6
Congreso de Durango
Agenda Efectiva de Género en materia de Seguridad Sexual
y su incidencia en el Status Quo.

Decreto/ Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
334-LXII 31/03/04	Reformas al Código Civil. En caso de rapto, el miedo grave prevalece como impedimento de matrimonio			X	
338-LXII 01/04/04	Código Penal para el Estado de Durango. Establece la violación entre cónyuges (pero se le castiga con menos severidad que la violación entre no cónyuges).			X	

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango.

3.11 Legislación en materia de Igualdad de las mujeres en el matrimonio y en las relaciones familiares en el Estado de Coahuila.

En los congresos en estudio, lo relativo a la igualdad de las mujeres en el matrimonio y en las relaciones familiares se contiene en los Códigos Civiles y de Procedimientos Civiles. En el Congreso de Coahuila el status quo relacionado con estas cuestiones se encontraba en el Código Civil de 1941. Éste fue sustituido por el Código Civil de 1999. En relación con la igualdad entre mujeres y hombres en el matrimonio y las relaciones familiares, la evaluación de 2002 consideró que el nuevo código tenía grandes deficiencias. Así, mantenía las diferencias de edad mínima entre hombres y mujeres para contraer matrimonio (artículo 255 cc), además, para contraer nupcias posterior a un divorcio la mujer debía esperar hasta 300 días de la disolución del matrimonio anterior (artículo 264 cc); por otro lado, si bien la mujer no requería del permiso del marido para trabajar (como en otros estados), se expresaba que podría realizar cualquier actividad que “no dañara la moral y la estructura de la familia” (artículo 274), expresión ésta que de acuerdo a la

evaluación podría facilitar alegatos discriminatorios hacia la mujer, violatorios de su derecho al trabajo, en especial porque no existía una definición de lo que significaba la “estructura de la familia”.

Por otro lado, se mantenían las causales de divorcio que sancionaban de manera diferenciada las conductas del hombre y la mujer antes de haber contraído nupcias y cuyos efectos se dieran durante el matrimonio (por ejemplo, el haber concebido un hijo con anterioridad al contrato matrimonial, artículo 363, fracción II). Conviene mencionar que para el caso contrario –si el hombre había engendrado un hijo antes del matrimonio-, no se establecía nada. Con ello se alejaba de lo establecido en la CEDAW en lo relativo a la igualdad de la mujer y el hombre en el matrimonio y las relaciones familiares.

En cuanto a las relaciones patrimoniales entre hombres y mujeres, el Código Civil creado en 1999, no reconoció el valor del trabajo doméstico como aporte de la economía familiar, además, las obligaciones alimentarias en caso de divorcio voluntario se soslayaban para el caso del cónyuge que había dedicado su tiempo a la atención del hogar y a la prole - normalmente la mujer (artículo 282 cc). En caso de divorcio necesario se establecía que el o la cónyuge inocente sólo tendría derecho a los alimentos por otro tiempo igual al que hubiera estado casado o casada.

En la Legislatura LVI, a propuesta del Grupo Parlamentario del PRD se modificó el Código Civil para establecer el procedimiento de probación de paternidad responsable a partir de las modalidades de los juicios sobre paternidad, maternidad y filiación. Así, la filiación podría ser establecida judicialmente con toda clase de pruebas, incluidas las biológicas. Esta reforma responde en alguna medida al acuerdo contenido en el inciso “f” numeral 1 de la CEDAW, relativo a asegurar entre hombres y mujeres “los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial”.

También se modificó lo relativo al tiempo de espera para volver a contraer matrimonio en caso de divorcio: “para que los cónyuges que se divorcien voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año” (siguió vigente el plazo de 2 años para quienes se divorciaran por la vía de lo contencioso).

Como se puede advertir, las modificaciones a la legislación civil no han terminado de igualar la posición de los hombres y las mujeres en lo relativo al matrimonio y las relaciones familiares, particularmente el referido a tener los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y en ocasión de su disolución (inciso “c” del numeral 1), pues en el caso de la mujer se hacen distinciones que no se hacen para los hombres. En este sentido, la legislación creada en materia de igualdad de las mujeres en el matrimonio y las relaciones familiares tuvo una incidencia de moderada a relevante en el status quo (Ver cuadro 3.7).

Cuadro 3.7
Congresos de Coahuila:
Agenda Efectiva de Género en materia de Igualdad de la Mujer en el Matrimonio y las Relaciones Familiares y su Incidencia en el Status Quo.

Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
315-LIV.19/05/99 Código Civil para el Estado de Coahuila	Siguió manteniendo en gran medida una condición desigual de las mujeres en varios aspectos (edad para contraer matrimonio, causales de divorcio, reconocimiento de trabajo doméstico, etc.)		X		
235-LVI. 24/06/04 Reformas al Código Civil de 1999	Juicios sobre paternidad, maternidad y filiación.				X
424-LVI 28/06/2005	Suprime del precepto que supeditaba la profesión, arte u oficio al sexo de la persona, se hace una adición al artículo 1 para establecer que "el Estado protegerá a la familia, a la que reconoce como la agrupación primaria <i>natural</i> y fundamental de la sociedad".			X	
103-LVII.	Establece que para que los cónyuges			X	

17/10/06 Reforma al Art. 383 del Código Civil.	que se divorcien voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año.				
125-LVII.22/11/06 Reformas al Código Civil	Adicionar el artículo 369 bis del Estado (establece el divorcio administrativo).			X	

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

3.12 Igualdad de las mujeres en el matrimonio y en las relaciones familiares en el Estado de Durango.

En el caso del Estado de Durango también se hicieron modificaciones al Código Civil (que databa de 1996) en materia de igualdad de género en el matrimonio, así, se estableció la igual capacidad jurídica para el hombre y la mujer y en consecuencia el no sometimiento de ninguna persona por razón de su sexo, ni restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles. También estableció la igualdad jurídica para que los cónyuges pudieran desempeñar cualquier actividad con los mismos derechos personales como marido y mujer. Por otro lado, estableció la igualdad entre los cónyuges “de los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio” y estimó como contribución económica al sostenimiento del hogar, el desempeño del trabajo en el hogar o el cuidado de los hijos (artículos 159 y 159 bis). Estas reformas estuvieron en concordancia con el artículo 16 de la CEDAW, relativo a eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, en especial el inciso “g” del numeral 1, orientado a garantizar los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación.

Sin embargo, se dejaron de modificar algunos aspectos que ya habían sido cuestionados por la evaluación de 2002, como la diferencia de edades para contraer matrimonio (14 años para las mujeres y 16 para los hombres, artículo 143). También mantuvo la diferencia de tiempo en que hombres y mujeres podían contraer nupcias posteriores a un divorcio, así: “la mujer no puede contraer nuevo matrimonio con persona distinta sino

hasta pasados 300 días después de la disolución anterior a menos que dentro de ese plazo diere a luz un hijo”. Igualmente, se siguió considerando como causal de divorcio el hecho de que la mujer diera a luz durante el matrimonio, un hijo concebido antes de celebrarse el contrato y que judicialmente fuera declarado ilegítimo, en tanto no establecía nada para el caso de que tal situación ocurriera respecto al hombre. De acuerdo con lo anterior, la legislación creada en materia de igualdad de las mujeres en el matrimonio y las relaciones familiares en el Congreso del Estado de Durango tuvo una incidencia en el status quo, de *moderada normal* (ver cuadro 3.8).

Cuadro 3.8
Congreso de Durango: Agenda Efectiva de Género en materia de Igualdad de la mujer en el Matrimonio y las Relaciones Familiares y su Incidencia en el Status Quo.

Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia		
		Negativa	Moderada	Relevante
334-LXII.31/03/04 Reformas a diversos artículos del Código Civil	Reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos del Código Civil del Estado de Durango. Mejora la igualdad de las mujeres en varios rubros que estaban pendientes.		1	2
				X

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango.

3.13 Legislación en materia de Acciones Especiales Temporales para el Incremento de las Mujeres en la esfera política en el Estado de Coahuila.

La CEDAW define una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, consecuentemente, compromete a los Estados Partes a asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer en todas las esferas - política, social, económica y cultural-, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (artículo 3). Por ello los Estados Partes deben tomar “medidas especiales” para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer.

Bajo este principio, en lo correspondiente a la esfera política, una de las recomendaciones de la Plataforma de Beijing se orientó a la necesidad de revisar el efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres a fin de hacer modificaciones necesarias en caso de procedencia (Inciso “d” del objetivo estratégico “G1”). También recomendó realizar reformas en las estructuras de los partidos políticos para remover las barreras que inhibieran la participación de las mujeres en la política formal. Estas medidas tratan de responder a principios muy específicos relativos a la situación de la mujer en el ejercicio del poder (inciso “b” del objetivo estratégico GI, de la plataforma de acción de Beijing).

En este contexto, entre 2000 y 2001 los procesos de reforma electoral en los estados establecieron en mayor o menor medida las “cuotas de género” en la legislación electoral. Estas acciones afirmativas encuentran su justificante en un marco internacional que reconoce la necesidad de medidas temporales que permitan traducir la igualdad jurídica de hombres y mujeres al terreno de la competencia electoral y a las prácticas de los partidos políticos. En el Estado de Coahuila la cuota de género se incluyó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales en la reforma electoral de 2001. La norma aplicó para las candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional, aunque dejó abierta la posibilidad de que en las primeras los partidos no *pudieran* cumplieran tal disposición, en cuyo caso, como un recurso compensador, la ley considero hacer una reasignación de género de las candidaturas plurinominales. En virtud de su inoperancia real (no ha habido un incremento sustantivo en las candidaturas de mujeres, ver Capítulo II), estas medidas sólo desplazaron el punto del status quo en un rango de *moderado mínimo*. Tal incidencia se basa en que sólo visibiliza la inequidad de género en la competencia política pero no establecer un marco regulatorio efectivo que la revierta (ver cuadro 3.9).

Cuadro 3.9

Congreso de Coahuila

Agenda Efectiva de Género en materia de Acciones Especiales Temporales para el Incremento de las Mujeres en la Participación Política y su incidencia en el Status Quo.

Decreto/ Legislatura	Legislación	Incidencia		
		Negativa	Moderada	Relevante
176-LV.12/11/01 Reforma Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos ElectORAles	Estableció la cuota de género (no más de un 30% de candidatos de un mismo género) en los procesos electorales. Careció de un diseño que la hiciera efectiva		1 X	2

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

3.14 Legislación en materia de Acciones Especiales Temporales para el Incremento de las Mujeres en la esfera Política y su incidencia en el Status Quo en el Estado de Durango.

En lo que respecta al Estado de Durango, el Código Electoral incorporó por primera vez las cuestiones de género en la Reforma Electoral del 2000.¹¹³ De acuerdo con la norma, las obligaciones de los partidos políticos en materia de equidad de género quedaron establecidas sólo como un *exhorto general* a los partidos para que en sus documentos internos *procuraran* una mayor participación de las mujeres en la vida política. Esta medida implicó una incidencia en el status quo de moderada mínima. En 2006 se realizó otra reforma al Código electoral para fijar de manera más específica los mecanismos de operación de la cuota de género así como el establecimiento de sanciones para los partidos que no la cumplieran. Si bien esta reforma se orienta hacia los marcos internacionales su incidencia en el estatus quo es moderada en la medida en que sólo aplica para las diputaciones plurinominales (ver cuadro 3.10).¹¹⁴

¹¹³ No fue posible identificar si la cuota de género formaba parte de las propuestas por el Gobernador o si fue producto de una negociación en comisiones ya que la iniciativa no aparece en el Diario de Debates.

¹¹⁴ En la LVIII Legislatura del Congreso de Coahuila se terminó el proceso de reforma electoral iniciado en la LVII Legislatura, mediante el cual se abrogaron la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos ElectORAles y la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza (de noviembre de 2001), y fueron sustituidas por el Código Electoral del Estado. En lo referente a la cuota de género, se modificaron los

Cuadro 3.10

Congreso de Durango:
Agenda Efectiva de Género en materia de Acciones Especiales Temporales para el Incremento de las Mujeres en la Participación Política y su incidencia en el Status Quo.

Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia		
		Negativa	Moderada	Relevante
303-LXI. 27/09/00 Reformas al Código Estatal Electoral	Establece la cuota de género a manera de recomendación.		1 X	2
290-LXIII.18/08/06 Reformas al Código Estatal Electoral	Establece sanciones por el incumplimiento de la cuota de género		X	

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango y las LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

3.15 Legislación en materia de salud sexual y reproductiva en el Estado de Coahuila.

Uno de los derechos humanos considerados por la CEDAW tiene que ver con la reproducción humana y con las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos. En este sentido, la CEDAW llama a que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación. En tal caso recomienda eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia (artículo 12). Así, los Estados Partes deben garantizar que en un plano de igualdad con los hombres, las mujeres puedan decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos, así como recibir información, educación, y los medios que les permitan ejercer estos derechos. Por ello, una de las recomendaciones del Comité para

porcentajes de género para igualarlo al porcentaje de 60-40 del COFIPE. Aunque en apariencia la norma fijó un procedimiento para las listas de integración por bloques de cinco candidaturas estableciendo el porcentaje máximo de un 60 por ciento de un mismo género, no modificó el procedimiento de asignación, con lo que siguió dejando un marco muy flexible para la aplicación de la cuota de género. Así, esta siguió siendo válida nada más cuando el partido utilizara sólo la lista de preferencia para la integración de sus listas de candidatos de representación proporcional –situación que los partidos eluden, prefiriendo una forma de integración mixta. Ver: Decreto 6 Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, LVIII Legislatura (esta legislatura no entra dentro del universo de estudio).

la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, fue que si bien la decisión de tener hijos debía adoptarse en consulta con el cónyuge o el compañero, no debía, sin embargo, estar limitada por el cónyuge, el padre, el compañero o el gobierno (recomendación número 21, 13º periodo de sesiones, 1994).

Ya desde 1992, durante el 11º periodo de sesiones, el Comité había emitido la Recomendación General número 19, relativa a que los Estados Partes debían asegurarse de tomar medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vieran obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos - como abortos ilegales-, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.

Igualmente, en la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, de la CEPAL,¹¹⁵ los gobiernos de los países participantes reafirmaron su decisión de revisar e implementar la legislación que garantizara el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos y el acceso sin discriminación a los servicios de salud, incluida la salud sexual y reproductiva, de conformidad con el Consenso de Lima (Fracción XI del Punto 6 del Consenso de México, Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL) .

Por otro lado, aunque en la Conferencia de Beijing (1995), la referencia explícita a la despenalización del aborto fue derrotada, en el párrafo 97 de la Plataforma de Acción, relativo a la Mujer y la salud, se dejó establecido el problema de salud pública y de justicia social que representaba el aborto en condiciones peligrosas por los riesgos reales de muerte que implicaba, y por ser mujeres pobres las que estaban más expuestas a esos riesgos.

Estas disposiciones abrían la posibilidad de que los congresos locales revisaran la situación del aborto en sus códigos penales ya que en los dos estados en cuestión el

¹¹⁵ Esta Conferencia tuvo lugar en México del 10 al 12 de junio de 2004.

aborto se encuentra tipificado como delito (véase capítulo séptimo, del Código Penal del Estado de Coahuila, y Capítulo sexto, del Código Penal del Estado de Durango).

En el Estado de Coahuila la cuestión del aborto ha sido retomada solamente en lo relativo a su prevención –en un sentido más bien conservador-, y no en cuanto a su atención como problema de salud pública o como un derecho de la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Al respecto, téngase en cuenta el Punto de Acuerdo propuesto por el Diputado Genaro Fuantos Sánchez, del PRD de la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila, en el cual se exhorta a la SEP a “incluir en los planes y programas de estudio, el tema de la sexualidad con mayor amplitud y profundidad”:

*“Compañeros Diputados y Diputadas, los invito a adherirse al presente Punto de Acuerdo que solo lleva el propósito de impulsar un programa de educación sexual responsable en educación básica, sobre todo en primaria y secundaria, para que nuestros niños y jóvenes tomen conciencia de la importancia que representa en la vida de los seres humano; para evitar los embarazos no deseados, ataquemos las causas, para no tener que andar aprobando en Coahuila una ley para despenalizar el aborto”.*¹¹⁶

Más aún, en el Estado de Coahuila se ha legislado sobre aspectos que tienen que ver con una política orientada a desincentivar la despenalización del aborto. Así, las reformas de 2006 al Código Penal, propuestas por el Ejecutivo y el Poder Judicial del Estado, establecieron la figura típica de *lesiones al concebido*, penalizando con prisión de dos a siete años y multa, al que por cualquier medio dolosamente causara en el concebido una lesión o enfermedad que perjudicara gravemente su normal desarrollo o provocara en el mismo una deficiencia física o psíquica de por vida (artículo 346). En caso de que éste fuera realizado por un profesional de la salud, se le impondría también la inhabilitación

¹¹⁶ El Punto de Acuerdo fue aprobado por unanimidad no sin antes ser ampliamente discutido, pero no en lo relativo a la cuestión del aborto sino en torno a la defensa de la tarea de los maestros en la escuela –bastantes representados en el Congreso-, por la puesta en duda de la falta de compromiso de los maestros en la materia de educación sexual que algunos diputados advirtieron en la propuesta del Punto de Acuerdo. Véase acta de la décima sesión del primer periodo ordinario de sesiones, segundo año de ejercicio constitucional de la LVII legislatura, 3 de mayo de 2007. <http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/info2004/diarioLVII/eje2007/1po2/1po2s10.doc> entrada 20/11/2007

para el ejercicio de la profesión por el mismo término. La Ley exime a la mujer cuando el daño fuera ocasionado de manera culposa.

Asimismo, la reforma estableció la figura típica de *abandono de mujer gestante en situación crítica* (artículo 316 bis), sancionando con prisión de seis meses a cuatro años, multa y pérdida de derechos familiares, en su caso, al que abandonare a una mujer en gestación a la que hubiera embarazado en *precaria situación económica* o de salud, *poniendo en grave riesgo al ser humano en formación*. El delito es perseguido siempre a petición de parte ofendida. Por otro lado, se aprobó la Ley de Protección a la Maternidad cuyo objetivo declarado es “asegurar la observancia y protección de los derechos de la mujer embarazada, resguardar su salud, la del producto en gestación y la infancia temprana”. Esta ley originó una serie de reformas a otras leyes, como la Ley de Salud y la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres (ésta última ya mencionada anteriormente).

En cuanto a las reformas a la Ley Estatal de Salud, ampliaron el espectro de atención a la salud de las mujeres embarazadas y de las madres, e incluso hasta los infantes, para adecuarlas a los fines de la Ley de Protección a la Maternidad (artículos 6, 27 y 59).

En materia de derechos reproductivos, la prohibición de la discriminación por estado de gravidez en el Estado de Coahuila quedó plasmado el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, orientadas a prohibir actos que restringieran las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso de trabajo, así como la limitación al ingreso de los programas de capacitación y formación profesional por razones de raza, sexo, edad, preferencias sexuales, doctrina política, creencias religiosas, *estado de gravidez*, antecedentes penales, o cualquier otra que significara un detrimento hacia la igualdad de oportunidades de las personas (entre éstas se incluían por ejemplo, el hecho de estar tatuados).

La situación de los derechos reproductivos de las mujeres también fue considerada en la Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación, en donde se prohibió toda

forma de discriminación en contra de cualquier persona, motivada por razones de –entre otras-, *género y estado de gravidez*.

La agenda de género efectiva en materia de salud sexual y reproductiva en el Congreso de Coahuila fue en gran medida contradictoria en cuanto a proteger la salud reproductiva de las mujeres. Así, si bien las leyes creadas incorporaron algunas recomendaciones de los diversos marcos internacionales, su incorporación gravitó en torno a evitar que el aborto dejara de ser considerado punible. Esto contraviene la recomendación de la plataforma de Beijing de reconocer al aborto como un problema social (literales “j” y “k” del objetivo estratégico “C.1.” de la plataforma de Beijing):

“Reconocer y afrontar las consecuencias que tienen para la salud los abortos peligrosos, por ser una cuestión de gran importancia para la salud pública...”

“En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían (...) considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales”

En el caso de las reformas a la Ley Estatal de Salud (artículos 6, 27 y 59), realizadas también con el propósito de adecuarlas a la Ley de Protección a la Maternidad, sí pueden considerarse -no obstante su finalidad implícita-, como reformas con incidencia de género en la medida en que amplían el espectro de atención de salud de las mujeres embarazadas y de las madres (situación considerada en el numeral 2 del artículo 12 de la CEDAW).

Por otro lado, la figura típica de *lesiones al concebido* bien puede interpretarse como una norma que sanciona los daños que dolosamente sean causados por alguien en contra del concebido –en un caso de aborto forzado-; pero también como una norma que niega la posibilidad de que las mujeres que necesiten abortar sean asistidas por un profesional de la salud (existe una sanción para éste). De hecho, esta disposición resulta ociosa pues ya está contenida dentro del capítulo sexto del Código Penal de Coahuila relativo al aborto.

Las reformas y/o creación de leyes en materia de salud sexual y reproductiva en el Congreso del Estado de Coahuila y su incidencia debe situarse en el contexto político-social en el que ocurrieron, esto es, en el contexto de la despenalización del aborto hasta antes de las 12 semanas de gestación llevada a cabo por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 2007. La emisión de estas leyes en Coahuila no puede más que interpretarse como una salida tangencial al problema del aborto y como una medida aparentemente alternativa a la despenalización del aborto. Así, la figura típica de *abandono de mujer gestante en precaria situación económica*, incluida en el Código Penal, pudiera considerarse una acción que desplaza el punto del status quo en un sentido favorable a los marcos internacionales en la medida en que fomenta la responsabilidad paterna y los actos sexuales reproductivos de los hombres. Sin embargo, tomada en su contexto político, esta norma forma parte del conjunto de reformas orientadas a evitar la despenalización del aborto. La Ley de Protección a la Maternidad es un caso culminante, pues establece una serie de medidas tendentes a asegurar el término del embarazo, para lo cual la atención institucional se extiende hasta la infancia temprana. Así, la legislación tiene un efecto de negativa a moderada (ver cuadro 3.11).

Cuadro 3.11
Congresos de Coahuila
Agenda Efectiva de Género en materia de Salud sexual y Reproductiva de la Mujer,
y su incidencia en el Status Quo.

Decreto/Legislativa/fecha	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
¿? LIV. 06/07/99. Ley de los Derechos del Menor.	El artículo 14 reconoce que el menor tiene el derecho intrínseco a la vida desde su concepción y en el artículo 16 establece sanciones para cuando se ataque la vida del nonato.	X			
68-LVII. 22/08/06 Reformas al Código Penal	Lesiones al concebido y figura típica de abandono de mujer gestante en situación crítica; figura de lesiones al concebido.	X			
312/LVII. 26/06/07 Modificaciones al Estatuto Jurídico para	prohibió restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso de trabajo,				X

los Trabajadores al Servicio del Estado	programas de capacitación y formación profesional por razones estado de gravidez, entre otras				
313-LVII.26/06/08 Ley Para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado	Previene toda forma de discriminación en contra de cualquier persona, motivada por razones de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, económica o de salud, <i>estado de gravidez</i> , lengua, religión, expresión de las ideas u opiniones, <i>preferencias sexuales</i> , estado civil, filiación e identidad política, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana				X
538/ LVII. 17/06/08 Ley de Protección a la Maternidad	Asegura la observancia y protección de los derechos de la mujer embarazada, resguardar su salud, la del producto en gestación y la infancia temprana		X		
539-LVII.17/06/08 Reforma a la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres y Ley Estatal de Salud.	Se reforman los artículos 2 y 3 de la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres para (implementar una red de apoyo a mujeres embarazadas.	X			

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango y las LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

3.16 Legislación en materia de salud sexual y reproductiva en el Estado de Durango.

El Congreso del Estado de Durango también legisló en materia de salud reproductiva, sobre todo en lo correspondiente a discriminación por estado de gravidez. Así, la Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango (creada durante la LXII Legislatura), previó medidas para combatir la discriminación de las jóvenes escolares embarazadas, estableciendo que éstas tendrían derecho a asistir a la escuela sin impedimento para continuar o reanudar sus estudios. Además, previó la atención por parte del Instituto de

las Mujeres para con las jóvenes madres.¹¹⁷ Esta legislación correspondió a la Plataforma de Beijing en relación a:

“Promover un entorno docente en que se eliminen todas las barreras que impiden la asistencia a la escuela de las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes, que incluya, según corresponda, servicios accesibles y asequibles de guardería y educación de los padres a fin de alentar a quienes deben ocuparse del cuidado de sus hijos y hermanos en edad escolar a reanudar los estudios o a llevarlos a término (inciso “g” del objetivo estratégico B1, asegurar la igualdad de acceso a la educación)”.

No obstante el avance incisivo de estas reformas en el status quo de género, éstas se vieron revertidas en las reformas realizadas a la Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango en la LXIII Legislatura, cuando en ocasión de la reforma a la Ley de Administración Pública Estatal se redefinieron las funciones de algunas dependencias, y en la que al Instituto de la Juventud se le quitó lo relativo a atender la situación de maternidad de las jóvenes.

Por otro lado, en 2003 se reformó la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado, para prohibir toda distinción entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, estado civil, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. En este sentido, se prohibió que: “bajo ninguna circunstancia, en tratándose de mujeres trabajadoras, se condicionará su contratación a la presentación de certificado de no embarazo” (artículo 3 del Capítulo Único, del Título Primero).¹¹⁸ No obstante su relevancia, el alcance de las reformas se restringió sólo a las mujeres trabajadoras al servicio del Estado, acatando así de manera parcial la exigencia de la CEDAW relativa a que el Estado debe “prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil” (Artículo 11, inciso “a” del numeral 2 de la CEDAW).

¹¹⁷ La propuesta se presentó por los Diputados Rafael Palacios (PRD), Yolanda de la Torre Valdez, Adán Soria, y Jorge Herrera, del PRI.

¹¹⁸ La propuesta la hizo la Diputada Rosario Castro Lozano, del PAN.

La legislación en materia de salud reproductiva de las mujeres fue relevante en la relativa a la discriminación por estado de gravidez. Lo referido a la cuestión del aborto no fue tratado en el periodo correspondiente ¹¹⁹ (ver cuadro 3.12)

Cuadro 3.12
Congresos de Durango
Agenda Efectiva de Género en materia de Salud sexual y Reproductiva de la Mujer, y su incidencia en el Status Quo.

Decreto/Legislatura/fecha	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
217/LXI. 9/12/99. Ley para la Prevención y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar	Consideró el ‘abuso fetal’ como un tipo de violencia familiar y lo definió como “el daño ocasionado a un ser humano en proceso de formación y desarrollo intrauterino”.	X			
195/LXII. 25/02/2003 Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango.	Estableció que las jóvenes en estado de gravidez tendrían derecho a asistir a la escuela sin impedimento para continuar o reanudar sus estudios				X
224-LXII. 01/08/03 Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado	Estableció que bajo ninguna circunstancia, en tratándose de mujeres trabajadoras, se condicionará su contratación a la presentación de certificado de no embarazo				X
201/LXIII. 9/12/05 Reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de las y los Jóvenes.	Adecuar el contenido de la Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango a las modificaciones que le dan la rectoría de la política social a la Secretaría de Desarrollo Social del Estado.	X			

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango y las LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

¹¹⁹ En el Estado de Durango hasta la LXIII Legislatura el tema del aborto no había sido considerado más que a nivel de pronunciamientos. Aunque es un tema persistente en la agenda de género, el aborto saltó a la palestra pública con más fuerza en 2007 en ocasión a la despenalización del aborto hasta antes de las 12 semanas de gestación que realizó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en transcurso de la LXIV Legislatura que ya no entra en este estudio).

3.17. Legislación en materia discriminación por orientación sexual en el Estado de Coahuila.

En Beijing 1995, la demanda de los grupos lésbicos para que se reconociera la orientación sexual y los derechos sexuales como parte del espectro de los derechos humanos no logró consenso. No fue sino hasta Beijing+5 que el tema pudo ser subrepticamente reconocido como parte de las barreras que enfrentan las mujeres para el goce de sus derechos humanos.¹²⁰ Véase, el punto número 4 del documento “Más Acciones e iniciativas para la Implementación de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción”.

“...En la Plataforma se respeta y valora la *plena diversidad de las situaciones y condiciones* en que se encuentra la mujer y se reconoce que *algunas* mujeres enfrentan barreras *especiales* que obstaculizan su participación plena y en pie de igualdad en la sociedad”.¹²¹

También en el numeral 27 de la introducción, relativo a los obstáculos que enfrentan las mujeres para el goce de sus derechos humanos, se puede advertir un reconocimiento implícito del obstáculo que representa la intolerancia por el ejercicio de una sexualidad diferente a la heterosexual.

“...La discriminación por razones de género y todas las demás formas de discriminación, particularmente las relacionadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otros tipos conexos de intolerancia siguen amenazando el

¹²⁰ Beijing+5 fue la reunión de seguimiento a la Plataforma de Acción de Beijing realizada por la ONU en la 23 Asamblea General en 2000 (periodo extraordinario). Para una ampliación de la lucha frontal de las mujeres lesbianas para posicionar los derechos sexuales en la agenda de los derechos humanos sobre todo en Beijing 1995 y Beijing+5-, ver: Mtetwa (2003), Archibald (2003), Fry (2003), Careaga Pérez (2003), en Careaga-Pérez(2003) .

¹²¹ Las delegaciones de los países a favor de que se incluyeran los términos de “orientación sexual” en el Documento de Beijing +5 (ONU, 2000), como Canadá, entre otros, retomaron la frase “otras condiciones” como referencia a la orientación sexual, si bien lamentaban que ésta no se nombrara de manera explícita. Ver: ONU 2000. "Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI"

disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales...”

Finalmente, el párrafo 96 de la Plataforma de Acción de Beijing recogió de una manera implícita a los derechos sexuales:

“Los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia...”

En el Congreso de Coahuila el tema del ejercicio de la sexualidad estaba presente desde en 1998, cuando una reforma a la Ley Estatal de Salud estableció disposiciones para regular la utilización de medidas preventivas para evitar el contagio y la transmisión de enfermedades a través del contacto sexual entre la población homosexual dedicada al sexo-servicio.

Posteriormente, en el contexto de la discusión nacional por los derechos de los pueblos indígenas la LV Legislatura aprobó adicionar un tercer párrafo al artículo 1 de la Constitución Política Mexicana para prohibir toda forma de discriminación (2001); en este mismo año se realizó la reforma al artículo 7º de la constitución política local. La normativa prohibía la discriminación motivada por una serie de condiciones:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”

En la LVII Legislatura la legislación creada en torno a la discriminación se orientó a establecer los marcos que prohibieran la discriminación por orientación sexual al

tiempo que se elaboraba Ley Para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación. Así, en 2006, la Ley de Asistencia Social para el Estado de Coahuila fue reformada en su artículo 28 para quitar la disposición que consideraba a los homosexuales como parte del *grupo potencialmente peligroso* para los menores en situación extraordinaria:

“Corresponde al estado, a través del Sistema, brindar atención a los menores en situación extraordinaria, entendiendo como tales a aquellos que: (...) VI.- Se asocien con delincuentes, homosexuales, prostitutas, viciosos o vagos”

La reforma consideró que esta redacción vulneraba el precepto constitucional que prohibía todo tipo de discriminación.

Por otro lado, también se reformó el Código Civil del Estado de Coahuila para establecer el Pacto Civil de Solidaridad, que permitió la unión consensual entre personas del mismo o diferente sexo. Además, con el objeto de adecuar la normatividad relacionada con el tema, en 2007 se reformó la ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, donde quedó establecida la prohibición de restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso de trabajo, así como limitar el ingreso a los programas de capacitación y formación profesional por razones de –entre otras-, *preferencias sexuales*, además de aquellas que significaran un detrimento hacia la igualdad de oportunidades de las personas.

Salvo las modificaciones a la Ley Estatal de Salud (LIV Legislatura), que tuvo una incidencia negativa, todos las demás se ubicaron en el nivel de *relevantes*. Conviene considerar al respecto que la reforma realizada a la Ley Estatal de Salud del Estado de Coahuila de 1998 se orientaba sobre todo a regular el ejercicio del sexo-servicio (sobre todo entre la población masculina) a partir de establecer que “toda persona dedicada a la prostitución debería conocer y utilizar medidas preventivas para evitar el contagio y la transmisión de enfermedades a través del contacto sexual, además de sujetarse a exámenes médicos y de laboratorios periódicos incluyendo el VIH” (Artículo 212).

Las recomendaciones contenidas en la plataforma de Beijing van más allá, así, se establece la necesidad de examinar desde la perspectiva de género los efectos del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, en la sociedad, el desarrollo y la salud.¹²² En este sentido, se advierte sobre la carencia de poder necesario de las mujeres para adoptar prácticas sexuales libres de riesgo originado en las relaciones de poder desiguales entre la mujer y el hombre, además de un acceso reducido a la información y a los servicios de prevención y tratamiento (párrafo 98). La reforma a la Ley de Salud dejó la responsabilidad de la prevención sólo al sector de sexoservidores y no tomó en cuenta la desventaja social de las mujeres, además, se encamina más a una política de restricción que de prevención de prácticas sexuales inseguras.¹²³ (Ver cuadro 3.13).

Cuadro 3.13
Congreso de Coahuila:
Agenda Efectiva de Género en Materia Discriminación y su incidencia en el Status Quo

Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
252-LIV.9/06/98 Modificaciones a la Ley Estatal de Salud	Utilización de medidas preventivas en la población sexoservidora	X			
160/ LV.24/04/01 Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Adición de un 3er párrafo al artículo 1º)	Para prohibir todo tipo de discriminación motivada por origen étnico o nacional, <u>el género</u> , la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.				X
171/LV. 09/10/01. Adición de un	Adecua los cambios constitucionales para prohibir todo tipo de discriminación y dispone que la ley				X

¹²² El Documento de Beijing+5 “Más Acciones e iniciativas para la Implementación de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción” sería más enfático al respecto, ya que expresamente consideró que los análisis de VIH eran parte de los servicios conexos de asesoramiento, *confidenciales y de acceso voluntario* que se debían de prestar a las mujeres, junto con el acceso de métodos seguros, asequibles y eficaces controlados por la mujer, como microbicidas y preservativos femeninos que las protegieran de las enfermedades de transmisión sexual y del VIH/SIDA.

¹²³ Esta legislación dio pie para que en los reglamentos de salud de los municipios se adoptara una política persecutoria en contra de la población homosexual que practicaba la prostitución, lo cual originó una resistencia de este grupo social. En algunos municipios, como por ejemplo en Torreón Coahuila, esta lucha adquirió tintes político-partidistas que posteriormente llevaron a la derogación de la reglamentación que obligaba a los homosexuales a realizarse exámenes del VIH.

párrafo segundo al artículo 7° de la Constitución Política de Coahuila	establecerá mecanismos a favor de las personas discriminadas para el goce de sus garantías de libertad, igualdad, seguridad jurídica y justicia social				
(S.D.)* LVII. 5/10/06 Reforma a la Ley de Asistencia Social	Eliminar el término “homosexuales” de la fracción IV del art. 28.				X
209-LVII. 11/01/07. Adiciones al Código Civil del Estado (artículo 369 bis)	Incorpora el Pacto Civil de Solidaridad para como figura alterna al matrimonio civil entre personas del mismo o diferente sexo.				X
313-LVII. 26/06/08 Ley Para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación	Previene toda forma de discriminación en contra de cualquier persona, motivada por razones de, entre otras origen, <i>preferencias sexuales</i> .				
373-LVII. 30/10/07 Reforma a la ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.	Incluye el término "compañero civil" para nombrar a las personas familiares que tienen derecho a una pensión a la muerte de un trabajador al servicio del Estado.				X

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

*En la LVII Legislatura de Coahuila no siempre fue posible abrir los archivos electrónicos subidos a la página del congreso.

3.18 Legislación en materia discriminación en el Estado de Durango.

En el caso del Congreso de Durango la legislación en torno a la discriminación se orientó hacia la prohibición de la discriminación por motivos étnicos, enfatizando la condición de las mujeres indígenas. Así, fue en la LXII Legislatura cuando se reforma el artículo 2 al de la Constitución local para incorporar las reformas en materia de cultura, discriminación de género y derechos indígenas que ya se habían hecho a la Constitución General: ¹²⁴

¹²⁴Esta reforma fue producto de dos iniciativas, una, planteada por el Diputado Adán Soria de la fracción parlamentaria del PAN, y otra a propuesta de la Diputada Yolanda de la Torre del PRI, para incluir la discriminación por carácter étnico o nacional.

“En el Estado de Durango, queda prohibida toda clase de servidumbre que implique la explotación o menoscabo de la dignidad de los trabajadores; igualmente queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad capacidades diferentes, condición social, condición de salud, religión, opinión, estado civil, o cualquier otra que atenta contra la dignidad humana (primer párrafo). Asimismo, propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria” (artículo 2. Fracción V).

En la LXII Legislatura se planteó la iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Durango en la que se incorporó lo relativo a los derechos humanos de las mujeres indígenas, que fue dictaminada hasta la LXIII Legislatura. La legislación creada en el Estado de Durango en torno a la discriminación tuvo una incidencia de género relevante (ver cuadro 3.14)

Cuadro 3.14
Congresos de Durango:
Agenda Efectiva de Género en Materia Discriminación y su incidencia en el Status Quo

Decreto/Legislatura	Legislación (por condición étnica y de género)	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
329/LXII. 20/02/04 Reformas al de la Constitución Política del Estado de Durango. Artículo 2 (entre otros)	Incorporar las reformas que en materia de cultura, discriminación de género y derechos indígenas, entre otras, se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos				X
390/LXIII. /15/06/07 Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Durango.	Establece las garantías de las mujeres indígenas para ejercer sus derechos de adquisición de bienes, desempeñar cualquier cargo o responsabilidad dentro de la comunidad; participar en proyectos productivos para el desarrollo comunitario, no ser objeto de comercio bajo ninguna circunstancia; elegir libre y voluntariamente a su pareja;.				

3.19 Legislación en materia de Transversalización de la Perspectiva de Género y Visibilización de las Mujeres.

Para la Plataforma de Acción Beijing, el éxito de las políticas y de las medidas destinadas a respaldar o reforzar la promoción de la igualdad de género y la mejora de la condición de la mujer debe basarse en la integración de una perspectiva de género en las políticas generales relacionadas con todas las esferas de la sociedad, así como en la aplicación de medidas positivas con ayuda institucional y financiera adecuada en todos los niveles y a lo largo de todas las 12 áreas de acción (educación, violencia contra la mujer, y demás).

Dentro de las medidas que debían de adoptar los gobiernos y las organizaciones nacionales e internacionales de estadística para facilitar la labor de transversalización se incluía la de reunir datos desglosados por sexo y por edad todos los aspectos de la actividad económica y la pobreza y, así como elaborar indicadores estadísticos cuantitativos y cualitativos para facilitar la evaluación del rendimiento económico desde una perspectiva de género. En la declaración de Beijing, los gobiernos partes se comprometieron a que políticas y programas debían reflejar una perspectiva de género. En relación a las acciones realizadas en los congresos en estudio, algunas acciones legislativas se han orientado a introducir aspectos normativos sobre la forma de recabar datos.

3.20 Acciones para transversalizar la perspectiva de género en los cuerpos legislativos del Estado de Coahuila.¹²⁵

¹²⁵ En estricto sentido toda la Agenda de Género y más aún, la de incidencia relevante pueden ser consideradas como acciones que tratan de transversalizar en mayor o menor medida el género en la legislación, sin embargo, hay acciones

En el Congreso de Coahuila, atendiendo a las observaciones de la evaluación de 2002, que señalaban que la legislación presentaba contradicciones de índole general respecto de la utilización de un lenguaje en el que la mujer y sus derechos quedaban escondidos detrás de la utilización de un genérico masculino, las leyes fueron modificadas a fin de visibilizar a las mujeres en el lenguaje. Así, en algunas ocasiones las reformas se encaminaron a introducir los artículos “las” y “los” para referirse a hombres y mujeres, o para especificar el género de los destinatarios de las leyes. Por lo general, en la mayoría de las éstas se incluyó un artículo para dejar sentado que el uso gramatical del genérico masculino “no implicaba la exclusión de las mujeres en la aplicabilidad de las normas”, salvo en casos que así se expresara.¹²⁶ En otras ocasiones las leyes establecen un artículo que enuncia que tales leyes “se llevarán a cabo con una perspectiva de género”, pero sin abundar en el concepto o establecer mecanismos específicos para su implementación (con lo que la perspectiva de género es dejada en manos de quienes terminan por operar la ley)

Otras acciones legislativas se han orientado a visibilizar a las mujeres de Coahuila y su obra. Así, en la LVI Legislatura del Congreso de Coahuila se decretó el otorgamiento de las preseas “Guadalupe González Ortiz” y “Dorotea de la Fuente Flores”, para reconocer en vida y post-mortem a mujeres coahuilenses destacadas en el ámbito político. Igualmente, el decreto por el cual el poder legislativo designa a las personas merecedoras de tales preseas en ocasión del aniversario del sufragio femenino. En la LVII Legislatura estos decretos fueron derogados para instituir en su lugar las “Preseas al Mérito de la Mujer en el Estado”, que tiene el objeto de reconocer a las mujeres que hubieran destacado en actividades públicas, sociales o profesionales, realizando actos de

legislativas que se distinguen expresamente por querer imprimir un sello de género a los cuerpos jurídicos ya sea introduciendo el concepto de género o visibilizando a las mujeres. En todo caso, aquí no se discute ni se analiza la idoneidad de tales medidas en la transversalizar efectiva de la perspectiva de género en la legislación.

¹²⁶ Como ya se vio anteriormente, el lenguaje aparentemente neutral de la constitución no registra la composición mixta de la población entre hombres y mujeres. De acuerdo a Agacinski (1998), la evidente *mixitud del hombre* –la división sexual de la humanidad–, obliga a renunciar al viejo sueño de una humanidad planteada en términos de un modelo único –*el hombre*–, para considerarla como formada por dos tipos de seres humanos distintos, a veces parecidos pero también diferentes. Pensar en la *mixitud del hombre* es pensar en la diferencia y asimetría que conlleva, lo que implica ya una *relación política de los sexos*, que abre la posibilidad de sacar de la marginalidad de la historia a las mujeres.

trascendencia en beneficio de la comunidad a lo largo de su vida.¹²⁷ Este reconocimiento se entrega en el marco del Día 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer.

Por otro lado, con el objeto de establecer la desagregación por sexo como uno de los criterios para el establecimiento y manejo del Sistema Estatal de Información Básica en Materia de Asistencia Social, se reformó la Ley de Asistencia Social del Estado de Coahuila (2006).

En cuanto a su incidencia en el status quo, más allá de los efectos reales que tiene la perspectiva de género enunciada en la legislación, es posible ubicar estas acciones delante del status quo de género vigente hasta antes de 2000, cuando las leyes aún no daban cabida a estos términos (cuadro 3.15)

Cuadro 3.15
Congreso de Coahuila
Agenda Efectiva de Género en materia de Transversalización de la Perspectiva de Género y Visibilización de las Mujeres y su incidencia en el status Quo

Congreso de Coahuila					
Decreto/ Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada	Incisiva	
			(1)	(2)	
Transversalización de la Perspectiva de Género					
Diversas leyes enuncian la adopción de la perspectiva de género, entre otras: Ley de Asistencia Social; Ley de Desarrollo Social (2005).				X	
Visibilización de las Mujeres					
99/LVI. 28/10/2003	Instituye el otorgamiento de las Preseas “Guadalupe González Ortiz” y “Dorotea de la Fuente Flores”				X
273/LV. 27/10/2004	Designación de las personas que recibirán las preseas “Guadalupe González Ortiz” y “Dorotea de la Fuente Flores (lectura de biografías)				X

¹²⁷ En ocasiones la entrega de reconocimientos desemboca en actos políticos clientelares sin mayor trascendencia para el cambio del status quo de género. No obstante, el establecimiento de las preseas ha dado pie a un mayor conocimiento de la participación de las mujeres en la vida política nacional y de la región (en la medida en que ha impulsado mínimas investigaciones en torno a la obra de las mujeres galardonadas).

109-LVII. 24/10/06	Institución de Preseas al Mérito de la Mujer en el Estado.			X	
84-LVII. 5/10/06	Adiciones y reformas a la Ley de Asistencia Social (introducción de un lenguaje “políticamente correcto”)			X	
Diversas leyes han adicionado un lenguaje en masculino y femenino para nombrar a hombres y a mujeres o bien han incluido in artículo para señalar que el lenguaje masculino incluye también a las mujeres salvo caso en contrario					

Fuente: elaboración propia

El efecto positivo está en haber establecido la necesidad de desagregar la información estadística por sexo, lo que se ubica en la recomendación No. 9, (en 1989) que hizo el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para que los Estados Partes:

“...hagan todo lo posible para asegurar que sus servicios estadísticos nacionales encargados de planificar los censos nacionales y otras encuestas sociales y económicas formulen cuestionarios de manera que los datos puedan desglosarse por sexo, en lo que se refiere a números absolutos y porcentajes, para que los usuarios puedan obtener fácilmente información sobre la situación de la mujer en el sector concreto en que estén interesados”.

3.21 Acciones para transversalizar la perspectiva de género en los cuerpos legislativos del Estado de Durango.

En el Congreso de Durango los pronunciamientos en fechas significativas siguen siendo la principal herramienta para visibilizar la participación de las mujeres en la sociedad. No obstante, las leyes también han incluido un articulado que prescribe que el uso del género masculino en la legislación incluye a las mujeres. Así, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores incluye la “perspectiva de género” y “género” en la definición de términos; igualmente la Ley de Salud dispone que en lo relativo a la formación, capacitación y actualización que se imparta al personal de salud en todos los niveles, se incluyan cursos de sensibilización en materia de género y equidad (fracciones IV del

artículo 107). No obstante el avance moderado que puede tener la aclaración específica de que el uso del género masculino incluye a ambos género, conviene no dejar de considerar que el uso histórico del masculino como representante de todos los individuos humanos sólo refleja la subordinación de las mujeres (Irving, 2005). En general se puede considerar que ha habido una incidencia de moderada incisiva en cuanto a incorporar el enfoque de género y visibilizar a las mujeres en el lenguaje de la legislación (ver cuadro 3.16).

3.16

Congresos de Durango

Agenda Efectiva de Género en materia de Transversalización de la Perspectiva de Género y Visibilización de las Mujeres y su incidencia en el status Quo

Decreto/ Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			(1)	(2)	
	Diversas leyes enuncian la adopción de la perspectiva de género: Ley de los Derechos de las personas Adultas Mayores, Ley de Salud del Estado de Durango; Ley de Desarrollo social, entre otras			X	

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las LXI-LXIII Legislaturas del Congreso de Durango y las LIV-LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

3.22 La Agenda de Género Rezagada

3.22.1 Agenda de género Rezagada en materia de Derechos Humanos de las Mujeres en el Congreso de Coahuila.

Se considera como agenda rezagada las iniciativas de reforma y/o creación de leyes orientadas con un sentido de género, pero que no se dictaminaron durante el periodo vigente de las legislaturas quedándose en comisiones. Al igual que la Agenda Efectiva, la incidencia de la Agenda Rezagada puede tomar tres valores de acuerdo a la orientación con los marcos internacionales: Incidencia Negativa, Moderada –con dos subvalores- Relevante.

En lo que corresponde a los derechos Humanos de las Mujeres, en el Congreso del Estado de Coahuila, diversas iniciativas que consideraban aspectos relacionados con cuestiones de género quedaron sin dictaminar. Así, en materia de violencia familiar,

durante la LVI Legislatura se quedó en comisiones la Iniciativa de reforma a la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar, que introducía la necesidad de la coordinación interinstitucional para la atención de los sujetos violentados en la familia. También consideraba que la atención a la violencia familiar debía darse bajo la observancia de la NOM-190-SSA1-1999, según la cual los médicos asumían la función de proteger a las víctimas de violencia familiar y de denunciar cualquier acto que a su juicio comportara ese delito. Asignaba a la Procuraduría General de Justicia la obligación de iniciar una investigación penal previa cuando la víctima hubiera tenido la necesidad de ser separada de su agresor. Creaba el Consejo para la Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar en el Estado, órgano honorario de planeación, apoyo y evaluación, como el eje rector de las políticas transversales, función que debería plasmar en el Programa Anual de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar. En varios aspectos esta propuesta se adelantaba a la actual Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en cuanto que trataba de hacer accesible la impartición de justicia a través de las facultades de la Procuraduría General de Justicia. Por ello su grado de incidencia corresponde al relevante.

También en la LVI Legislatura se quedó en comisiones una iniciativa para reformas a los artículos 6, 8 y 56 de la Ley de Asistencia Social del Estado de Coahuila, que proponía agregar la violencia intrafamiliar como uno de los problemas prioritarios de la asistencia social y en los que debía invertirse en investigación, ya que consideraba que la única forma de atender correctamente este complejo problema era teniendo conocimiento de sus causas, consecuencias y repercusiones. El carácter relevante de esta propuesta es obvia en cuanto atendía una de las recomendaciones de la evaluación de 2002 a la legislación local.

Otra iniciativa pendiente en relación a la violencia familiar (LVII Legislatura), proponía adicionar un inciso “d” a la fracción XIII del artículo 363 del Código Civil, para agregar la *violencia económica* a los tipos de violencia reconocidos por el código civil como causales de divorcio, definiéndola como: “Todo acto que abuse, impida, controle, limite o niegue recursos monetarios necesarios para cubrir necesidades elementales, el acceso al

patrimonio, servicios o bienes pertenecientes a ambos cónyuges, asimismo, cualquier acto que pretenda monopolizar el poder económico en uno solo de los cónyuges ejerciendo sobre el otro un dominio que genere desigualdad”.

También en la LVII Legislatura quedó otra iniciativa de efecto relevante en la atención jurídica de las conductas de violencia familiar -aún cuando no se orientaba específicamente a este problema. Se refiere a la reforma a los artículos 337 y 338 del Código Penal del Estado, para incrementar la sanción (y fijar la multa) para la figura típica de lesiones levísimas y leves, de tres días a un año y multa, a seis días a un año, y multa de quinientos a mil días de salario. Lo anterior solventaría situaciones en las que los generadores de violencia familiar reciben un castigo ligero cuando se considera que los daños causados fueron lesiones “levísimas”. En general, estas iniciativas tenían el propósito de mejorar el status quo de género en materia de violencia familiar e impartición de justicia y se orientaron en el sentido de la Convención de Belém Do Pará, básicamente.

Por otro lado, en materia de delitos sexuales, en la LVI Legislatura quedó pendiente una reforma al Código Penal para adicionar el Título Tercero del Código Penal del Estado, en relación a los delitos contra la libertad y seguridad sexual, para penalizar conductas de hostigamiento sexual basados en la posición de jerarquía en los ámbitos laboral, educativo e incluso familiar. En esta misma materia, en la LVII Legislatura se quedó rezagada en comisiones una iniciativa de reforma al Código de Procedimientos Penales que trataba de que se calificara como delito grave la violación en grado de tentativa. Asimismo, la iniciativa para adicionar un párrafo final al artículo 386 del Código Penal del Estado de Coahuila, con la finalidad de incrementar en una mitad los mínimos y los máximos a la sanción del delito de violación equiparada cuando éste fuera cometido por ministro de culto religioso o trabajador del sistema educativo.

Por otro lado, en la LVII Legislatura se quedó en comisiones la iniciativa de reformas al Código Penal para el Estado de Coahuila, que proponía eliminar de dicho ordenamiento la figura típica del adulterio a fin de no considerarlo como delito (reforma al artículo 120 y

derogación de los artículos 327 y 328, así como el Capítulo Séptimo, del Título único del apartado tercero, del Libro segundo, parte especial). De haberse aprobado, estas reformas hubieran tenido una incidencia relevante en el status quo de género en dirección a la Convención de Belém Do Pará, en lo relativo a la necesidad de legislar para abatir la violencia contra las mujeres no solo en el ámbito privado sino también en el público.

Por otro lado, en materia de discriminación por orientación sexual, también en la LVII Legislatura se quedó sin dictaminar una iniciativa de reforma para adicionar un párrafo al artículo 383 bis, del Código Penal del Estado, que proponía aumentar en una tercera parte la pena de prisión y multa, cuando el delito contra la dignidad e igualdad de las personas (contenido en el artículo 383 bis del Código Penal), se cometieran en contra de sectores de la población homosexual, bisexual y transgénero. La propuesta pretendía combatir de esta manera los prejuicios causantes de la homofobia.

En materia de acciones especiales temporales para la participación política de las mujeres, no se dictaminó la iniciativa para reformar a las fracciones VII y VIII del artículo 26 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila, que proponía que las planillas de candidatos a munícipes debían integrarse bajo el principio de paridad de género, para lo cual las candidaturas a presidente municipal y síndico de mayoría, deberían pertenecer a géneros diferentes. Además, las candidaturas a regidor deberían presentarse cumpliendo el principio de paridad de género, para lo cual en la lista de regidores, tanto de mayoría como de representación proporcional, deberían inscribirse alternadamente un candidato de cada género, sin que nunca pudieran registrarse en el orden de prelación dos candidaturas contiguas a regidor que pertenecieran al mismo género.

Esta iniciativa presentada por el Grupo parlamentario del PRD, incidía de una forma moderada en el status quo, ya que sólo aplicaba a la integración de los ayuntamientos dejando sin efecto a la integración de las legislaturas. Además, en los hechos ya existe una mayor participación de las mujeres en los procesos políticos municipales – si bien es

más notable en los municipios pequeños.¹²⁸ Sin embargo, la propuesta va de acuerdo con la Plataforma de Acción de Beijing y con la CEDAW, en relación a la necesidad de que el gobierno lleve a cabo acciones con el propósito de igualar la posición política de las mujeres. Por otro lado, la propuesta de adicionar un capítulo octavo a la Ley de las Personas Adultas Mayores para otorgar pensión alimentaria a las personas de 60 años residentes en el Estado, y que quedó pendiente en comisiones en la LVII Legislatura, repercutiría benéficamente en la atención de la pobreza de aquellas mujeres que han llegado a una edad adulta sin contar con alguna pensión laboral (por haberse dedicado a las labores domésticas o estar insertas en el sector informal). Esta disposición puede ubicarse en orientación con el inciso “g” del objetivo estratégico A1 de la Plataforma de Beijing, en cuanto a las estrategias de desarrollo que habrían de adoptarse en el rubro de la mujer y la pobreza.

Finalmente, una reforma que no fue dictaminada en la LVII Legislatura –y que de hacerse en la actual LVIII Legislatura impactaría negativamente el status quo de género en materia de derechos de salud sexual y reproductivos de las mujeres-, es la propuesta de adicionar un párrafo al artículo 173 de la Constitución Política del Estado, para que éste, las instituciones y las leyes, garanticen el *derecho a la vida* de las personas *desde el momento de la fecundación* hasta su muerte. De aprobarse esta reforma se pueden revertir los logros alcanzados en cuanto a las causales de despenalización del aborto consideradas actualmente en el código penal, entre los cuales se encuentra la no penalización cuando el embarazo sea resultado de una violación. Por otro lado, desincentiva la creación de programas de salud dirigidos a la atención de este problema considerado como de salud pública (ver cuadro 3.17)

Cuadro 3.17

Congresos de Coahuila: Agenda de Género Rezagada y su incidencia en el status quo

¹²⁸ Conviene mencionar que en la participación de las mujeres en la integración de los ayuntamientos –con excepción del cargo de Presidente Municipal y Síndicos-, es mayor a comparación a la integración del congreso. De hecho, ya hay algunos municipios –principalmente los menos poblados-, donde la paridad en los cargos para regidores ya se ha dado. No obstante, en los municipios grandes las mujeres tienen una menor presencia en la integración de los ayuntamientos por lo que de aprobarse esta propuesta se incrementaría su participación.

Congreso de Coahuila				
Propósito de la Legislación	Incidencia			
	Negativa	Moderada		Relevante
		1	2	
Seguridad Sexual				
LV. Reforma del Código Penal en Materia de Estupro y Violación, y al Código de Procedimientos Penales.				X
LV. Adicionar el Título Tercero del Código Penal del Estado, relativo a los delitos contra la libertad y seguridad sexual.				X
LVII. Reforma al Código Penal (calificar como delito grave la violación en grado de tentativa).				X
LVII. Adiciones al Código Penal. Incrementar en una mitad los mínimos y los máximos en la sanción del delito de violación equiparada cuando éste sea cometido por ministro de culto religioso o trabajador del sistema educativo.				X
LVII. Reformar al Código Penal (eliminar la figura típica del Adulterio a fin de no considerarlo como delito)				X
Violencia Familiar				
LVI. “Ley de Protección Escolar para el Estado de Coahuila de Zaragoza” (incorporar programas de prevención de la violencia familiar).			X	
LVI. Reforma a la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar (coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno. La Procuraduría General de Justicia tiene la obligación de iniciar una investigación penal previa cuando la víctima hubiera tenido la necesidad de ser separada de su agresor.)				X
LVI. Reformas a la Ley de Asistencia Social (agregar la violencia intrafamiliar como uno de los problemas prioritarios de la asistencia social, en los que debe invertirse en investigación)				X
LVII. Proyecto de reforma del artículo 363 del Código Civil para el Estado (agregar la violencia económica a los tipos de violencia reconocidos por el Código como causales de divorcio).				X
LVII. Reformas a diversas disposiciones a la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de Violencia Familiar (adecuar las definiciones de los tipos de violencia familiar a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; adiciona como criterio de la atención a los usuarios de violencia familiar, el que esté libre de prejuicios por preferencias sexuales.		X		
LVII. Reforma al Código Penal para incrementar la sanción (y fijar la multa) para la figura típica de lesiones levísimas y leves.				X
Feminización de la Pobreza				
LVII. Propone una adición a la Ley de las Personas Adultas Mayores para otorgar pensión alimentaria a los adultos mayores				X

de 60 años residentes en el Estado.				
Salud Sexual y Reproductiva de las Mujeres				
LVII. Adiciona un párrafo al artículo 173 de la Constitución Política del Estado (garantizar el derecho a la vida de las personas desde el momento de la fecundación hasta su muerte).	X			
Discriminación por Preferencia Sexual				
LVII. Adiciona un párrafo al Código Penal (aumentar las penas y multas cuando el delito contra la dignidad e igualdad de las personas se cometan en contra de sectores de la población homosexual, bisexual y transgénero).				X
Acciones Temporales para Incrementar la Participación Política de las Mujeres				
LVII. Reforma a la Ley Instituciones Políticas y procedimientos Electorales (incorporar el principio de paridad de género en la integración de planillas a municipios).			X	

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las Legislaturas LIV-LVII del Congreso de Coahuila.

3.22.2 La Agenda de Género Rezagada en materia de Derechos Humanos de las Mujeres en el Congreso de Durango.

En lo que concierne al Congreso del Estado de Durango, también se quedaron en comisiones algunas iniciativas relativas a la condición de vida de las mujeres, la mayoría de ellas relacionadas con la situación de violencia familiar, además de las que se refieren a acciones temporales para la participación política de las mujeres.

En relación a la violencia familiar se quedaron sin dictaminar dos iniciativas de reformas y adiciones a la Ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (una por el PRI, y otra por el PAN), además de la iniciativa de la Ley de Mediación Familiar.¹²⁹ Esta última establecía la mediación familiar como medio alternativo de resolución de conflictos y como auxiliar de la justicia para solucionar pacíficamente los “conflictos” en que se viera envuelta la familia. En el mismo sentido, la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 6 y 90 de la constitución local, que pretendía

¹²⁹ Desafortunadamente en el Congreso de Durango suele no registrarse el contenido específico de las iniciativas en los archivos electrónicos de los Diarios de Debates. En algunos casos, sólo cuando la discusión en torno a una iniciativa se torna polémica se puede vislumbrar el contenido de las iniciativas. De cualquier manera, existen otros elementos para suponer que estas propuestas tienen relación con las cuestiones de género, como el hecho de haber sido propuestas por la Diputada Yolanda de la Torre, quien tomó para sí el compromiso de hacer avanzar la agenda de género adoptando para tal fin la evaluación de la legislación de Durango hecha por el INMUJERES en 2002.

establecer un sistema de *justicia alternativa* en el que los particulares pudieran resolver sus controversias de común acuerdo y de forma pacífica, sin necesidad de recurrir al proceso judicial, facultando al Poder Judicial para la instrumentación de los medios alternativos de resolución de conflictos (la violencia familiar entraba dentro de este tipo de situaciones). Ver cuadro 3.18.

Cuadro 3.18
Congreso de Durango: Agenda de Género Rezagada y su incidencia en el status quo.

Congreso de Coahuila				
Propósito de la Legislación	Incidencia			
	Negativa	Moderada	Relevante	
		1	2	
Violencia Familiar				
LXII. Iniciativa de reformas y adiciones a la ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. (PRI)	S.D. (Sin datos)			
LXII. Iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Durango. (PAN)	S.D.			
Iniciativa de Ley de Mediación Familiar. *S.D.				
LXII. Reformas y adiciones a los artículos 6 y 90 Constitucionales. Establece un sistema Alternativo de Justicia para dirimir los conflictos –entre ellos los familiares-, de manera pacífica sin necesidad de acudir a procesos judiciales. *		X		
Discriminación por origen étnico y de género				
LXII. Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Durango.				X
Transversalización de la Perspectiva de Género:				
Iniciativa por la que se solicita reformas y adiciones a la Ley de Asistencia Social.	S.D.			
LXII. Iniciativa de Ley de Desarrollo Social del Estado de Durango. Introduce términos como “desigualdad de Género”, “transversalidad” “equidad de género” y como uno de sus fines regular y garantizar el derecho a la igualdad de género entre mujeres y hombres.*				X
Acciones Temporales para Incrementar la Participación Política de las Mujeres				
LXII. Iniciativa en la que se solicita Reformas y Adiciones a varios Artículos del Código Estatal Electoral. (Establecía la cuota de género en las candidaturas de puestos de elección popular, tanto de mayoría como de minoría, con sanciones a los partidos que no las cumplieren)				X

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las Legislaturas LXI, LXII y LXIII del Congreso del Estado de Durango.

*Estas temáticas son retomadas en la LXIII Legislatura.

En relación a su incidencia de género, estas propuestas, no necesariamente representan un avance en el status quo en la medida en que el uso de mecanismos alternativos de justicia ya se encontraba en la Ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, además, considerando los cuestionamientos que ya se habían hecho a los mecanismos de conciliación en materia de violencia familiar, su incorporación a rango constitucional tenía poco sustento (por lo menos en lo que se refiere a materia de violencia familiar). Otras iniciativas que se quedaron en comisiones fueron las referidas a reformas y adiciones a la Ley de Educación, y las reformas y adiciones a la Ley de Asistencia Social. Asimismo, la iniciativa de Ley de Desarrollo Social, que establecía los criterios y metodologías para promover el desarrollo social y el combate a la pobreza, entre los cuales se proponía la elaboración de indicadores locales de marginalidad para la definición de los grupos sociales y zonas de atención prioritaria, a los que se destinaría en forma preferente el financiamiento público y no gubernamental.¹³⁰

También quedó rezagada en comisiones la propuesta de reformas y adiciones al Código Electoral, hecha por la Diputada Yolanda de la Torre que establecía las bases generales para que en los procesos de selección interna a puestos de elección popular, los partidos políticos sustentaran sus candidaturas entre hombres y mujeres a través de un sistema de cuotas que garantizara un porcentaje mínimo o máximo en la composición de sus postulaciones, tanto a propietarios y suplentes, como en las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional. También ampliaba las atribuciones de la autoridad electoral para requerir y sancionar en su caso, a los partidos políticos en la eventualidad de que violentaran las nuevas reglas. De haberse aprobado, esta propuesta habría subsanado el carácter de recomendación general que tenía la cuota de género en el Código Electoral de 2000; igualmente, hubiera significado un avance relevante en el status quo de género.

¹³⁰ El contenido completo de esta propuesta tampoco aparece en las actas por lo cual no puede advertirse si tales criterios y metodologías consideraban el enfoque de género, como tampoco si las mujeres formaban parte de los grupos vulnerables. Sin embargo, se incluye porque al haber sido propuesta por la Diputada Yolanda de la Torre, que se orientó por criterios de género en su tarea legislativa se puede suponer que las mujeres estuvieran incluidas.

3.23 Agenda de Género Rechazada en materia de Derechos Humanos de las mujeres¹³¹

La agenda de género rechazada como su nombre lo indica, está conformada por aquellas iniciativas con orientación de género que no fueron aprobadas. Conviene mencionar, al respecto que el valor que ha alcanzado la igualdad de género como valor de las sociedades democráticas y su posicionamiento en la agenda de los medios amplía la posibilidad de que esta temática encuentre cabida en las agendas legislativas de los partidos políticos como parte de una estrategia electoral, pues conducirse de otra forma haría ver a sus portadores como reaccionarios al cambio. Quizá por esto, en las legislaturas en estudio han sido muy pocas las iniciativas o propuestas con orientación de género que han sido rechazadas (de hecho, para el Congreso del Estado de Durango sólo se encontró una iniciativa de ley en esta situación), siendo más frecuente dejarlas rezagadas en comisiones

Los motivos por los que una iniciativa de género puede ser rechazada tiene razones de distinta índole, así, en algunos casos la situación que planteaban ya estaba contenida en las normas jurídicas vigentes o habían sido rebasadas por la evolución de la misma legislación, o bien los argumentos jurídicos no eran suficientes. En el segundo de los casos se encuentra la propuesta de la Diputada Yolanda de la Torre (LXII Legislatura de Durango), para adicionar al artículo 2º a la Ley de Aparcería del Estado de Durango el concepto de “género”, con el propósito de coadyuvar a la equidad entre hombres y mujeres. El dictamen consideró que ante los cambios a la Reforma Constitucional al artículo 27 y la expedición de la nueva Ley Agraria, se daba por terminado el reparto agrario, con lo que la Ley de Aparcería quedaba sin aplicabilidad (por lo que previo al dictamen dicha ley tuvo que ser abrogada).

En el primero de los casos –insuficiencia de argumentos jurídicos-, se encuentra la iniciativa para crear un Código Familiar durante la LVI Legislatura del Estado de Coahuila,

¹³¹ Debido a la escasa legislación rechazada, este apartado incluye la situación tanto de Coahuila como de Durango.

que pretendía separar del derecho civil ordinario y de las cuestiones correspondientes a bienes y obligaciones, lo relativo a la valoración individual y de la persona humana dentro del ámbito de las relaciones y vínculos de la convivencia familiar, para integrar en un Código Familiar lo concerniente al registro civil, el matrimonio, el concubinato, la adopción, el patrimonio familiar, el divorcio, los alimentos, el parentesco, la filiación, la patria potestad, la tutela, la protección a los niños, los discapacitados y los adultos en plenitud. La iniciativa fue a propuesta de la Comisión de Equidad y Género, sin embargo, la envergadura de tal empresa finalmente no llegó a buen un término ya que la Comisión Interinstitucional –encargada de dictaminarla-, la consideró inapropiada.

En relación a su incidencia en el status quo, ninguna de las iniciativas rechazadas tenían un impacto sustantivo pues a éste ya se le habían incorporado dichos cambios, además, la iniciativa de Código Familiar seguía manteniendo aspectos que habían sido cuestionados por la evaluación de la legislación local realizada por el INMUJERES en 2002 (como la cuestión de no definir lo relativo a la “estructura familiar” en relación a los daños colaterales a algún tipo de trabajo realizado por los cónyuges). Ver cuadro 3.19.

Cuadro 3.19
Congreso de Coahuila: Agenda Rechazada
en materia de Derechos Humanos de las mujeres y su incidencia en el status quo

Congreso de Coahuila	
Propósito de la Legislación	Dictamen.
Derechos Humanos de las mujeres	
LVII. Iniciativa de reforma al Código Civil. Que las personas que se encontraran unidas por más de dos años bajo la denominación "unión libre o concubinato" fueran sujetos de derechos y obligaciones establecidos en la ley.	El propósito de tal iniciativa se encontraba plenamente colmado en los términos del Código Civil reformado en 1999.
LVI. Iniciativa de Código Familiar. Pretendía integrar en un Código familiar lo concerniente al Registro Civil, el matrimonio, el concubinato, la adopción, el patrimonio familiar, el divorcio, los alimentos, el parentesco, la filiación, la patria potestad, la tutela, la protección a los niños, los discapacitados y los adultos en plenitud.	La Comisión Técnica consideró improcedente crear este código y recomendó crear una “Ley de protección familiar”

Fuente: elaboración propia.

3.24 La Agenda de Género en materia de Derechos Humanos de la Niña

Como se pudo advertir al inicio de este capítulo, los marcos internacionales que establecen los derechos humanos de las mujeres comprenden también sus derechos en la etapa de la niñez implícitamente contenidos primero en la CDN y explícitamente contemplados en la Plataforma de Beijing posteriormente. No obstante la legislación local de ambos congresos se orientó más por la primera (CDN), que por la segunda (Plataforma de Beijing), incorporando escasos elementos de género.

3.24.1 La Agenda de Derechos Humanos de la Niñez en el Congreso del Estado de Coahuila.

En el Estado de Coahuila durante la LIV Legislatura se crearon y/o reformaron diversos marcos jurídicos que abordaron la condición de la niñez. Tal fue el caso de de la Ley de Asistencia Social, la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores, el Código Civil, y la Ley de los Derechos del Menor para el estado de Coahuila. Esta legislación se produjo entre 1997 y 1999, y algunos de esos marcos –como la Ley de Asistencia Social y el Código Civil.

La evaluación realizada en 2002 por parte del INMUJERES revisó estos marcos y señaló que había una serie de situaciones que atentaban contra los derechos humanos de los niños, como la posibilidad contenida en el Código Civil de que los niños y las niñas pudieran contraer nupcias antes de haber alcanzado la mayoría de edad, o el hecho de que las reglas de filiación se establecieran en función de los intereses de las personas adultas y no del interés superior de la infancia, además de que se violaba el derecho de los niños y las y niñas a conocer sus propios orígenes. De hecho, el Código Civil de 1999 disponía que sólo la madre no tenía derecho de dejar de reconocer a su hijo (para lo cual la ley disponía investigar la maternidad) y se permitía que en caso de reconocer por separado al hijo, el padre o la madre no revelarían el nombre de la persona con quien hubiere sido habido, ni exponer ninguna circunstancia que pudiera identificarla (en caso contrario las palabras se testarían de oficio).

Conviene mencionar que anterior a la expedición de la actual Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), en el Congreso de Coahuila el marco jurídico que regulaba lo relativo a los derechos de los niños, era la Ley de los Derechos del Menor, creada a instancias de los diputados del PAN en 1997 en la LIV Legislatura. En su artículo 38, esta ley establecía que el Estado adoptaría todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al menor contra cualquier forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras que el menor se encontrara bajo la custodia de los padres, representantes legales o cualquier otra persona que lo tuviera a su cargo. Esta ley mantenía todavía una terminología no adecuada a la CDN, refiriéndose a las niñas y los niños como “menores”, además de que consideraba el “derecho a la vida desde la concepción” estableciendo sanciones respecto a los daños que se causaran al nonato.

Una de las primeras acciones legislativas en materia de derechos de la niñez en el marco de la CDN se realizó en el año 2000, cuando la LV Legislatura aprobó la reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (a instancias del Congreso de la Unión, que había probado tal reforma en 1999, en el contexto de la adhesión a la CDN). Esta reforma estableció el deber de los padres, junto con los ascendientes, tutores y custodios, de preservar los derechos de los niños y las niñas. Además, consideró que el ejercicio pleno de sus derechos era obligación de padres, Estado y sociedad.

Esta reforma constitucional fue el parte aguas de la legislación en materia de Derechos Humanos de los Niños. Así, posterior a esta reforma se crearon y/o reformaron distintas leyes encaminadas a adecuar la legislación a las nuevas disposiciones en materia de Derechos Humanos de la infancia, como las Leyes para la Protección de los Derechos y

Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes.¹³² Estas leyes se orientaron incorporar los lineamientos establecidos en la CDN, legislando en torno a la vida, integridad y dignidad de las personas; a la identidad, certeza jurídica y derecho a tener una familia; a la salud y alimentación; a la educación, recreación, información y participación; al derecho de reunión y asociación, a la asistencia social, el derecho a la no discriminación, entre otros (ver Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños, y Adolescentes del Estado de Coahuila). Esta ley representó un avance en la agenda de género pues se quitaron aspectos que interferían con los derechos reproductivos de las mujeres (como la protección del menor del “derecho a la vida desde la concepción”).

Otros Códigos y leyes relacionadas fueron reformadas con el objeto de hacer las modificaciones correspondientes al nuevo status jurídico de las niñas y los niños, que de acuerdo a la CDN ya no debían ser considerados como menores de edad, incapaces de opinar sobre cuestiones que directamente les atañían, como las decisiones sobre custodia y el derecho a conocer sus orígenes, entre otras. Así, la reforma al Código Civil y Procesal Civil en la LVI Legislatura (Decreto 235), estableció el procedimiento para la custodia de los niños en caso de divorcio, especificando que en situaciones de conflictos de derechos se tendría por superior el derecho de los infantes. No obstante, en materia de adopción las reformas fueron contrarias a la CDN ya que ampliaron el procedimiento utilizado para el registro de las actas en caso de adopción plena – que consideraba que *el nombre original del adoptado no figurara en las mismas*, - a los casos de adopción semiplena¹³³. Como ya se mencionó, esta disposición violentaba lo establecido en la CDN respecto al derecho del niño a conocer sus orígenes.

Otras reformas posteriores sí se ha guiado por lo establecido en la CDN, así, en las reformas al Código Civil, Código Procesal Civil y la Ley del Registro Civil para el Estado de Coahuila en materia de adopción, en la LVII Legislatura la Comisión Especial de

¹³² En el Estado de Coahuila, la Ley de Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas y los Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila fue a iniciativa de las Diputadas Hilda Esthela Flores Escalera, Latiffe Burciaga Neme y Martha Loera Arámbula, del PRI, en la LVI Legislatura.

¹³³ A iniciativa de la Diputada María Eugenia Cázares Martínez y los Diputados Jesús De León Tello, Luis Fernando Salazar Fernández y Manuel Cutberto Solís Oyervides, del Grupo Parlamentario del PAN

Adopción¹³⁴ consideró que los niños sólo debían ser separados de sus padres cuando éstos representaran un mal ejemplo, un riesgo o un peligro para ellos. Esta reforma también facultó a la Procuraduría de la Familia para nombrar un hogar sustituto de forma temporal para el menor que se encontrara en “situación extraordinaria”. Conviene recordar que para la CDN el lugar ideal de crecimiento y satisfacción de los derechos de un niño o niña está en su familia. Por ello, el Estado habrá de buscar las formas de apoyar a la familia en casos en los que ésta no pueda satisfacer suficientemente los derechos y necesidades de sus miembros menores de edad, con lo que se coloca al Estado como corresponsable en la satisfacción de los derechos de niños y niñas.

Otro de los aspectos reformados en materia de derechos humanos de las niñas y niños fue el relativo a adecuar la condición de niñez hasta los 18 años, sobre todo en lo correspondiente a fijar los criterios en materia de aplicación de justicia para adolescentes infractores. Con este objeto, en ambos congresos se crearon y/o reformaron las leyes correspondientes. Así, en el Congreso del Estado de Coahuila, la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores fue reformada en varias ocasiones para introducir diversas disposiciones con orientación a la CDN, como el hecho de que en la interpretación y aplicación de la ley debía prevalecer el interés superior de la infancia (LVII Legislatura, fracción parlamentaria del PAN).

Asimismo, en la LVII Legislatura, el Ejecutivo del Estado propuso homologar la edad penal con la Legislación Federal en conductas tipificadas como delictivas por las leyes penales en las que incurrieran adolescentes mayores de 12 y menores de 18 años. En el mismo tenor se reformaron la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley de Asistencia Social. Finalmente fue abrogada la Ley de Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores y fue sustituida por la actual Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹³⁴ Diputados José Luis Moreno, José Luis Alcalá, Luis Alberto Mendoza, José Francisco Cortés, Luis Gurza, Alfio Vega, Román Cepeda, Alfredo Garza y José Sandoval, integrantes de la C. Especial de Adopción 11/12/2007

Por otro lado, las reformas al Código Penal de Coahuila (LVII Legislatura) incluyeron los delitos cometidos en perjuicio de los niños, niñas y adolescentes, tales como la explotación sexual, la pornografía infantil, la inducción a la comisión de delitos -entre otros-, todo ello en el contexto del ordenamiento de la Convención de los Derechos del Niño (ver cuadro 3.20).

Cuadro 3.20
Congresos de Coahuila: Agenda Efectiva de Género en materia de derechos humanos de la infancia y su incidencia en el status quo

Congreso de Coahuila					
Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
(S.D.)/ LIV.02/12/1997. Ley de los Derechos del Menor.	Entre los derechos fundamentales del menor -derecho a la salud, alimentación y sostenimiento, etc., reconoce que el menor tiene el derecho intrínseco a la vida desde su <i>concepción</i> y establece sanciones para los ataques contra la vida del <i>nonato</i> .		X		
95-LIV.23/01/1998 Ley de Asistencia Social.	Dedica un apartado para asegurar y garantizar la protección de los menores				X
7-LV.22/02/00 Reforma al artículo 4º de la Constitución Política (E.U.M.)	Enuncian algunos de los derechos de los niños contenidos en la CDN				X
235/LVI.24/06/04. Reformas al Código Civil	Establecer el procedimiento de probación de maternidad y paternidad responsable. Los hijos deben llevar los apellidos de ambos				X
424/LVI. 28/06/2005. Reformas al Código Civil y al Código Procesal Civil.	Para que en casos de conflictos de derechos se tenga por superior el derecho de los infantes.				X
508-LVI.16/11/04 Reformas al Código Civil.	Establece el procedimiento para que el registro civil conozca del nacimiento de un menor.				X
562-LVI. 22/11/2005 Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del	promover el respeto de los derechos fundamentales y los deberes de las niñas, niños y adolescentes, así como establecer los principios que regulan la participación de las instituciones públicas y privadas en				X

Estado de Coahuila	su defensa y protección				
Justicia para Menores infractores					
(S.D.) /LIV 29/12/97. Reforma a la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores	Sin datos				
373-LVI.01/03/05 Reformas a la Ley Para La Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores	Para introducir el principio del interés superior de la infancia en la interpretación y aplicación de la Ley Para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores.				X
506/LVI.01/11/2005 Reformas a la Ley Para La Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores.	Se trasladan de la Secretaría de Gobierno a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, las funciones de prevención, procuración y tratamiento de menores infractores en la entidad.				X
(S.D) /LVII 10/03/06. Reforma al Código Penal, Código de Procedimientos Penales	(Art. 356, 51, Justicia penal para adolescentes). Crear instancias de enjuiciamiento penal de los menores de dieciocho años de edad, donde se vigilara el respeto a sus garantías individuales cuidando que todo aquel adolescente que presuntamente hubiera infringido las leyes penales tuviera derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y a cualquier otra asistencia adecuada, a fin de salvaguardar sus derechos.				X
65-LVII.22/08/06 Ley de Justicia para adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza.	Establece un sistema integral de justicia aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad				X

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las Legislaturas LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas del Congreso del Estado de Coahuila.

3.24.2 La Agenda de Derechos Humanos de la Niñez en el Congreso del Estado de Durango.

En el caso del Congreso del Estado de Durango, hasta la LXI Legislatura se tenía una condición jurídica de la niñez que de alguna manera vulneraba sus derechos humanos. Así, de acuerdo a la evaluación del INMUJERES (2002), en el Código Civil de 2001 se utilizaban expresiones discriminatorias para niños, niñas y adolescentes en razón de las circunstancias de su nacimiento como “hijos adulterinos”, “hijos incestuosos” e “hijos naturales”, además de hacer diferencias discriminatorias entre hijos e hijas en caso de divorcio y sobre el derecho a los alimentos. También señalaba que en el caso de personas adoptadas de manera plena se violaba su derecho a conocer sus orígenes ya que para recibir esa información se requería de la autorización de las personas que las hubieran adoptado. Igualmente, la institución de la tutela mantenía una estructura en la que los intereses de las personas adultas pasaban por encima de los intereses de las personas menores de edad y en estado de interdicción. Conviene mencionar que el Código Civil del Estado de Durango fue reformado en 2004 durante la LXII Legislatura, pero sólo incidió de manera moderada en el status quo, pues ninguna de las anteriores observaciones fueron incorporadas, manteniéndose las mismas deficiencias en el actual código (artículos 60, 62, 63 y 64. Artículo 303 fracción II y artículo 405 b).

No obstante, sí se incorporaron –aunque parcialmente-, otras recomendaciones, como la relativa a la obligatoriedad de que las actas de registro de los hijos debían contener el nombre del padre y de la madre y la correspondiente investigación en caso de no reconocimiento por parte de alguno de ellos. Por otro lado, las reformas al Código Penal durante la LXII Legislatura establecieron los delitos de sustracción de menores con fines de corrupción y tráfico de órganos. Posteriormente, estos delitos junto con el de pornografía infantil fueron incluidos entre los delitos que la Ley no exceptuaba de los beneficios del indulto. Igualmente, se atendió lo relativo a establecer un tratamiento especial para personas menores de 18 años que cometieran algún tipo de delito,

creándose en la LXIII Legislatura el Código de Justicia para Menores Infractores.¹³⁵
(Ver cuadro 3.21).

Cuadro 3.21
Congreso de Durango: Agenda Efectiva de Género en materia de derechos humanos de la infancia y su incidencia en el status quo

Decreto/Legislatura	Legislación	Incidencia			
		Negativa	Moderada		Relevante
			1	2	
61/LXII.30/04/02 Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños, y Adolescentes del Estado de Durango	Establece el ejercicio de los derechos a la vida, de identidad, a la familia, a la salud, a la integridad, a la educación, al descanso, a la recreación, entre otros al esparcimiento, a opinar, a la reunión y a la libre asociación, al deporte y juegos, el respeto a su vida privada y sobre todo a la información.				X
334/LXII.31/03//04. Reformas, adiciones y derogaciones al Código Civil	Incluye medidas de protección necesarias para los hijos, como seguridad, seguimiento y terapias necesarias para evitar y corregir actos de violencia familiar.				X
412/LXII. 27/04/04 Reformas al Código Penal.	Establece los delitos de sustracción de menores con fines de corrupción y tráfico de órganos.				X
405-LXII. 28/06/04 Reforma Código Penal.	La pornografía infantil, los delitos de retención y sustracción de menores o incapaces, y con fines de corrupción o tráfico de órganos se comprenden entre los delitos que la Ley no exceptúa de los beneficios del indulto.				X
Justicia para Menores infractores					
293/LXIII.11/09/06 Código de Justicia para Menores	Substituye el modelo de atención para menores infractores conocido como “Sistema Tutelar”, por un				X

¹³⁵ Los Diputados Rodolfo Benito Guerrero, Arturo Yáñez, Jesús Alvarado, Héctor Eduardo Vela, Eduardo Guerrero, José Teodoro Ortiz, David Avitia, Oscar García, Salvador Calderón, Ismael Sánchez, Rigoberto Flores, Carlos Aguilera, José Antonio Ramírez y Héctor Carlos Quiñones, Alejandrino Herrera del PRI, introdujeron una iniciativa el 25 de abril de 2006, y el 1º de mayo de 2005, los diputados Rodolfo Guerrero (PRI) y Edmundo Ravelo Duarte (independiente) propusieron otra. El dictamen de la comisión especial incluyó a ambas iniciativas por el procedimiento de “economía parlamentaria” en septiembre de 2006.

Infraactores en el Estado de Durango.	“Sistema Garantista” que permita una respuesta del Estado frente al problema de la realización de conductas tipificadas como delitos por parte de personas menores de dieciocho años de edad.				

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las Legislaturas LXI, LXII y LXIII, del Congreso del Estado de Durango.

*Estas temáticas son retomadas en la LXIII Legislatura.

En términos generales se puede considerar que salvo lo relacionado en materia de adopciones -en donde se siguió transgrediendo el derecho de los infantes a conocer sus orígenes-, la legislación de los derechos humanos de la niñez se orientó por los lineamientos de la CDN –sobre todo la relativa a la aplicación de justicia- por lo que tuvieron un impacto relevante en el status quo. No obstante, se echa de menos el enfoque de género en la orientación de los programas de rehabilitación que considere justamente la condición de género de las niñas infractoras.

3.25 La Agenda Rezagada en materia de Derechos Humanos de la Niñez. ¹³⁶

3.25.1 Agenda Rezagada de la niñez en el Congreso del Estado de Coahuila.

En el Congreso de Coahuila, en materia de impartición de justicia a menores, en la LV Legislatura se quedó la iniciativa de decreto que proponía reformar y adicionar el artículo 174 de la Constitución Política del Estado, a fin de elevar a rango constitucional el establecimiento de un sistema integral de justicia aplicable a adolescentes (población entre 12 y 18 años). Si bien esta propuesta responde a los principios establecidos por la CDN en relación a juzgar a un menor de edad dentro de parámetros distintos a los utilizados para castigar a personas adultas, esta cuestión ha sido atendida puntualmente en diferentes reformas, por lo que cabe preguntarse si elevarla a rango constitucional aporta a lo ya logrado.

¹³⁶ Para el Congreso del Estado de Durango no se encontraron datos que revelaran una legislación rezagada en materia de Derechos Humanos de los Niños, por lo que sólo se incluye lo relativo al Estado de Coahuila.

También se quedaron en comisiones la iniciativa para reformar a los artículos 300 y 301 del Código Penal para el Estado, que pretendía aumentar la pena de prisión tratándose de los delitos de corrupción y pornografía infantil de menores e incapaces y la iniciativa de reforma para adicionar el artículo 308 bis del Código Penal del Estado, que establece la penalidad y figura típica de turismo sexual infantil. Esta reforma pretendía aplicar prisión de siete a quince años y cinco mil días de multa, a quienes financiaran, promovieran, publicitaran, invitaran, facilitaran o gestionaran por cualquier medio, a otro que viaje al interior o exterior del Estado, con la finalidad de que realice cualquier tipo de actos sexuales reales o simulados, con una o varias personas menores de 18 años o incapaces.

Este conjunto de reformas se encaminaban a atender situaciones relacionadas con la seguridad sexual de las personas, principalmente de los menores de edad, de acuerdo a lo establecido en la CDN.

Otra iniciativa de reforma al Código Civil y al Código Procesal Civil en materia de adopciones, es la que trataba de regular una situación en la que los padres biológicos manifiesten su voluntad de dar en adopción a un hijo, entre otros cambios considerados como necesarios para fortalecer la adopción plena (la iniciativa la presentaron los diputados José Luis Moreno, Miguel Ángel Riquelme, Jesús María Montemayor y Jeanne Snyderlaar del PRI). Al respecto habría que ver si esta disposición no contradice el principio del interés superior de los niños y su derecho a vivir con su familia salvo cuando los padres representaran un riesgo -de acuerdo a la CDN (ver cuadro 3.22)

Cuadro 3.22
Congreso de Coahuila: Agenda Rezagada en materia de Derechos Humanos de la Infancia y su incidencia en el status quo

Congreso de Coahuila				
Legislación	Negativa	Moderada		Incisiva
		1	2	
Derechos de los Menores				
LV. Reforma del Código Penal. Replantea la penalidad de los delitos cometidos en perjuicio de los menores de edad, sobre todo en aquellos casos en que se producen afectaciones graves a su integridad, seguridad y libertad sexual.				X

LVI Iniciativa de reforma a la Constitución local para elevar a rango constitucional el establecimiento de un sistema integral de justicia para adolescentes.		X		
LVI. Código de Procedimientos Civiles (establece la posibilidad de que el juez oiga a los menores para exponer las manifestaciones de violencia hechas en su contra).				X
LVII. Adicionar el artículo 308 bis del Código Penal, para establecer la figura típica de turismo sexual infantil.				X
LVII. Reforma al Código Penal (aumentar la pena de prisión tratándose del delito de corrupción de menores e incapaces, y en el delito de pornografía infantil de menores e incapaces)				X

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las Legislaturas LIV, LV, LVI y LVII del Congreso del Estado de Coahuila.

3.26 Agenda de Género Rechazada en el Estado de Coahuila.

Una de las pocas iniciativas que fueron rechazadas en relación a los derechos de los niños fue la iniciativa de reforma para crear la Carta de los Derechos Fundamentales de la Niñez para el Estado de Coahuila, propuesta de los diputados del PAN de LVII Legislatura. La iniciativa fue desestimada por considerar que estaba legislando sobre cuestiones que correspondían al Estado Federal, como lo era el asunto de las garantías individuales, además de que mantenía una confusión entre derechos fundamentales y derechos humanos.¹³⁷ (conviene mencionar su nula incidencia sobre el status de género pues aparte de que redundaban sobre lo ya establecido no hacían ningún aporte que considerara elementos de género). Las iniciativas rechazadas en materia de derechos humanos de la infancia se pueden advertir en el siguiente cuadro (3.23) así como las razones del dictamen en sentido negativo.

Cuadro 3.23
Congreso del Estado de Coahuila: Agenda Rechazada en materia de
Derechos Humanos de la Infancia

Legislatura/propuesta	Razones del dictamen negativo

¹³⁷ Ver sesión del 6 de marzo de 2007. Diario de Debates LVII Legislatura.

LVII. Iniciativa de Decreto para reformar el artículo 603 del Código Procesal. Establecía que en los supuestos de reclamación de paternidad la negativa del demandado de someterse a la prueba genética de ADN, existiendo indicios suficientes, haría presumiblemente cierta la paternidad	El propósito ya se encontraba plenamente colmado en los términos actuales del artículo 603, fracción X.
LVII. Carta de los Derechos Fundamentales de la Niñez para el Estado. Pretendía establecer en una Carta de Derechos Fundamentales un marco jurídico prevalente y prioritario para la niñez.	Mantenía una confusión entre garantías individuales y derechos humanos; los derechos propuestos ya estaban legislados en la Ley de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes.
LVII. Reforma el artículo 386 fracción II, del Código Penal del Estado. Pretendía hacer “una puntual precisión” respecto a la edad que debía tener el sujeto pasivo del delito de violación equiparada por considerar que el código no era preciso al hablar de “hasta doce años”.	Improcedente por no encontrar la contradicción de términos ya que en cualquier caso se refería a una persona menor de doce años.
LVII. Iniciativa de decreto para modificar el artículo 10, del Código Penal. Pretendía precisar en el Código Penal del Estado que la responsabilidad en materia penal se iniciaba una vez cumplidos los dieciocho años de edad.	El propósito ya estaba plenamente colmado con la modificación realizada al artículo 6º del Código Penal.

Fuente: Elaboración propia basada en información obtenida de los Diarios de Debates de las Legislaturas LIV, LV, LVI y LVII, del Congreso del Estado de Coahuila.

3.27 Consideraciones finales.

3.27.1 Procesos diferenciados de institucionalización de la Agenda de Género.

Este capítulo permitió advertir que el proceso de incorporación de la problemática de género es cada vez más regular en la actividad legislativa, sin embargo no necesariamente sigue un ritmo incremental y/o continuo, al contrario, en algunas legislaturas se experimentan procesos de desaceleración además de variación en los temas que integran la agenda de género en cada congreso. Así, en el Congreso de Durango se advierte un menor ritmo de la agenda legislativa en comparación con el Congreso de Coahuila, pero al interior de cada congreso también hay diferencias en cada una de las legislaturas.

En lo que se refiere al Congreso de Durango la LXI Legislatura realizó una tarea importante al poner los cimientos de la agenda de género al crearse la Ley para la Prevención y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar, la Ley del Instituto de la Mujer Duranguense e incluir la cuota de género en el Código electoral, si bien a manera de recomendación. También se legisló en torno a la igualdad de las mujeres en las relaciones familiares, en ocasión de la reforma del Código Civil de 2004. Igualmente, incorporó al Código Penal la violencia familiar como delito, a la par que la violación conyugal -incluyendo las relaciones de concubinato. Por otro lado, se incorporó la figura del hostigamiento sexual. Estas reformas tuvieron un carácter relevante en el status quo en materia de derechos sexuales y seguridad sexual. En materia de Derechos reproductivos se reformó la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado para prohibir la prueba de gravidez a las mujeres como condición de contrato laboral.

En esta misma legislatura en 2004 se incorporó a la constitución local las reformas hechas a la Constitución General en materia de discriminación (la iniciativa se había hecho desde 2002). En este año también se propuso la iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Durango, que incorporó los derechos humanos de las mujeres indígenas –más allá de los usos y costumbres. Esta iniciativa se quedó rezagada en comisiones (quizá porque fue planteada antes de que se incorporaran las reformas a la constitución local), cinco años después, cuando finalmente se dictaminó formó parte de la agenda efectiva de género de la LXIII Legislatura. Su incidencia en el status quo fue relevante. Por otro lado, la LXII Legislatura mostró particular interés en establecer disposiciones jurídicas que transversalizaran la perspectiva de género ya sea introduciendo este concepto entre los articulados o diferenciando explícitamente las condiciones de vida de hombres y mujeres (ver Anexo 4).

En la LXIII Legislatura la actividad legislativa de género fue mínima interrumpiendo el proceso que había iniciado en la LXI Legislatura y que se había acelerado en la LXII. De hecho, la mayoría de las iniciativas con incidencia de género de la LXIII Legislatura correspondieron a iniciativas rezagadas de la LXII Legislatura, como la de Ley de

Derechos y Cultura Indígena del Estado de Durango (ver Anexo 4). Sin embargo, la reforma al Código Electoral de 2006 -por iniciativa de las dos únicas diputadas del PAN y del PT -, que fijó mecanismos más específicos para el cumplimiento de la cuota de género si fue obra de la LXIII Legislatura (sin embargo, el tema estaba presente desde la LXII Legislatura con una iniciativa de la Lic. Yolanda de la Torre del PRI, que se quedó rezagada en comisiones).

En el Congreso de Coahuila la LIV Legislatura fue particularmente escueta en cuanto a producción de marcos legislativos de género. La mayor contribución –de relevancia moderada- fue haber incluido en los Códigos Civil y Penal (creados en 1999), la figura de la violencia familiar pero aún concebida como *sevicia* o *crueledad extrema* de un cónyuge hacia otro. La LV Legislatura sentó las bases de la agenda de género al aprobar importantes reformas, como la creación del Instituto Coahuilense de las Mujeres, la cuota de género en la ley electoral, y al darle institucionalidad a la Comisión de Equidad y Género como una comisión ordinaria en la Ley Orgánica del Congreso. Esta legislatura también aprobó las reformas a la Constitución General - y local-, para prohibir todo tipo de discriminación. Todas estas reformas incidieron de manera relevante en el status quo.

En la LVI Legislatura encuentra ya bases sólidas para continuar con la agenda de género. Esta legislatura trabajó preferentemente las cuestiones relativas a derechos de la infancia, de hecho, la Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas y los Niños y Adolescentes fue creada en esta legislatura. No obstante también se legisló en temas de seguridad sexual (el hostigamiento sexual fue incluido en el Código Penal, aunque este tema ya se había hecho presente en la LV, Legislatura sólo que la iniciativa no fue dictaminada en el transcurso de la misma). Otra cuestión fue la visibilización de la presencia de las mujeres al establecer reconocimientos para las mujeres sobresalientes del Estado. En esta legislatura se intentó un proyecto muy ambicioso: la creación de un Código Familiar el cual finalmente resultó infructuoso.¹³⁸ Las vicisitudes que enfrentó

¹³⁸ Los trabajos se prolongaron casi un año. Una organización sustentada con sus propios recursos no hubiera podido invertir tanto tiempo en una empresa infructuosa, sin embargo, en una institución política que funciona con recursos

este proyecto requieren una investigación más amplia sobre la complejidad que tiene la creación de una legislación de género dado que incluye un enfrentamiento con el status quo imbuido en los distintos cuerpos jurídicos.

La LVII Legislatura se encontró en una circunstancia temporal favorable para continuar con la agenda de género pues amén de que ya había un trabajo consolidado de la Comisión de Equidad y Género, la problemática había entrado ya de lleno al campo de dominio legislativo. Así, el Congreso Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal habían expedido leyes con incidencia relevante en el status quo, como la Ley de Igualdad para Hombres y Mujeres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito o Federal, la despenalización del aborto hasta antes de la 12 semanas de gestación y las leyes de convivencia social. Sin embargo, la LVII Legislatura se ocupó de manera relevante sólo de las leyes de convivencia social –la que se tradujo en el ámbito local como “Pacto Civil de Solidaridad” - , y de manera moderada de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En decir, si bien la LVII Legislatura siguió laborando en asuntos relativos a la violencia familiar, se centró más en aspectos de discriminación por orientación sexual

3.27.2 La Agenda de Género Local como un proceso diferenciado de difusión en el entorno legislativo.

Una característica que adquiere el proceso de institucionalización de la agenda de género es la influencia diferenciada de la legislación federal sobre las legislaciones locales. Así, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001), que prohibió todo tipo de discriminación, entre ellas la de género,¹³⁹ sentó las bases para posteriores reformas en las constituciones locales y en las leyes secundarias y reglamentarias en la materia, sin embargo, esta plataforma no ha sido utilizada de la misma manera por los

públicos y cuyo desempeño pasa inadvertido para la población – “el principal”-, este tipo de situaciones ocurre con cierta regularidad.

¹³⁹ El Congreso de Coahuila la adecuación de la constitución local se realizó en 2001, mientras en el Congreso de Durango se llevó a cabo hasta 2004.

dos congresos. En el congreso de Durango las reformas derivaron en la creación de la Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas,¹⁴⁰ mientras en el Congreso de Coahuila han orientado la creación de marcos jurídicos para prohibir la discriminación y de manera específica la motivada por preferencias sexuales.¹⁴¹

La elaboración de la agenda de género no está aislada del entorno político y social sino que está en interconexión con el campo legislativo circundante.¹⁴² De hecho, la mayoría de las cuestiones incorporadas a la legislación local tenían ya su correlato en leyes similares emitidas por el Congreso de la Unión o en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal -con excepción de la Ley del Instituto de la Mujer Duranguense, que se crea en 2000, antes del INMUJERES y antes del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (ver Anexo 7).

Por otro lado, se destaca el ingreso a la agenda legislativa de nuevas problemáticas que con anterioridad simplemente eran soslayadas o eran consideradas desde una perspectiva diferente a la de los derechos humanos, tal es el caso de la atención a los delitos de carácter sexual y su nueva clasificación como delitos contra la *libertad y seguridad sexual* y ya no sólo como delitos de *honor*, lo que por otro lado permite extender la calidad de víctimas también a los hombres. Este es un avance sustancial en el status quo de género que también se inició en el entorno federal, así, en 1990 el Congreso de la Unión ya había aprobado una reforma al Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para impulsar la seguridad sexual de las personas, promover el respeto a la integridad física y moral de quienes hubieran sufrido alguna agresión sexual, aumentar la reparación del daño y la garantía del mismo, nombrando al estado subsidiario en tales cuestiones. La

¹⁴⁰ Decreto 391 del 15 de junio de 2007, LXIII Legislatura. A diferencia del Estado de Coahuila donde no existe población indígena, en el Estado de Durango sí la hay.

¹⁴¹ Conviene mencionar que en la reforma al texto constitucional general y al texto constitucional local, el término “preferencias” va sin el adjetivo “sexuales”. Esta acepción se integra hasta la LVII Legislatura. En estos matices es donde los actores y los contextos específicos cobran importancia, como se verá en el capítulo V.

¹⁴² La correspondencia que se turna desde el congreso de la Unión hacia los congresos locales, y viceversa, así como entre los congresos locales, propicia una difusión de la legislación creada por lo que los representantes están al tanto de las reformas que se está haciendo a los marcos jurídicos en los demás congresos.

reforma, presentada por la Diputada Hilda Anderson (PRI), y respaldada por las mujeres de las diferentes fracciones parlamentarias incluyó el capítulo de Delitos contra el Desarrollo Normal y el Desarrollo Psicosexual, que contempló delitos como el hostigamiento y abuso sexual, estupro y violación. Estos últimos incluyeron como víctimas ofendidas tanto a mujeres como a hombres.¹⁴³

En los congresos de Durango y Coahuila estas cuestiones se incorporaron a la legislación estatal hasta 2004 y 2005 y respectivamente, con las reformas a los códigos penales de los Estados. En cuanto a la violación conyugal, en el Congreso de la Unión fue introducida al Código Penal en 1997 a propuesta de las mujeres de todas las fracciones parlamentarias.¹⁴⁴ Al igual que en el caso anterior, en los Estado de Durango y Coahuila esta cuestión fue introducida en las reformas a los Códigos Penales de 2004 y 2005.

En este sentido, en alguna medida la agenda de género de los congresos locales y su acercamiento a los marcos internacionales está mediada por la agenda desplegada en el Congreso de la Unión y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como focos que irradian las innovaciones de la agenda de género al resto del campo legislativo.¹⁴⁵ Sin embargo, el ajuste y el ritmo de incorporación de las leyes adopta características específicas al contexto regional, así, no todas las leyes estatales tienen una homologación correspondiente con las leyes federales, como es el caso de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres emitida por el Congreso de la Unión en 2006 (Ley de igualdad Sustantiva entre hombres y Mujeres,¹⁴⁶ para el caso del Distrito Federal), que no fue creada en el Congreso de Coahuila. El proceso diferenciado -y a veces contradictorio- que sigue la Agenda de Género, confirma lo ya señalado por March y Olsen (1997), acerca de que las instituciones políticas son algo más que reflejos de las

¹⁴³ Ver Tapia, 1999.

¹⁴⁴ Ver Barbieri, 2003

¹⁴⁵ En algunos casos, las leyes generales o federales exigen un plazo en el cual las los congresos estatales deben reproducirlas, por lo cual presentan una contemporaneidad o una proximidad temporal. En otras no necesariamente es así.

¹⁴⁶ En el Estado de Durango la LXIV Legislatura expidió los Decreto 68 y 240 mediante los cuales creó la Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia y la de Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Durango (publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 1 de fecha 1º de enero de 2009.

fuerzas sociales, o lo que es lo mismo, no son simples reflejos de las fuerzas exógenas presentes o de micro-comportamientos y motivos. Asimismo, es posible que la velocidad de cambio en el entorno exceda la velocidad de ajuste por parte de las organizaciones – en este caso, los congresos locales –sobre todo si se considera la ruptura temporal en cada legislatura. Sin embargo, más allá de esto, no debe olvidarse que en un contexto político e institucional los actores tienen motivos diferentes para querer adecuar –o no-, las innovaciones legislativas a su entorno local.

3.27.3 La Agenda Legislativa de Género: avances y retrocesos de los derechos humanos de las mujeres.

Evidentemente la Agenda de género ha seguido un movimiento hacia los marcos internacionales pero no de manera continua y progresiva, aún más, se observan áreas más “duras” en donde la vigencia del status quo pervive más allá de las características que tome la Densidad Política de Mujeres. En otras ocasiones el desplazamiento del status quo es más incremental que radical. Así, en cuanto a la igualdad de las mujeres en el matrimonio y las relaciones familiares se ha avanzado en un nivel moderado a relevante en la medida en que los códigos civiles han reconocido como delitos, prácticas sociales que demeritaban la posición de igualdad de las mujeres, como la violación conyugal, o han valorizado el trabajo doméstico -realizado mayormente por las mujeres-, como un aporte al bienestar familiar, si bien se siguen manteniendo aspectos sin modificar, como los relativos a los efectos que tiene para el divorcio el hecho de haber tenido un hijo antes del matrimonio, lo que aplica sólo para el caso de las mujeres.

Sin embargo, no toda la legislación creada en esta legislatura fue relevante. En el Congreso de Coahuila las dos acciones legislativas que más impactaron el status quo local fueron la Ley Para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación y la reforma al Código Civil para introducir el Pacto Civil de Solidaridad. La trayectoria de esta legislación se ubica en la LVI Legislatura cuando se aprueba la reforma constitucional –nacional y local-, para prohibir cualquier forma de discriminación. En contraparte la legislación de género creada en la LVII Legislatura de Coahuila -sobre todo la relativa a la salud

reproductiva de las mujeres- estuvo acotada por un trasfondo contrario a la despenalización del aborto, así, aún cuando el Congreso de Coahuila no llegó a elevar a rango constitucional el derecho a la vida desde la concepción (la propuesta formó parte de la agenda rezagada) puso una coraza a los marcos jurídicos a fin de disuadir la terminación voluntaria de un embarazo. Esto impactó negativamente el status quo. En este sentido, el proceso de institucionalización de la agenda de género no ha estado exento de contradicciones, pues por un lado hay avances, pero también retrocesos.

3.27.4 Las áreas “duras” de la legislación de género.

Una de las áreas “duras” de la legislación de género es el relativo a los derechos políticos de las mujeres, particularmente su derecho a participar con equidad en los procesos electorales. Así, la incidencia en el status quo de la legislación creada en este rubro ha sido apenas moderada -con excepción de la reforma a la Ley Electoral de 2006, cuando el diseño de la norma dejó de estar basado en el exhorto a los partidos políticos y consideró mecanismos de cumplimiento obligatorio, lo que tampoco la exime de fallas. Estas “fallas” sin embargo, parecen obedecer a la trayectoria que ha seguido el diseño de las cuotas de género a nivel nacional. Así, cuando en 1996 el COFIPE incorpora la cuota de género sólo como una recomendación a los partidos políticos, el Congreso de Durango la incorpora en 2000 en los mismos términos. Resalta por otro lado que aquellas iniciativas que daban alternativas diferentes –como las propuestas en la LVII Legislatura de Coahuila y LXII Legislatura de Durango- se quedaron en la agenda rezagada.

El tema de los derechos reproductivos de las mujeres ha sido otro de los núcleos más cerrados al cambio, incluso más que el tema de los derechos sexuales. Así, en ambos congresos se ha legislado en sentido contrario a los marcos internacionales.¹⁴⁷ En el Congreso de Coahuila los cuerpos legislativos han sido creados o reformados con el objeto de cerrar las posibilidades de despenalizar la práctica del aborto. Regularmente el

¹⁴⁷ En la actual LXIV Legislatura de Durango, se elevó a rango constitucional el derecho a la vida desde la concepción hasta la muerte, para lo cual se modificó el Artículo 1 de la constitución local. Ver sesión del 7 de abril de 2009.

interés legislado no ha sido la salud de las mujeres, sino un valor abstracto concebido como el “derecho a la vida”. Tal argumento se le encuentra lo mismo en las leyes de violencia familiar, que en las leyes de los niños, la ley de salud, las leyes de “protección a la maternidad”, las leyes de los Institutos de las Mujeres y por supuesto en los Códigos Penales. Al respecto, la LVII Legislatura reforzó el status quo e incluso lo retrajo a un punto anterior al incorporar en más cuerpos jurídicos disposiciones que cierran las posibilidades de dar término en condiciones salubres a un embarazo no deseado.

Es claro entonces que en la definición de las respuestas que los congresos han ofrecido a los nuevos asuntos que se plantean como parte de la agenda legislativa ha habido una selección de alternativas que responden a intereses creados en el status quo vigente. En este sentido, el “bote de basura” aludido por March y Olsen (1997), para explicar la manera –funcional- con que las organizaciones ofrecen respuestas institucionales a un problema sin que le signifique distraer la atención de los demás (problemas), sólo parcialmente puede aplicarse en este caso, ya que más que una lógica maximizadora de esfuerzos, lo que prevalece es una lógica del poder que trata de mantener sin cambios el status quo.

3.27.5 La violencia familiar como tema central de la agenda de Género.

Una de las áreas “suaves” tema central de la Agenda de Género ha sido la Violencia Familiar. En el Congreso de Coahuila el tema se hizo presente desde la LIII Legislatura cuando se creó la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, y se continuó en la LIV Legislatura con la creación de la Procuraduría de la Familia. Además, la violencia familiar fue tipificada en el Código Penal y en el Código Civil como delito contra el orden familiar y reconocida como causal de divorcio (si bien como forma de “violencia extrema”).

En la legislatura LVII la reforma más importante fue la del Código Penal, que establecía que la violencia familiar fuera sancionada independientemente de que se ejerciera o no de forma reiterada. También se estableció la pérdida de la patria potestad de la persona

que teniéndola, ejerciera violencia familiar. Asimismo se incluyó en el Código Penal a la violencia familiar como un tipo de daño que requería resarcimiento del daño moral. La figura del “compañero civil” fue incorporada en la legislación sobre violencia familiar. Estas reformas incidieron de manera relevante en el status quo.

La violencia familiar ha sido una de las viejas demanda de los grupos feministas – junto con la despenalización del aborto-, y terminó de posicionarse en la agenda legislativa en la última década del siglo XX a raíz del efecto causado por la IV Conferencia de la Mujer en 1995. Pero aún cuando la violencia familiar ha sido una de las temáticas más legisladas no por ello ha estado mejor atendida pues subyace una concepción limitada de la violencia contra las mujeres. De hecho, los propósitos de las leyes de violencia familiar expresamente se enunciaron como orientadas a evitar la desintegración familiar, reflejando la centralidad que ha tenido la familia como espacio privilegiado de las políticas asistenciales del Estado, por ello se privilegiaron los mecanismos de conciliación sobre los mecanismos de acceso a la justicia por parte de las víctimas. Este es el diseño que tienen la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Coahuila –tanto en su primera versión de 1997, como la reforma de que fue objeto en 2002- y la Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Familiar del Estado de Durango de 1999.

La legislación creada para atender la violencia familiar no ha terminado aún de visibilizar el fenómeno de la violencia contra las mujeres en las relaciones familiares como una relación abusiva de poder basada en la supremacía social del género masculino. El status quo marcado por las leyes de violencia familiar se afianzó casi como la única forma de atender la violencia contra las mujeres, por ello, la reticencia de los congresos locales para adoptar la Ley General de el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia creada en la primera década del siglo XXI en el Congreso Federal. Más allá de lo complejidad que implica la implementación de algunos mecanismos que tiene esta ley – como la “Alerta de Género”-, marca un avance cualitativo en los modelos de atención basados en el acceso a la justicia, más que en la conciliación. Sin embargo, en los congresos locales el proceso de reconversión legislativa hacia unos marcos que atiendan

la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos está apenas iniciando y su desarrollo no está exento de resistencias y contradicciones, así en el Estado de Coahuila el diseño de la ley local respectiva se aleja de lo establecido en la Ley General, y en el Congreso de Durango hasta la LXIII Legislatura no se había ocupado del asunto.

3.27.6 Consensos diferenciados en torno a la Agenda de Género y la Agenda de la Niñez.

En relación a la agenda de los derechos de la infancia, ésta parece haber encontrado una mayor acogida que los derechos de las mujeres, pues salvo algunos casos, se orientaron en dirección a los principios establecidos en la CDN, si bien soslayando el inciso “L” de la Plataforma de Acción de Beijing, referida a la condición de género de las niñas. Así, en ambos congresos se han creado las leyes de protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, además de los códigos de aplicación de justicia para menores infractores. Asimismo, se legisló sobre seguridad sexual y se regularon los procesos de adopción, además de la preservación del derecho superior de los hijos en caso de separación de los padres. Entre los derechos más legislados se encuentran el derecho a la identidad, a tener una familia, a la seguridad y protección, a la información, además de considerar formas de sanciones extraordinarias por su condición de niñez hasta antes de los 18 años. Adicionalmente, cuestiones como la pornografía infantil, el abuso sexual de menores, el turismo sexual, entre otros delitos, han sido incorporados a los Códigos Penales de ambos congresos. En los Códigos Civiles han cambiado los procedimientos de tutela, custodia, adopciones, además otros asuntos relacionados con los derechos de los niños. En el Congreso de Coahuila fue principalmente la LVI Legislatura la que inició el proceso de incorporación de los derechos humanos de las y los niños a la legislación mismo que fue continuado en la LVII Legislatura.

En el Congreso de Durango fue en la LXII Legislatura cuando se creó la Ley para la protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes y la Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango; también se incluyeron en el Código Penal la figura de sustracción de menores con fines de corrupción y tráfico de órganos, entre otros aspectos

relativos a los derechos de los niños. Por otro lado, en el Código Civil se fija la normatividad para la alimentación, guarda y custodia de los menores en caso de divorcio. El Código de Justicia para Menores se crearía en la Legislatura LXIII.

No ha habido prácticamente asuntos relativos a los derechos de la niñez que hayan sido rechazados – y pocos los que se quedaron en comisiones. Sin embargo, conviene decir que en ocasiones la legislación en torno a la protección de los derechos de los niños ha servido como vía para incorporar también cuestiones que lesionan la salud reproductiva de las mujeres. Así, al proteger la “vida de los niños desde la concepción” se estrechan las posibilidades de despenalizar del aborto. Por otro lado, no puede dejarse de lado el consenso y oportunidad con que las iniciativas relativas a la Agenda de la Niñez son tratadas en la agenda legislativa, a diferencia de la Agenda de Género, cuyo proceso de creación ha enfrentado una mayor resistencia y su efecto en el status quo ha sido menor. De hecho, no pocas iniciativas con contenido de género relevante formaron parte de la agenda rezagada.

Capítulo IV. Densidad Política de Legisladoras y Agenda de Género en los Congresos de Coahuila y Durango

Resumen:

Este capítulo analiza la articulación de la presencia de las mujeres en la estructura de los congresos. Desde una perspectiva institucionalista se caracteriza a éstos como organizaciones políticas que a través de una lógica del poder organizan y estructuran la forma y distribución de los espacios y responsabilidades de sus integrantes. Las relaciones de género se advierten como una parte constitutiva de la lógica organizacional

con que se estructura el funcionamiento de los congresos, dando pie a una organización jerarquizada en la que las mujeres ocupan lugares definidos por su condición de género además de otros atributos. A través de la categoría “Densidad Política de Mujeres Legisladoras”, se analiza la forma que adquiere la presencia de mujeres en la organización y estructura de los congresos. Se definen tres niveles básicos de densidad política de mujeres: alta, media y baja, mediados por rangos intermedios que matizan su ubicación estructural. El análisis se realiza para las siete legislaturas de los dos congresos en estudio. Se pretende con esto contextualizar la construcción de la agenda de género¹⁴⁸ a partir de la densidad política de mujeres como variable independiente inserta en una situación contextual.

4.1 Del número a la presencia estructurada de las mujeres en los congresos: la “Densidad Política de Legisladoras”.

Investigar la presencia que las mujeres tienen en los congresos requiere tomar en cuenta la especificidad institucional que presenta una estructura político-organizativa que, como en el caso del espacio parlamentario, es creada específicamente para el ejercicio deliberado del poder político. Asimismo, conviene tener en cuenta que este espacio ha sido históricamente ocupado por hombres, por lo que la incorporación de las mujeres en dicha estructura necesariamente conlleva relaciones de poder y subordinación basadas en el género -además de la necesaria jerarquización que supone la membresía de los partidos políticos. Así, la estructuración del espacio representativo se hace con base en reglas formales e informales que dimensionan en un doble sentido -de jerarquía política y de género-, la posición que los representantes -mujeres y hombres-, ocupan en la estructura político-organizativa legislativa.

En esta investigación, la presencia que las mujeres adquieren en las legislaturas es abordada bajo la categoría “Densidad Política de Mujeres Legisladoras”. Esta categoría da cuenta en gran medida de las condiciones específicas en que las mujeres se

¹⁴⁸ En este apartado se considera sólo las iniciativas relacionadas con la condición de vida de las mujeres, retomando de la agenda de los derechos de la infancia sólo aquellos que de manera directa afecten en algún sentido la condición de vida de las mujeres

incorporan a la estructura política del poder legislativo. Refiere tanto al número como a la forma en que éstas participan en órganos de gobierno, sistema de comisiones y mesas directivas-, la experiencia política con la que se incorporan –y que refleja en parte su capital político-, así como su interés por la representación de la problemática de género.

A diferencia del concepto de *masa crítica*, regularmente utilizado para referir un porcentaje de participación mínimo considerado como necesario para “cabildear” propuestas favorables a los intereses de las mujeres, la categoría *Densidad Política de Mujeres Legisladoras* relaciona el número de mujeres con la manera en que su presencia se articula en la estructura de la organización legislativa, situando el ejercicio de la representación política en un contexto institucional, lo que permite comprender las posibilidades –más allá de la cantidad-, que tienen las legisladoras para inducir modificaciones al status quo de género. En estas posibilidades se debe considerar también la cercanía de las legisladoras a la figura del Gobernador o al grupo político en el poder, como un elemento informal que maximiza la influencia de las diputadas (lo cual no quiere decir que necesariamente la utilicen para impulsar la agenda de género), más allá de las posiciones formales que ocupen en la estructura legislativa.

A fin de tener un parámetro de la densidad política de legisladoras entre las distintas legislaturas, se le clasifica en tres niveles: bajo, medio y alto, mediados a su vez por rangos intermedios (medio-bajo; medio-alto, etc.). La determinación de estos niveles se hace considerando el porcentaje de participación de las mujeres en las legislaturas, en la coordinación de mesas directivas, y su presencia en las comisiones. No hay un valor predeterminado para estos niveles, de manera que el nivel más alto corresponderá a la mayor densidad política que presente una de las legislaturas y de ahí se derivan los niveles menores.

En gran medida, la ubicación que las mujeres logran en la estructura de los congresos refleja la situación de influencia del grupo político por el que llegaron a este espacio, pues si bien los partidos políticos son la vía formal de ingreso a las estructuras del poder, el tránsito hacia éstas está mediado por una red de agentes con influencias que se

construye en base a cuotas de poder, pago de favores, amiguismo, compadrazgo, cobro de facturas y demás relaciones informales que trascienden las estructuras formales. Lo anterior obliga a pasar del dato meramente cuantitativo –número de mujeres diputadas- a la estructura relacional, lo que implica abordar la presencia que las mujeres tienen en la estructura organizativa de los congresos y la manera en que desde ahí se relacionan con los demás actores.

4.2 El marco contextual del ingreso de las mujeres al poder legislativo (local): una articulación subsidiaria entre las vías formales e informales.

En México, la elección de los representantes políticos está mediada por un marco institucional que ubica a los partidos políticos como las vías constitucionalmente reconocidas para llevar a los ciudadanos al poder político. En efecto, de acuerdo al Artículo 41 fracción I de la Constitución Política Mexicana, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, *hacer posible el acceso de éstos al poder público*, de acuerdo con los programas, ideas y principios que postulen. Conviene considerar sin embargo, el carácter sesgado con el que los partidos políticos han desempeñado su función pública, llevando más hombres que mujeres al poder (aspecto suficientemente tratado en el capítulo II). Como también ya se mencionó, esta situación tiene una larga trayectoria enraizada en el significado histórico que adoptó la esfera pública como un área de ejercicio de los hombres, y la esfera privada como un área específica de las mujeres.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Para profundizar sobre la relación entre el género y el espacio público, ver Amorós (2001), para quien lo público y lo privado es una de las dicotomías ideológicas con las que se ha conceptualizado lo femenino y lo masculino, y cuya connotación –histórica- constituye una variante estructural que articula las sociedades, jerarquizando los espacios que se adjudican a las mujeres y a los hombres. Aún con sus evidentes diferencias históricas, esta distribución tiene características recurrentes: las actividades socialmente más valoradas y que tienen un mayor prestigio en prácticamente todas las sociedades son las que realizan los hombres. Para Rabotnikof (2002), el espacio de lo público hace referencia tanto a los lugares comunes compartidos o compartibles (plazas, calles, foros), como a aquellos donde aparecen, se dramatizan o se ventilan entre todos y para todos, cuestiones de interés común. El espacio de lo público es así, *un lugar común* o un *espacio de lo común*. De esta manera, la *res pública* representa la propiedad accesible universalmente al pópulus y como tal, extracomercio. Utilidad común, ley común y accesibilidad general se vinculan en esta

Como pudo advertirse, la reforma al artículo 34 Constitucional en 1953 -que estableció la igualdad jurídica entre hombres y mujeres-, no fue suficiente para abrirle a estas últimas los canales de acceso a las estructuras del poder político. Así, fuera de la declaración de igualdad formal, las reglas operativas que definieron la forma de integración de los poderes no tomaron en cuenta las relaciones asimétricas sustentadas en las *diferencias de género* que pone en desnivel el estatus de igualdad entre hombres y mujeres y por lo tanto sesga sus posibilidades de llegar al poder. El lenguaje “neutral” con que se plantearon las reglas que enmarcan los procesos electorales refiere a un individuo homogéneo en sus características sexuales (masculinas). Téngase en cuenta por ejemplo, la manera en que el artículo 31 de la actual Constitución Política del Estado de Durango considera la integración del Congreso local:

“El Congreso del Estado se integrará con treinta diputados, de los cuales diecisiete serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales, y trece que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado”.

“Los partidos políticos registrarán del total de sus candidatos, a por lo menos un representante de la población duranguense migrante del Estado, en los términos que establezca la legislación electoral.

“La elección de los diputados de representación proporcional, bajo el sistema de listas, deberá sujetarse a lo que en particular disponga la legislación electoral relativa”. (Todos los subrayados son míos)

Como puede advertirse, el lenguaje aparentemente neutral de la constitución no registra la composición sexual de la población; de hecho, tampoco considera necesarias medidas

caracterización del área pública. En contraste, la *res privata* se encuentra situada *in comercio* e *in patrimonio*, relacionada con un poder diferente: el *pater familias* y ubicado en el ámbito de lo cerrado, replegado sobre sí mismo, el *domus*, la casa.

de acción positivas para asegurar la presencia de las mujeres en los procesos electorales -como sí lo hace en el caso de la población migrante.¹⁵⁰

Para Petterson (1998, en Irving, 2008), la aparente neutralidad de género del pronombre masculino y/o de la universalidad del colectivo masculino, ha servido como capa para la histórica invisibilidad de las mujeres, así como para reforzar estereotipos en los que los actores de la política y las constituciones son presentados como masculinos. Así, al margen de la significancia práctica que los sustantivos masculinos tengan en las leyes, actúan simbólicamente para excluir a las mujeres de una real membresía de la comunidad constitucional. En este sentido, el género y su condición discriminatoria pasan inadvertidos, al suponer de manera implícita que la población es homogénea en cuanto a su condición de existencia social (sexuada).

Para Irving (2008), el lenguaje masculino con el que las constituciones están elaboradas no se debe a una casualidad ya que frecuentemente las cortes utilizan este contexto para excluir a las mujeres. Incluso en el nivel básico del vocabulario el lenguaje puede perder la neutralidad atribuida; puede hacer invisible a las mujeres y su experiencia, aún cuando los propósitos sean neutrales e inclusivos. De esta manera, el uso del lenguaje masculino en las normas constitucionales propicia una interpretación androcéntrica, lo que hace que no se adviertan como necesarios procedimientos positivos y efectivos para contrarrestar la ausencia de las mujeres del ámbito de la representación política. De esta manera las reglas del juego siguen operando a favor de la representación política masculina.

Adicionalmente, las mujeres que se incorporan a los congresos regularmente lo hacen en condición de minoría y en una situación de desventaja; frecuentemente se relacionan con el poder de una manera periférica y mediada por circuitos de poder masculinos. Así, si bien su ingreso al ámbito legislativo ocurre a partir de los Partidos Políticos –como las vías de acceso formales- su entrada se instrumentaliza a partir de mecanismos

¹⁵⁰ Conviene considerar no obstante, que el Código Electoral del Estado de Durango de 2006, establece la cuota de género para la representación proporcional –con limitados efectos reales por las excepciones que hace la normatividad que termina por hacerla muy laxa. Ver capítulo II de esta investigación.

informales -amistad, parentesco, clientelismo -, mismos que siguen operando una vez que se ingresa a la estructura de poder legislativo, determinando las posiciones político-organizativas ocupadas por las mujeres –y en parte, también la toma de decisiones.

De acuerdo con Roderic Ai Camp (1995), las mujeres siguen distintos canales institucionales para impulsar sus propias ambiciones, aún cuando esos canales tengan menos éxito que los de los hombres. Considera que normalmente las posiciones alcanzadas dentro de la burocracia partidaria, al igual que las carreras sindicales no son un camino seguro hacia la cumbre del sistema político para las mujeres. De hecho, tanto los puestos de partido como las carreras sindicales han perdido importancia en los últimos años, lo que hace pensar que en general las estrategias empleadas por las mujeres están en declinación o nunca fueron sendas principales hacia los puestos políticos de influencia. Aunque este camino también fue tomado por algunos hombres, éstos fueron los menos exitosos en sus carreras. Según Ai Camp la nueva mujer política que llega al gabinete o a las subsecretarías tiene la mayor parte de las características del político contemporáneo de género masculino, es decir, proviene de un centro urbano y en general del Distrito Federal, su origen familiar está en la clase media o alta, estudió en la UNAM e hizo un posgrado en el extranjero.

Huelga decir que este perfil corresponde más al aparato político-administrativo del ámbito federal. En los ámbitos regionales los patrones históricos de reclutamiento político ligados a estructuras corporativistas y caciquiles son más persistentes (amén de habría que diferenciar los patrones de reclutamiento político de mujeres que utiliza cada partido).¹⁵¹ De hecho, como se pudo advertir en el capítulo II, en los congresos de Coahuila y Durango un porcentaje considerable de diputadas son profesoras que provienen del sector magisterial.

Así, para el caso específico del Congreso de Coahuila -bajo la égida del PRI-, ha existido una relación orgánica con la estructura sindical del magisterio, que adopta una lógica

¹⁵¹ Esta investigación no abunda necesariamente en los mecanismos de reclutamiento político, sólo se retoma para enmarcar la posición subsidiaria que suelen tener las mujeres en las redes del poder político.

corporativista. De las mujeres del PRI que han ingresado al Congreso local, muchas han venido de las filas del Sindicato Nacional de Maestros (SNTE). Egresadas de la Normal Superior y enroladas en las secciones 35 y 38, su afiliación al PRI es casi automática, volviéndose el sindicato un espacio de iniciación, reclutamiento y socialización política para las filas del PRI. Durante las primeras seis legislaturas en las que hubo mujeres (XLII-XLVII Legislaturas), todas (seis) fueron maestras normalistas a saber: las Profesoras Guadalupe González Ortiz, Esthela Barragán de la Fuente, Catalina Morales Viuda de Miranda, Dorotea de la Fuente, María Concepción Nañez de Barrera, y Martha Montoya de la Cruz.

De la L Legislatura, salieron de las filas del SNTE la Profesora Lucila Trinidad Ruiz Múzquiz; de la LI Legislatura, las Profesoras María Antonieta Navarrete Ramos y Blanca Yazmina de Hoyos Miwa. De la LIV Legislatura, las Profesoras Yasmín Aída García Flores, María Mayela Hernández Valdés e Irma Elizondo Ramírez. De la LV, la Profesoras Norma Violeta Dávila Salinas; de la LVI, la Profesora Martha Loera Arámbula y de la LVII las Profesoras Julieta López Fuentes y Jeanne Margaret Snydelaar Hardwycke. Del SNTE han salido incluso algunas diputadas de otros partidos, como la Profesora Yolanda Elizondo Maltos, del PARM, y la Profesora Mary Telma Guajardo, del PRD, de la LI y LVI Legislaturas, respectivamente.

Sin embargo, no todas las legisladoras priístas que han llegado al Congreso de Coahuila han provenido del SNTE. Tal es el caso de la Contadora Yolanda del Villar Roel, la Ingeniera Roxana Cuevas, la Lic. Laura Reyes Retana, la C. Latiffe Burciaga Neme, y la Lic. Hilda Esthela Flores Escalera. No obstante todas tienen una relación estrecha con los grupos de poder masculino ya sea a través de los líderes del SNTE o de los propios grupos políticos. Así, en el caso de la Lic. Roxana Cuevas, se considera que su acceso a la LV Legislatura se dio vía su relación con el Senador, Rogelio Montemayor Seguy (1992-1993) –a la postre Gobernador del Estado-, del que fue Coordinadora de Gestión Social.

En el caso de la Lic. Laura Reyes Retana, su vía de acceso a la LV Legislatura fue el Lic. Raúl Sifuentes, coordinador de la campaña a Gobernador del Lic. Enrique Martínez y

Martínez – a la postre Secretario de Gobierno y Gobernador del Estado respectivamente. En el gobierno de Enrique Martínez, el grupo político encabezado por el mismo Raúl Sifuentes promovería posteriormente a Laura Reyes Retana para Presidenta Municipal de Torreón en las elecciones de 2002 –que perdió frente a Guillermo Anaya, del PAN. En las elecciones federales de 2003 también fue promovida para Diputada Federal del VI Distrito Electoral, mismo que ganó por resolución del TEPJF, que revirtió el triunfo del candidato del PAN. Una vez en el Congreso Federal, la relación de Laura Reyes Retana con el SNTE y con la Profesora Elba Esther se dio de manera natural desde el grupo político en el que estaba, así, en 2006, Laura Reyes renuncia a la fracción priísta -junto a otros 17 diputados-, en protesta por la candidatura presidencial de Roberto Madrazo.¹⁵²

Para el caso de las diputadas del PAN, su acceso al Congreso ocurre también vía la relación con los hombres prominentes de su partido. Así, la Diputada Karla Samperio, de la LVI Legislatura fue secretaria particular del Diputado Federal Ricardo García Cervantes, y asesora del entonces también Diputado Federal Felipe Calderón (Presidente de la República en el sexenio 2006-2012), lo que seguramente influyó para su designación como Diputada plurinominal en la LVI Legislatura del Congreso de Coahuila. En el caso de la Diputada Élidea Bautista, de la LV Legislatura, se le identifica con el grupo de Guillermo Anaya, su correligionario en la misma Legislatura y a la postre Presidente Municipal en el trienio 2003-2005, posteriormente Senador de la LXI Legislatura Federal - y compadre del Lic. Felipe Calderón, siendo éste ya Presidente de la República. En contrapartida a la carrera política sostenida que continuó Guillermo Anaya, Élidea Bautista no siguió esta trayectoria, regresando al ámbito de las organizaciones sociales de ayuda humanitaria. Sin embargo no es la única diputada que ha seguido esta trayectoria, de hecho, en el caso de las mujeres esta situación es recurrente, pues otra característica que asume su participación en la política es el carácter fugaz y transitorio.

No obstante, hay excepciones que en gran parte se deben al capital político que portan las mujeres. En el caso del Congreso del Estado de Durango sobresale la Diputada del

¹⁵² Ver El Universal, 17 de marzo de 2006, on line, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/136260.html>

PAN, Rosario Castro Lozano, en la LXII Legislatura. Abogada de profesión, había sido Presidenta del Municipio de Lerdo Durango en el trienio 1995-1998,¹⁵³ convirtiéndose en la primera mujer Presidenta de oposición de un municipio en este estado. A su ingreso a la LXII legislatura, coordinó la fracción parlamentaria de su partido. La Diputada Rosario Castro proviene de una familia política posicionada en la arena política nacional y regional.¹⁵⁴

Pero también en el caso del Estado de Durango la relación PRI/sector magisterial sigue siendo importante aunque las mujeres parecen tener un menor juego político, pues salvo en las primeras legislaturas con presencia femenina – sobre todo durante el periodo de mayoría relativa-, cuando se incorporaron las Profesoras Ángeles Mena (Legislatura XLV), María Zatarain (XLVI), Josefina Lugo (XLVII), Ma. Aurelia de la Cruz Espinoza Ortega (LI), Ma. Cristina Arreola (LIII), y Zina Ruiz León (LIV) en las subsiguientes legislaturas su presencia se ha visto disminuida¹⁵⁵

La importancia de las vías informales para el acceso al poder político no es una situación exclusiva de las mujeres, sino un elemento constitutivo de las estructuras de poder en México. Así, de acuerdo con López (2004), la cultura nacional mexicana no se puede entender como una comunidad imaginada o con estructuras homogéneas, sino como un

¹⁵³ El Municipio de Lerdo ocupa el 3er lugar en importancia demográfica en el Estado de Durango, representando el 8.5 por ciento de la población total del Estado. Está ubicado en la Región Laguna, casi en los límites con el Estado de Coahuila (Rosario Castro Lozano volvería a ser Presidenta Municipal de Lerdo Durango en el trienio 2004-2007). Castro Lozano renunciaría a su cargo de diputada antes de terminar el ejercicio de la LXII Legislatura para competir en las elecciones para gobernador del Estado, mismas que perdió ante el Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier, del PRI. También fue Consejera Nacional del Partido Acción Nacional y Miembro del CEN de este partido en la gestión de Manuel Espino. Actualmente es Coordinadora Nacional del Instituto Nacional del Federalismo (INAFED), de la Secretaría de Gobernación. Para un currículum más amplio de Rosario Castro Lozano, ver: http://es.wikipedia.org/wiki/Rosario_Castro_Lozano.

¹⁵⁴ El miembro más prominente de esta familia es el Abogado Juan de Dios Castro Lozano, diputado federal en las LI, LIII, LV y LIX Legislatura. De esta última legislatura fue Presidente de la Cámara de Diputados en el primer período de la misma. También fue Senador por el Estado de Durango en el periodo de 1994 a 2000. Posterior a esta gestión fue designado Consejero Jurídico de la Presidencia de la República por parte de Vicente Fox. También fue designado en 2007 Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República. Para un currículum más amplio de Juan de Dios Castro Lozano, ver: http://es.wikipedia.org/wiki/Juan_de_Dios_Castro_Lozano.

¹⁵⁵ Para el Estado de Durango se carece de una información más amplia sobre el reclutamiento político de mujeres. Una investigación más amplia requeriría de mayor tiempo y de otras técnicas de investigación, objetivo que rebasa el propósito de esta investigación. Conviene hacer notar no obstante la necesidad de documentar la historia de las mujeres políticas en el Estado de Durango y de manera particular, la de las mujeres legisladoras.

mosaico articulado a una red compleja de sociedades regionales; en este sentido, las regiones se encuentran en procesos de evolución específicos en las que se pueden encontrar tanto oligarquías locales patrimonialistas y clientelares, como también estructuras políticas muy dinámicas. De acuerdo a este autor, las redes sociales aún no cristalizan en instituciones formales, así, los procesos patrimoniales engloban a las redes clientelares y éstas a las estructuras de parentesco. Finalmente son estas relaciones - restringidas al ámbito familiar- las que explican el funcionamiento de las estructuras de poder y los verdaderos procesos de reclutamiento político.¹⁵⁶

Por otro lado, de acuerdo con Ai Camp (2002), México es un país híbrido de influencias institucionales, estructurales e informales, en donde los agentes informales ejercen una influencia mayor que las condiciones institucionales y estructurales. Es decir, el desarrollo institucional es deficiente y la estructura decisoria muy dependiente de vínculos informales. En gran medida a esto ha contribuido a la relativa falta de pluralismo en el proceso decisorio en muchas esferas de la sociedad, lo que aumenta la importancia de las élites en general y de las élites del gobierno en particular. Según Ai Camp (2002), en este contexto surgen los *mentores* como agentes que cumplen varias funciones: como reclutadores (función de iniciación), como enlaces (formación de redes, grupos o camarillas) y como agentes socializadores (formación ideológica de las futuras élites de poder).¹⁵⁷

4.3 Los congresos: espacios de poder diseñados en torno a la jerarquía política y las identidades de género.

¹⁵⁶ En el estudio que realiza este autor para las estructuras de poder en el Estado de Jalisco en la alternancia PRI-PAN, encuentra que las estructuras de poder y los grupos políticos (panistas) de Jalisco se coordinan mediante nexos biológicos culturales que posteriormente edifican alianzas y corrientes al interior del PAN. El método que sigue López consiste en identificar las relaciones familiares y los cargos desempeñados como parte de las *familias políticas*. Una de las conclusiones de López es que pese a la innegable democratización del sistema político mexicano, en cuanto a las relaciones sociales y políticas aún prevalece una fuerte dependencia de los vínculos personales y una similar importancia de la lealtad en la configuración de los grupos, camarillas y élites.

¹⁵⁷ Según Ai Camp, la mentoría de élite es una característica dominante en los países menos industrializados, donde los vínculos personalizados favorecen las oportunidades ya que es poco probable que la pura capacidad y los méritos propios sean suficientes para explicar el éxito individual. En el estudio realizado por Ai Camp sobre los orígenes de las élites políticas encuentra que el 61 por ciento se basa en la amistad entre compañeros, o entre profesores y estudiantes, seguido por la carrera (28 %) y la familia o inmediata (7%).

De acuerdo con Christensen, Laegrid y Roness (2007), la estructura de una organización es importante, ya que el quiénes actúan, o pueden actuar a nombre de la organización para cumplir con las tareas, es determinado por los roles formales o posiciones que los miembros tienen en una organización, en qué sub unidades se encuentran y que tan grande es la unidad de la que se es parte. En las organizaciones el diseño de la estructura formal oscila entre la especialización y la coordinación. Estos aspectos afectan las relaciones entre las partes (unidades y sub-unidades), así, en una organización burocrático-administrativa prevalece la jerarquía, la división del trabajo y rutinas; la jerarquía supone posiciones superiores y subordinadas y varios niveles verticales. La división del trabajo significa que las tareas de una organización están agrupadas en diferentes unidades y ligadas a posiciones concretas (especialización horizontal).

No obstante, en el espacio parlamentario es necesario tener en cuenta su especificidad político-institucional, por lo que los congresos no pueden ser considerados solamente como una organización burocrático-administrativa pues como dice Cotta (1988), el espacio parlamentario está fuertemente articulado a un sistema político que se acusa en la estructura organizacional y la toma de decisiones.

Para Shepsle y Weingast (1995, citado por Caballero, 2006), la estructura institucional por la que se regulan los procesos parlamentarios resulta clave para el comportamiento de los miembros de las cámaras (y de este modo, para la elección pública y en particular para la elaboración de la política). Se puede decir entonces, que los congresos son espacios cuya estructura organizativa y diseño institucional responden a la necesidad de administrar el conflicto que surge de la representación legal de la pluralidad de intereses políticos, por lo cual, además de tener las características de una organización burocrático-administrativa, están dotados de una estructura de poder, donde no obstante el estatus de igualdad formal de sus integrantes, existen planos jerarquizados en función del poder real que detentan, de acuerdo a sus distintos atributos políticos, sociales y de género - entre otros.

4.4 Fracciones parlamentarias y órganos de gobierno: el sustrato de género

En el espacio de los congresos las y los legisladores se organizan en fracciones parlamentarias de acuerdo al partido político que representan, lo que les da un peso específico diferenciado según la membresía que logran en las elecciones (mención aparte merecen otros factores coadyuvantes, como la inserción en las redes políticas, el género, y el perfil profesional).¹⁵⁸ Esto, a su vez, les posibilita ubicarse en posiciones de mayor o menor influencia en la estructura organizativa –órganos de gobierno y sistema de comisiones.

Al interior del congreso las fracciones parlamentarias asumen el carácter de *camarillas*. La coordinación entre sus miembros se unifica en torno a la figura de los coordinadores de los grupos parlamentarios, que a su vez, tienen una relación muy estrecha con las cúpulas de los partidos y los grupos de poder político regionales y/o nacionales -amén de que integran los órganos de gobierno del congreso: la Junta de Gobierno para el caso del Congreso de Coahuila y la Gran Comisión para el caso del Congreso del Estado de Durango.

Los coordinadores de los grupos parlamentario regulan la participación de los representantes de sus partidos en las comisiones. De esta manera, la clase de gobernanza política que prevalece en la organización de los congresos está marcada por la acción racional instrumental y la autoridad jerárquica, por lo que el diseño de la estructura formal se asemeja más a lo que a Christensen, Laegrid y Roness (2007), identifican como un *diseño organizacional para instrumentar el liderazgo político*. Este tipo de organizaciones permiten a los líderes asegurar para ellos mismos la capacidad para el análisis y el derecho de participar, y por lo tanto, la oportunidad de ampliar las opciones para actuar en los marcos previstos. También permite a los líderes regular la participación de otros actores. Parece más conveniente entonces retomar el concepto de

¹⁵⁸ La estructura político-organizativa de los congresos está especificada en las Leyes Orgánicas que los rigen y en éstas se establecen lugares jerarquizados de acuerdo a la membresía de cada fracción política. Así, no cualquier representante político puede presidir los órganos de gobierno sino sólo los coordinadores de las mismas.

organización concebido por March (1997), para quien la organización no sólo es un sistema decisorio, sino un *conjunto de coaliciones políticas luchando por el poder*.

En este sentido, se puede considerar a los coordinadores de las fracciones parlamentarias como agentes con capacidad de intermediación entre actores con niveles diferenciados de poder (actúan como correas transmisoras y tienen el acceso a recursos de información). Esta capacidad les es otorgada por las mismas Leyes Orgánicas, que disponen que los órganos de gobierno del congreso se integren por los coordinadores de las fracciones parlamentarias. ¿Qué importancia tiene el género en este caso como criterio de integración de los órganos de gobierno? Si bien las reglas formales no mencionan la condición de género en la integración de los órganos de gobierno, en la práctica prevalece un criterio ordenador de género.

4.5 El sesgo de género en la integración de los órganos de gobierno en el Congreso de Coahuila.

En el Congreso del Estado de Coahuila, la Junta de Gobierno es el órgano encargado de la dirección de los asuntos relativos al régimen interno del Poder Legislativo; funciona como un órgano colegiado plural y actúa como enlace entre los grupos parlamentarios legalmente constituidos en el seno de la legislatura, con objeto de impulsar entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que permitan al Pleno y a la Diputación Permanente adoptar las decisiones que constitucional y legalmente les corresponden.¹⁵⁹ Otra de las funciones importante de la Junta de gobierno es que puede proponer al pleno o a la Diputación Permanente la integración de las comisiones, de los comités y las comisiones especiales.

en el Congreso de Coahuila los órganos de Gobierno se han integrado -y coordinado- mayormente por legisladores hombres, pues la normatividad no alude al género como

¹⁵⁹ Conviene mencionar que en la LVI Legislatura por reformas a la Ley Orgánica, desaparecen como instancias intermedias la Gran Comisión y la Comisión de Concertación Parlamentaria (integrada esta última por los coordinadores de las fracciones parlamentarias) y las sustituye la Junta de Gobierno. En la LVII Legislatura ya sólo aparece la actual Junta de Gobierno.

principio de integración. Sin embargo, implícitamente el género opera como un principio jerarquizador. De hecho, las mujeres que se han integrado lo han hecho en circunstancias excepcionales, ya sea en su calidad de representantes de partidos minoritarios o incluso por ser las únicas representantes de sus partidos (en cuyo caso se integran con voz pero sin voto). En el Congreso Coahuila la Ley Orgánica dispone en sus artículos 76 y 77 que la Junta de Gobierno se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios (aunque pueden estar representados con voz pero sin voto, los diputados de los partidos políticos que no hayan reunido el número suficiente de representantes para formar una fracción parlamentaria). En el Congreso de Coahuila la presencia de mujeres ha sido más frecuente en la Gran Comisión – a la que se integran invariablemente como secretarías-, no así en la Comisión de Concertación Parlamentaria o en la Junta de Gobierno (éste último, órgano de gobierno sustituye a la Comisión de Concertación Parlamentaria en la LII Legislatura) que se integran sólo por coordinadores de las fracciones parlamentarias. La participación de la Diputada Mary Telma Guajardo en los órganos de gobierno de la LVI Legislatura es una excepción¹⁶⁰ (Ver cuadro 4.1).

Cuadro 4.1
Congreso de Coahuila: integración de los órganos de Gobierno LIV - LVII
Legislaturas

LIV Legislatura		
Gran Comisión		
Cargo	Legisladores	Partido
Presidente	Fernando Orozco Cortes	Coordinador del PRI
Secretaria	Irma Elizondo Ramírez	Integrante del PRI
Secretario	Evaristo Pérez Arreola	Coordinador del PT
Comisión de Concertación Parlamentaria		
	Fernando Orozco Cortes	Coordinador del PRI
	Alfonso Maldonado Escobedo	Coordinador del PRI
	Trinidad Morales Vargas	Coordinador del PRD
	Francisco Navarro Montenegro	Coordinador del PC
	Evaristo Pérez Arreola	Coordinador del PT
LV Legislatura		
Gran Comisión		
Presidente	Heriberto Ramos Salas	Coordinador del PRI

¹⁶⁰ Las mujeres que se han incorporado a la Gran Comisión fueron la Diputada Magdalena Rosas en su carácter de Coordinadora del PC y la Diputada Mary Telma, Coordinadora del PRD. Antes de que desapareciera la Gran Comisión era regular la presencia de una mujer –del PRI- desempeñando el cargo de secretaria (LIV, LV y LVI Legislaturas), sin embargo su presencia en la Comisión de Concertación Parlamentaria fue más esporádica.

Secretaria	Norma Violeta Dávila Salinas	Integrante del PRI
Secretario	María Magdalena García Rosas	Coordinadora del PCC
Comisión de Concertación Parlamentaria		
	Heriberto Ramos Salas	Coordinador del PRI
	Francisco Jaime Acosta	Coordinador del PAN
	Luis Roberto Jiménez Gutiérrez	Coordinador del PRD
	Alfredo Habib García	Coordinador del PUDC
	María Magdalena García Rosas	Coordinador del PCC
LVI Legislatura		
Gran Comisión		
Presidente	José Abraham Cepeda Izaguirre	Coordinador del PRI
Secretaria	Hilda Esthela Flores Escalera	Integrante del PRI
Secretario	José Guadalupe Saldaña Padilla	Integrante del PT
Comisión de Concertación Parlamentaria		
	José Abraham Cepeda Izaguirre	Coordinador del PRI
	José Ángel Pérez Hernández	Coordinador del PAN
	Mary Telma Guajardo Villarreal	Coordinador del PRD
	Ramón Díaz Ávila	Coordinador del PT
	Evaristo Lenin Pérez Rivera	Coordinador del PUDC
LVII Legislatura		
Junta de Gobierno		
Presidente	Horacio de J. del Bosque Dávila	Coordinador del PRI
	Antonio Jacinto Pacheco	Coordinador del PAN
	Lorenzo Dávila Hernández*	Coordinador del PRD
	Genaro Eduardo Fuentos Sánchez*	Coordinador del PRD el 01/01/06 al 30/06/07
	Lorenzo Dávila Hernández*	Coordinador del PRD del 01/07/07 al 31/12/08
	Alfredo Garza Castillo*	Coordinador del PUDC
	Alberto Guajardo Garza*	Suplente
	J. Refugio Sandoval Rodríguez	PVEM **
	Virgilio Maltos Long	PT**

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

*El Grupo Parlamentario del PRD y PUDC hicieron una rotación de la coordinación de la fracción entre sus representantes de manera que todos pudieron estar en la Junta de Gobierno.

**El PVEM y el PT no alcanzaron el número de representantes necesarios para conformar un grupo parlamentario, sin embargo, de acuerdo al artículo 79 de la Ley Orgánica de Coahuila podían estar representados en la Junta de Gobierno con voz pero sin voto.

Sobresale la forma en que en la LVII Legislatura los diputados del el PRD y el PUDC – todos hombres-, distribuyeron temporalmente la coordinación de su fracción entre todos sus integrantes a fin de que todos tuvieran participación en la Junta de Gobierno. Lo anterior indica que más allá de las reglas formales existen formas negociadas de

distribución de los espacios de poder por lo que en un momento dado las mujeres podrían tener una mayor participación en los órganos de gobierno. Sin embargo, hasta ahora el género no ha formado parte de la institucionalidad de los congresos –más allá de haber establecido la comisión de equidad y género.

4.6 Género y jerarquía partidista en la distribución de los hombres y las mujeres en los órganos de gobierno.

4.6.1 El sesgo de género en la integración de los órganos de gobierno del Congreso de Durango.

En el Congreso de Durango al órgano de gobierno se le denomina Gran Comisión y generalmente tiene las mismas atribuciones que la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Coahuila.¹⁶¹ De acuerdo al artículo 47 de la Ley orgánica del Congreso de Durango, la Gran Comisión se integra por un Presidente, que será el diputado coordinador del grupo parlamentario mayoritario, dos secretarios y dos vocales, que corresponderán a diputados de la primera y segunda minoría. Este órgano de gobierno se ha integrado mayormente por hombres pues aún cuando las reglas formales no mencionan al género como criterio de integración de estos órganos es esta misma omisión la que propicia que la posición de desventaja de las mujeres no sea considerada. Así, aunque las reglas dicen que la Gran Comisión se elige por mayoría absoluta en la Asamblea, el procedimiento perfila previamente las jerarquías que habrán de tener en esta instancia las fuerzas políticas representadas y con ello la posición de hombres y de mujeres. En principio, para que las mujeres se puedan integrar a estas instancia de gobierno precisarían ser coordinadoras de sus fracciones parlamentarias, y para presidir la Gran Comisión tendrían que ser coordinadoras de la fracción parlamentaria de mayoría.

Sin embargo esta última situación no se ha dado en ninguno de los congresos ya que sólo en algunas ocasiones las mujeres de los partidos de minoría han presidido sus grupos parlamentarios (en el PRI no ha ocurrido nunca esta situación). Dado que el

¹⁶¹ Las atribuciones de los órganos de gobierno se encuentran en la fracción II del artículo 88 de la Ley Orgánica de Coahuila, y fracción IV del artículo 48 de la Ley Orgánica del Congreso de Durango.

género no ha sido incorporado a la reglamentación como un factor político que incide en las posibilidades hombres y mujeres se integren a los órganos de gobierno, por tradición son los hombres quienes mayormente se integran a estas instancias por llegar con mayor capital político desde las redes masculinas de poder. En la siguiente tabla se puede advertir como en las tres legislaturas en cuestión, la presencia de mujeres en la integración de la Gran Comisión ha sido casi nula. En el caso de la LXII Legislatura sobresale la posición de la Diputada Rosario Castro Lozano, como coordinadora de la fracción del PAN, de ahí su posición como vocal en la Gran Comisión, sin embargo, este ha sido un caso excepcional.¹⁶² (Ver cuadro 4.2)

Cuadro 4.2
Congreso de Durango: integración de la Gran Comisión LXI - LXIII Legislaturas.

Cargo	Legisladores	Partido
LXI Legislatura		
Presidente	José Rosas Aispuro	Coordinador del PRI
Secretario	Raúl Muñoz de León	Integrante del PRI
Secretario	José Manuel Díaz Medina	Integrante PRI
Vocal	Víctor Hugo Castañeda Soto	Coordinador del PAN
Vocal	Alfonso primitivo Ríos Vázquez	Coordinador del PT
LXII Legislatura		
Presidente	Octaviano Rendón Arce	Coordinador del PRI
Secretario	Jorge Herrera Delgado	Integrante del PRI
Secretario	Juan Manuel Félix León	Integrante del PRI
Vocal	María del Rosario Castro Lozano	Coordinadora del PAN
Vocal	Sergio Carrillo Arciniega*	Integrante del PT
LXIII Legislatura		
Presidente	José Ricardo López Pescador	Coordinador del PRI
Secretario	Jesús Alvarado Cabrales	Integrante del PRI
Secretario	David Avitia Torres	Integrante del PRI
Vocal	Juan Carlos Gutiérrez Fragoso	Coordinador del PAN
Vocal	Lilia Velia Carranza García.*	Integrante del PT

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LXI, LXII y LXIII Legislaturas DEL Congreso del Estado de Durango

*Con voz, pero sin voto.

4.6.2 Los grupos parlamentarios, el sistema de comisiones y las relaciones de género.

¹⁶² En la LXIII Legislatura de Durango se incorporó a la Gran Comisión la Diputada Velia Carranza del PT, sin embargo lo hizo en su carácter de única representante de su partido con voz, pero sin voto.

Para March y Olsen (1997), en las instituciones políticas, muchas de las reglas son en esencia dispositivos para dividir la política en campos relativamente independientes. Las divisiones internas del trabajo dan como resultado formas de gobierno construidas alrededor de los principios de la división del trabajo y la especialización, así, la división del trabajo crea importantes barreras entre campos de legítima acción que son a su vez áreas de racionalidad y responsabilidades locales. La división del trabajo identifica a los especialistas no solo con el acceso específico a una serie de problemas y soluciones, sino también con la responsabilidad de desarrollar reglas relativamente estables para operar en ese campo.

Por otro lado, en cualquier sistema político, la pericia especial justifica tanto la división del trabajo como la imposición de limitaciones a ésta. La pericia es un conjunto de reglas y las reglas son impuestas por profesionales y por las expectativas de los patrones (principales). La pericia supone un proceso mediante el cual las teorías alternativas se evalúan de manera sistemática a través de los datos disponibles, en un marco compartido por personas “razonables” (capacitadas) a fin de jerarquizar las ideas en función de su posibilidad.

De acuerdo con March y Olsen (1997), una estructura de reglas organizada en forma de responsabilidades relativamente discretas canaliza las energías políticas hasta cierto tipo de conflictos en tanto que las aleja de otros. Sin embargo, el control de asignación es de importancia para cualquier actor político. Así, según estos autores, los comités legislativos son lizas para las fuerzas sociales contendientes, pero también cúmulo de procedimientos y estructuras operantes estándar que definen y defienden los valores, normas, intereses, identidades y creencias. Para Goodin (2003) las comisiones legislativas son dispositivos institucionales que pueden –a veces- asegurar un “equilibrio inducido por la estructura” en situaciones tales que ningún otro sería posible.

En este sentido ¿Cómo se ha estructurado la participación de los representantes en este tipo de organización y qué importancia ha tenido en ello el género? Como ya se explicó en el capítulo I el género, es un rasgo de la institucionalidad que priva en las

organizaciones. En el caso de los congresos locales de Coahuila y Durango, ya desde su integración exhiben un marcado sesgo de género, con porcentajes de participación masculina mayores al 80 por ciento y porcentajes de participación femenina menores al 20 por ciento. Al respecto, véase el siguiente cuadro (4.3):

Cuadro 4.3
Congresos de los Estados de Coahuila y Durango:
Integración por sexo según legislatura

Congreso de Coahuila					Congreso de Durango				
Legislatura	M	%	H	%	Legislatura	M	%	H.	%
LIV (1997-1999)	4	12.5	28	87.5	LXI (1998-2001)	1	4.0	24	96
LV (2000-2002)	6	18.7	26	81.3	LXII (2001-2004)	3	12.0	22	88
LVI (2003-2005)	7	20.0	28	80.0	LXIII (2004-2007)	2	8.0	23	92
LVII (2006-2008)	3	8.6	32	91.4					

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los Diarios de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila y LXI, LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de Durango

Esta composición marcadamente masculina va a determinar el sesgo de género del resto de la estructura organizacional de los congresos, tanto de las instancias internas de gobierno como de los órganos legislativos donde las mujeres están sub-representadas (a menor número de mujeres menor posibilidad de estar en los distintos espacios organizacionales). Sin embargo, no es sólo el escaso número de mujeres lo que determina las posiciones que éstas ocupan en la estructura de los congresos, ya que también opera un *principio de asignación de género* de acuerdo al cual los hombres y las mujeres son ubicados en lugares diferentes. En este sentido, no es casual que en el transcurso de la LIV Legislatura del Congreso de Coahuila, al surgir la Comisión de la Mujer y la Familia (antecedente de la Comisión de Equidad y Género) fueran reubicadas a ella las cuatro diputadas que había en esa legislatura.

En este sentido, la ubicación de los representantes en la estructura legislativa no obedece solo a un criterio de pericia o especialización, sino también a criterios de jerarquía política además de una adscripción cultural de género. Así, en los congresos, a las representantes mujeres se las encuentra en menor cantidad, prácticamente ausentes de

los órganos de gobierno y en comisiones muy localizadas, como la de Equidad y Género, Discapacitados, y de la Tercera Edad, además de la de Derechos Humanos (las comisiones puede variar dependiendo del contexto particular, pero el principio de género está siempre presente).

En el caso de los órganos legislativos, de acuerdo con Lovenduski y Azza Karam (2002), no debe dejar de considerarse que cuando las mujeres accedieron a éstos, accedieron también a un área de dominio masculino. Así, los Parlamentos estaban establecidos, organizados y dominados por hombres que actuaban en función de sus propios intereses y definían los procedimientos de trabajo según su propia conveniencia. Sin embargo, más que obedecer a una exclusión deliberada ello se debía a que en su mayoría los Parlamentos de democracias consolidadas fueron el producto de procesos políticos si no exclusivamente masculinos, sí dominados por los hombres, de manera que las legislaturas subsiguientes fueron, en su mayor parte, moldeadas a partir de estas asambleas ya establecidas. Lo anterior recuerda a Goodin (2003), cuando explica que gran parte del sentido que tiene el estudio de las instituciones, consiste, después de todo, en explorar las maneras en que el pasado deja rastros en el presente y restringe las acciones presentes así como las futuras opciones. Dahl (2008), refiere como “poliarquías masculinas”, las democráticas que todavía a principios del Siglo XX no abarcaban a las mujeres en el “demos” (cuando esto ocurre, se convierten en “poliarquías plenas”). De acuerdo con Lovenduski Azza Karam (2002), resultaba inevitable que al tratarse de instituciones controladas por hombres reflejaran una cierta arbitrariedad masculina, si bien el tipo preciso de parcialidad varía según el país y la cultura reinante.

4.7 Jerarquía política y de género en el diseño institucional del Congreso de Coahuila.

4.7.1. La membresía política como criterio de asignación de responsabilidades en el sistema de comisiones.

La división del trabajo legislativo en los congresos presenta algunas particularidades asociadas con el carácter de organizaciones políticas de las que se trata, así, la asignación de los representantes a determinadas comisiones no siempre responde a sus

intereses, habilidades y conocimientos, sino que de manera paralela se adopta un criterio de jerarquización de acuerdo a la membresía de los partidos políticos representados en el congreso.

Este criterio no necesariamente es aceptado de buen modo, como se puede ver en el cuestionamiento que hicieron algunos diputados de la LIV Legislatura de Coahuila a la propuesta que hizo la Gran Comisión para la integración del sistema de comisiones:¹⁶³

“...sí, fue una gran sorpresa para nosotros el hecho de no saber qué criterio se utilizó para introducir o para colocar a miembros de nuestra fracción y de otras fracciones dentro de las comisiones; en lo personal, me colocan en la de salud y yo lo único que sé es recetar mejorales, pero no tengo ningún conocimiento en esa cuestión, por lo que les digo, no sé qué criterio utilizó la Gran Comisión para asignar los miembros de esta legislatura en cada una de las comisiones (...). Vemos también con gran tristeza (...) el hecho de que no se nos haya permitido presidir cualquiera de las tres comisiones por medio de las cuales se puede acceder a la Contaduría Mayor de Hacienda, y eso me lleva a la siguiente reflexión: que se quieren seguir protegiendo esos grandes fraudes, esa gran corrupción y esa gran impunidad en que incurrió la gran mayoría de los ex presidentes municipales priistas en el estado de Coahuila...” (Diputado Pedro Luis Bernal Espinosa del PAN, sesión del 3 de enero de 1997, Diario de Debates, LIV Legislatura del Congreso de Coahuila de Zaragoza).

En la misma sesión, el Diputado Trinidad Morales Vargas, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, también cuestionaría la propuesta de integración de las comisiones por no tomar en cuenta la capacidad de los legisladores.¹⁶⁴

¹⁶³ En la integración de las comisiones de esta legislatura el PAN se ausentó de la votación por no estar de acuerdo con los criterios adoptados. Al final del primer año las comisiones se reestructuraron.

¹⁶⁴ Conviene mencionar que en la LIV Legislatura el ingreso de más fuerzas políticas al congreso desplazó por primera –y única vez– de la mayoría absoluta al PRI, por lo que el uso de las reglas en beneficio del PRI fue severamente cuestionado.

“Creo efectivamente que la propuesta que nos hace la Gran Comisión adolece de grandes deficiencias (...) lo que se olvida ahí, es que esta cámara, su funcionamiento, debería (tomar) en cuenta todas las capacidades, la riqueza y la pluralidad que la sociedad determinó mediante su voto. Se ve (...) con tristeza, que se pretende seguir con las viejas inercias, con los viejos cánones, con los viejos hegemonismos. No le encuentro ningún punto de razón política para que esto se dé, más que un empeñamiento de seguir conservando las áreas estratégicas de decisión en manos de un solo partido. Cuando hay 32 diputados, todos con alguna capacidad que aportar (...), en cuanto menos la mitad de comisiones se llega al absurdo de que algunos compañeros tengan que repetir, coordinando más de una comisión, dejando entonces a más de la mitad de diputados sin esa posibilidad ...”.

En este sentido, conviene reflexionar sobre el criterio político-partidista que adquiere la coordinación e integración de comisiones, sobre todo considerando el peso histórico que ha tenido el PRI como partido hegemónico en el sistema político mexicano –lo que ha dejado una huella que trasciende incluso a la forma en que las mujeres se han incorporado a las estructuras políticas.

En ambos congresos, el PRI, como fuerza mayoritaria controla la distribución de las responsabilidades. En este sentido, reserva para sí las comisiones más importantes -que le significan un control político-, dejando para los demás partidos las comisiones que tienen que ver con cuestiones más técnicas o de menor incidencia en la dinámica política del Estado. Por esta razón, en el Congreso de Coahuila, comisiones como la de Gobernación y Puntos Constitucionales, la de Finanzas, y la de la Contaduría Mayor de Hacienda, han estado siempre en poder del PRI, mientras otras comisiones –también importantes pero de menor rango-, como la Instructora de Juicio Político y Responsabilidades Penales, además de la de Justicia, se han cedido al control de los partidos de oposición -básicamente al PAN, como primera fuerza de minoría. Lo anterior como parte del reacomodo de espacios que exige el juego político con la entrada de más actores. De hecho, durante la LIV Legislatura, cuando el PAN alcanza una mayor presencia en el Congreso, y el PRI por primera vez no tiene la mayoría, cede la coordinación de la Comisión de Justicia al PAN; al PCC -partido con el que se alía para

hacer mayoría cede la Comisión Instructora de Juicio Político y la de Desarrollo Social. Además, se crearon también otros espacios –de menor poder-, para ser distribuidos entre los actores. En tal situación se encuentra la Comisión de la Mujer y la Familia, creada también en la LIV legislatura y a la que fueron integradas casi de manera natural las 4 diputadas de esa legislatura.

Otras comisiones en las que el PRI ha tenido una presencia persistente en el Congreso de Coahuila han sido la de Asuntos de Equidad y Género, espacio ocupado (y cedido) a las mujeres, Cultura y Actividades Cívicas, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social y Fomento Agropecuario. Véase el cuadro 4.4

Cuadro 4.4
Congreso de Coahuila: Comisiones coordinadas por el PRI según asignación por género LIV-LVII Legislaturas.

LIV Legislatura	LV Legislatura	LVI Legislatura	LVII Legislatura
Gob. y Puntos Constitucionales	Gob. y Puntos Constitucionales	Gobernación y Puntos Constitucionales	Gobernación y Puntos Constitucionales
Contaduría Mayor de Hacienda	Contaduría Mayor de Hacienda	Contaduría Mayor de Hacienda	Hacienda y Cuenta Pública
De la Mujer y la Familia	Equidad y Género	Asuntos de Equidad y Género	Asuntos de Equidad y Género
Finanzas	Finanzas	Finanzas	Finanzas
	Fomento Agropecuario	Fomento Agropecuario	Fomento Agropecuario
	Instructora de Juicio Político	Instructora de Juicio Político	Instructora de Juicio Político
	Asuntos Fronterizos	Comunicaciones y Obras Públicas	Comunicaciones y Obras Públicas
	Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social
	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social
	Cultura y Actividades Cívicas*	Cultura y Actividades Cívicas	Cultura y Actividades Cívicas (PRI)
	Seguridad Pública**	Seguridad Pública	Seguridad Pública
Atención Ciudadana y Gestión Social	Atención Ciudadana y Gestión Social	Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores y Pensionados y Jubilados	Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores y Pensionados y Jubilados
Educación	Educación	Desarrollo de la Juventud	Desarrollo de la Juventud

		y el Deporte*	y el Deporte
	Justicia	Fomento Turístico	Salud
	Salud y Desarrollo Comunitario		

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

Los espacios en los que el PRI no parece tener mucho interés – quizá por no considerarlas como áreas estratégicas- son la Comisión de Asuntos Fronterizos, que ha sido coordinada en tres legislaturas por el PUDC, así como la de Asuntos Municipales, coordinada en las legislaturas LV y LVI por el PRD, y por el PAN en la LIV y LVII Legislaturas; la de Defensa de los Derechos Humanos, cuya presidencia ha estado a cargo del PAN desde que surgió (LVI Legislatura). Esta comisión, junto con la de Fomento Económico y la de Ciencia y Tecnología (que inicia en la LIV Legislatura), parecen haber sido espacios cedidos al PAN. Igualmente, la Comisión de Turismo, que ha sido presidida en dos legislaturas por el PAN y en otra más por el PC.¹⁶⁵ De las comisiones surgidas más recientemente, la de Ecología es otro espacio que el PRI ha dejado en manos de los partidos de minoría, así, esta comisión ha sido coordinada por el PT en dos legislaturas y por el PVEM en otra.

Por otro lado, el PRI parece tener preferencia por la Comisión de Desarrollo y por la de la Juventud y el Deporte -surgida en la LVI Legislatura-, quizá por las ganancias políticas que le significa mantener el contacto a través de esta comisión con el Instituto Coahuilense de la Juventud, que ha pasado a ser casi una extensión corporativa del partido.¹⁶⁶

4.7.2 El género como criterio de asignación de responsabilidades: la distribución de hombres y mujeres en el sistema de comisiones.

¹⁶⁵ Una muestra más de la importancia del criterio político más allá del criterio de capacidades y especialización en la asignación de comisiones es el hecho de que en la actual legislatura (LVIII), la Comisión de Turismo es presidida por un diputado del PAN y no por la Lic. Hilda Esthela Flores Escalera del PRI (que se incorpora por segunda ocasión al Congreso de Coahuila) quien fue Secretaria de Turismo a nivel estatal en el periodo inmediato anterior y cuya experiencia podía ser aprovechada en el ejercicio de esta comisión.

¹⁶⁶ En la actual LVIII Legislatura se incorporó como diputada local la Presidenta de ese instituto, la Licenciada Verónica Martínez, de 25 años de edad.

La membresía partidista no es el único criterio por el cual los representantes son ubicados en diferentes comisiones, mención aparte merece el género, como dispositivo de asignación de campos de responsabilidad para mujeres y hombres que opera al interior de la organización del congreso y de los partidos políticos.¹⁶⁷ Así, en el Congreso de Coahuila el PRI parece haber reservado áreas de dominio para las mujeres ya que las comisiones tradicionalmente coordinadas por ellas han sido la de Equidad y Género, y desde que surge en la LVI Legislatura, la de Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores, Pensionados y Jubilados. La Comisión de Finanzas, espacio de dominio del PRI y coordinado en dos ocasiones por legisladoras mujeres sigue otro patrón, ya que por un lado parece responder a la relación de mayor cercanía que tienen las coordinadoras con el círculo predominante de poder masculino, y por otro, al perfil profesional –contadoras, o con experiencia en las cuestiones financieras. Así, la Diputada Laura Reyes Retana que presidió la Comisión de Finanzas en la LV Legislatura, era cercana al Secretario de Gobierno Raúl Sifuentes y al Gobernador Enrique Martínez.

En este sentido, el PRI ha cedido ciertos espacios a los partidos de oposición pero también a las mujeres. En el cuadro 4.3 se pueden advertir cuáles comisiones son cedidos por el PRI a los partidos de oposición y a las mujeres. Conviene advertir que para las mujeres de los partidos de oposición se reducen las posibilidades de coordinar comisiones, no sólo por ser regularmente menos sino también porque las pocas comisiones que le son asignadas a sus partidos son a su vez asignadas por éstos preferentemente a hombres. Así, en la LVI Legislatura, el PAN tuvo 8 representantes, dos mujeres y seis hombres; de las seis comisiones que coordinaron, sólo una fue coordinada por una mujer; en la LVII Legislatura, con cinco representantes -4 hombres y 1 mujer-, el PAN coordinó 8 comisiones, de las cuales sólo una comisión estuvo coordinada por una mujer (ver cuadro 4.5, las comisiones coordinadas por mujeres están sombreadas).

¹⁶⁷ Las Leyes Orgánicas de los Congresos establecen un principio de pluralidad para la integración de las Comisiones de acuerdo a la proporción de las fuerzas políticas representadas en el congreso (artículo 96 y 100 de la Ley Orgánica del Congreso de Coahuila, y artículo 56 y 57 de la Ley Orgánica del Congreso de Durango).

Cuadro 4.5

Congreso del Estado de Coahuila: Comisiones coordinadas por las fracciones parlamentarias de minoría según asignación por género LIV-LVII legislaturas

LIV Legislatura	LV Legislatura	LVI Legislatura	LVII Legislatura
PAN			
Justicia	Fomento Económico	Fomento Económico	Planeación y Desarrollo**
Comunicaciones y Obras públicas	Comunicaciones y Obras públicas	Justicia	Justicia
Fomento Turístico		Salud y Desarrollo Comunitario	Turismo
Salud y Desarrollo Comunitario	Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología
		Defensa de los Derechos Humanos y de los Niños*	Defensa de los Derechos Humanos y de los Niños
Asuntos Municipales			Asuntos Municipales
		Educación (PAN)	Educación
			del Agua*
PRD			
Fomento Agropecuario	Asuntos Municipales	Asuntos Municipales	
		Atención Ciudadana y Gestión Social	Atención Ciudadana y Gestión Social
PCC			
Instructora de Juicio Político	Fomento Turístico		
Desarrollo Social			
PUDC (sin representación femenina)			
Asuntos Fronterizos		Asuntos Fronterizos	Asuntos Fronterizos
			Energía y Minas
PT (sin representación femenina)			
	Ecología	Ecología	
PVEM			
			Ecología y Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

*Surgen por primera vez en la legislatura en que se ubican

** Sustituye a la Comisión de Fomento Económico

En el Congreso de Coahuila las comisiones coordinadas por las diputadas de las fracciones de minoría han sido la Comisión de Comunicación y Obras Públicas y la del Agua (creada esta última en la LVII Legislatura), así como la de Fomento Económico y la

de Atención Ciudadana y Gestión Social. Las primeras tres por el PAN y la última por el PRD. Véase el siguiente cuadro (4.6).

Cuadro 4.6
Congreso del Estado de Coahuila: comisiones presididas por mujeres según partido político LIV-LVII Legislaturas

Partido	LIV Legislatura	LV Legislatura	LVI Legislatura	LVII Legislatura
PRI	Asuntos de la Mujer y la Familia	Asuntos de Equidad y Género	Asuntos de Equidad y Género	Asuntos de Equidad y Género
	Finanzas	Finanzas	Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores y Pensionados y Jubilados	Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores y Pensionados y Jubilados
PAN		Comunicaciones y Obras Públicas	Fomento Económico	del Agua
PRD	Atención Ciudadana y Gestión Social			

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

Entre los partidos de oposición se repite el patrón de género para la integración de comisiones ya que también asignan -con algunas excepciones- a las mujeres a la Comisión de Equidad y Género, que reúne casi a todas las diputadas de los partidos políticos. Resalta que sean las diputadas provenientes de partidos distintos al PRI las que algunas veces no sean ubicadas en la Comisión de Equidad y Género (ver cuadro 4.7). Es posible que esto corresponda a una estrategia maximizadora de los partidos de minoría por tratar de ampliar su cobertura a comisiones consideradas importantes para su posicionamiento político, aunque también puede obedecer una opción de las mujeres no estar en esta comisión (en ocasiones el interés por integrarse a esta comisión o participar en la construcción de la agenda de género surge durante el desarrollo de la legislatura).¹⁶⁸

Cuadro 4.7
Congreso del Estado de Coahuila: diputadas incorporadas y sin incorporar a la Comisión de Equidad y Género según partido político LIV-LVII Legislaturas

¹⁶⁸ En una comunicación personal, las Diputadas Beatriz Granillo, del PRD, y de la Diputada Élidea Bautista del PAN refirieron no haber tenido interés al principio, de formar parte de la Comisión de Equidad y Género, sin embargo, su interés se desarrolló posteriormente por lo que trabajaron en la Agenda de Género desde su condición de Diputadas y de género. Un caso diferente es la Diputada Karla Samperio, del PAN, que explícitamente rechazó la representación política sustantiva.

Incorporadas	Partido	Sin incorporar
LIV Legislatura		
Mayela Hernández Valdés (coordinadora)	PRI	
Yolanda del Villar Roel		
Yasmín Aida García Flores		
Irma Elizondo Ramírez		
LV Legislatura		
Roxana Cuevas Flores (coordinadora)	PRI	
Laura Reyes Retana Ramos		
Norma Violeta Dávila Salinas.		
Hilaria Corpus Díaz	PVEM	
María Magdalena García Rosas	PC	
	PAN	Élida Bautista
LVI Legislatura		
Latiffe Eloísa Burciaga Neme (coordinadora)	PRI	
Martha Loera Arámbula		
Hilda Estela Flores Escalera		
María Eugenia Cázares Martínez	PAN	Karla Gómez
Mary Telma Guajardo Villareal	PRD	Beatriz Granillo Vázquez
LVII Legislatura		
Julieta Fuentes López (coordinadora)	PRI	
Jeanne Margaret Snyderlaar Hardwicke		
Leticia Rivera Soto*		
Karla Gabriela Gómez Martínez*		
Silvia Guadalupe. Garza Galván	PAN	

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

*Al incorporarse como suplentes, las diputadas Karla Gabriela Gómez Martínez y Leticia Rivera Soto son incorporadas a la Comisión de Equidad y Género.

Otra explicación posible es que dado que el PRI ubica a sus diputadas en la coordinación de las comisiones feminizadas, los partidos de oposición tienen que buscar otros espacios para sus representantes mujeres de ahí que entre las comisiones coordinadas por los partidos de oposición no necesariamente se encuentra definida una estructura de género en lo que corresponde a la coordinación de comisiones, pues la presencia de mujeres es más irregular.

Visto en su totalidad, en el Congreso de Coahuila sí existe una clara estructuración de las comisiones de acuerdo al género, así, las mujeres se han incorporado más frecuentemente a las comisiones de Desarrollo Social, Educación y la de Derechos Humanos y de los Niños, mientras los hombres lo han hecho con mayor frecuencia a las comisiones de Fomento Agropecuario, Gobernación y Puntos Constitucionales, Instructora de Juicio Político y Responsabilidades Penales, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Obras Publicas, Desarrollo de la Juventud y el Deporte, Energía y Minas, y la de Ecología. Es decir, en el sistema de comisiones hay espacios específicos marcados por el género. Conviene notar que en las legislaturas donde se ha integrado un mayor número de mujeres –como en la LVI -, su presencia se extiende a un espectro más amplio de responsabilidades –lo que indica que en esencia, el número de mujeres *sí importa* para definir su densidad política de las mujeres en la estructura legislativa. (Ver cuadro 4.8).

Cuadro 4.8
Congreso de Coahuila: Comisiones con presencia de mujeres
LIV- LVII legislaturas

LIV Legislatura	LV Legislatura	LVI Legislatura	LVII Legislatura
Asuntos de la Mujer y la Familia	Asuntos de Equidad y Género	Asuntos de Equidad y Género	Asuntos de Equidad y Género
Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social
Educación	Educación	Educación	Educación
Salud y Desarrollo Comunitario	Salud y Desarrollo Comunitario	Salud y Desarrollo Comunitario	
Asuntos Fronterizos	Asuntos Fronterizos	Asuntos Fronterizos	
Fomento Turístico	Fomento Turístico	Fomento Turístico	
Contaduría Mayor de Hacienda	Contaduría Mayor de Hacienda	Contaduría Mayor de Hacienda	
de Finanzas	Finanzas	Finanzas	
	Cultura y Actividades Cívicas	Cultura y Actividades Cívicas	Cultura y Actividades Cívicas
	Asuntos Municipales	Asuntos Municipales	Asuntos Municipales
	Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología	

	Trabajo y Previsión Social	Gobernación y Puntos Constitucionales	
		Atención Ciudadana y Gestión Social	Atención Ciudadana y Gestión Social
		Atención de personas de capacidades diferentes, Adultos Mayores y de Pensionados y Jubilados	Atención de Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores y Pensionados y jubilados
		De la Defensa de los derechos Humanos y de los Niños	Defensa de los Derechos Humanos y de los Niños
	Comunicaciones y Obras Publicas	Justicia	
	Ecología	Fomento Económico	Ecología y Medio Ambiente
		Para el desarrollo de la Juventud y el Deporte	Agua
		Instructora de Juicio Político	Energía y Minas
		Seguridad Pública	

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

El escaso número de mujeres aunada a una lógica de poder androcéntrica subyacente – orquestada mayormente por el PRI en su calidad de partido hegemónico- ocasiona que se distingan comisiones específicamente masculinas a lo largo de las legislaturas. Así, comisiones como la de fomento agropecuario no han tenido prácticamente participación femenina en ninguna de las legislaturas; además se distinguen comisiones a las que no se integra ninguna mujer (ver cuadro 4.9):

Cuadro 4.9
Congreso del Estado de Coahuila: Comisiones sin participación de mujeres (con exclusiva integración de hombres) durante las LIV- LVII legislaturas.

LIV LEGISLATURA	LV LEGISLATURA	LVI LEGISLATURA	LVII LEGISLATURA
Gobernación y Puntos Constitucionales	Gobernación y Puntos Constitucionales		Gobernación y Puntos Constitucionales
Justicia	Justicia		Justicia
Fomento Económico	Fomento Económico		Planeación y Desarrollo
Fomento Agropecuario	Fomento Agropecuario	Fomento Agropecuario	Fomento Agropecuario

Comunicaciones y Obras públicas		Comunicaciones y Obras Públicas	Comunicaciones y Obras Publicas
Instructora de Juicio Político	Instructora de Juicio Político		Instructora de Juicio Político
Asuntos Municipales		Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social
Atención Ciudadana y Gestión Social	Atención Ciudadana y Gestión Social	Ecología	Hacienda y Cuenta Pública
	Seguridad Publica		Seguridad Publica
			Turismo
			Ciencia y Tecnología
			Desarrollo de la Juventud y el Deporte
			Finanzas
			Salud
			Asuntos Fronterizos

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

4.8 Jerarquía política y de género en la organización del Congreso de Durango.

4.8.1. La membresía política como criterio de asignación de responsabilidades en el sistema de comisiones.

En el Congreso de Durango la división del trabajo en las comisiones legislativas también se ha configurado atendiendo las relaciones de poder basadas en la membresía partidista por un lado, y en las relaciones de género, por otro. Sin embargo, hay matices que corresponden a una particular constitución del poder político en el Estado de Durango, en donde el PRI tiene un dominio todavía más claro que en Congreso de Coahuila, y dónde también este partido ha mostrado menor eficacia para llevar a mujeres al congreso.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Adicionalmente habría que considerar también las particularidades regionales que determinan que la estructuración del trabajo de comisiones corresponda a la problemática específica del Estado, por ejemplo, mientras en el Congreso de Durango existe la Comisión de Asuntos Indígenas, hay regiones con población indígena, en Coahuila no existe tal comisión

En el Congreso de Durango las comisiones que han sido específicamente del dominio del PRI durante las tres legislaturas en estudio han sido las de Gobernación, Estudios Constitucionales, Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública, Trabajo y Previsión Social, Asuntos Agrícolas y Frutícolas, Tránsito y Transportes, Asuntos Indígenas y la de Educación.

De las comisiones que han sido cedidas a los partidos de oposición, el PAN ha coordinado la Comisión de Justicia, la de Desarrollo Económico y la de Equidad y Género en la LXII y LXIII Legislaturas; las comisiones de Turismo y Cinematografía, junto con la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, durante las tres legislaturas, asimismo, en las LXI y LXII Legislaturas coordinaron las comisiones de Seguridad Pública y Administración Pública. En menor medida, el PAN ha coordinado las comisiones de Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad, Derechos Humanos, la de Vivienda y la de Asuntos Forestales, Mineros y de Zonas Áridas -éstas últimas en la LXIII Legislatura. Las comisiones de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, junto con la de Derechos Humanos y la de Salud Pública han sido espacios que el PRI ha estado dispuesto a comerciar con los partidos de oposición, así estas comisiones han sido coordinadas mayormente por el PT, además de la Comisión de la Familia y Menores de Edad, cuya coordinación ha estado en manos del PRD durante las tres legislaturas (Ver Anexo 8).

En este sentido, se puede advertir que en el Congreso de Durango los espacios cedidos a la oposición son los mismos que se dejan a las mujeres. Sin embargo, ante la escasa cantidad de mujeres que el PRI lleva al congreso y la mayor participación de mujeres por parte de los partidos de oposición, han sido éstos quienes mayormente han definido el sesgo de género en la coordinación de las comisiones. Dado que la presencia de mujeres de los partidos de oposición es muy irregular, no se advierte -como en el Congreso de Coahuila-, una estructura definida de género en la integración de las comisiones (ver cuadro 4.10):

Cuadro 4.10

**Congreso del Estado de Durango: comisiones presididas por mujeres
LXI-LXIII Legislaturas.**

LXI Legislatura	LXII Legislatura	LXIII Legislatura
PRI		
Equidad, Género e igualdad jurídica*	Salud Pública	
De la Familia y el Menor*	Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad	
PAN		
	Equidad y Género	Equidad y Género
	Justicia	Derechos Humanos**
	Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	
PT		
		Salud Pública

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LXI, LXII y LXIII Legislaturas del Congreso del Estado de Durango.

*Estas comisiones sólo fueron presididas por una mujer durante el 2º año de la legislatura, ya que durante el 1er y el 3er año fueron presididas por un diputado hombre

No obstante, la Comisión de Equidad y Género sigue siendo una de las áreas más feminizadas independientemente del partido que la coordine (como excepción está la LXI Legislatura, cuando dicha comisión estuvo coordinada alternadamente por un diputado y una Diputada del PRI, sin embargo, en las legislaturas siguientes la presencia femenina se normalizó). La presencia femenina en la estructura de las comisiones tiene casi las mismas características en ambos congresos. Así, son las comisiones de Equidad y Género y la de Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad, en las que de manera constante hay una mayor presencia de mujeres. En el Congreso de Durango, con menor frecuencia las mujeres están en las comisiones de Turismo y Cinematografía, Asuntos de la Familia y Menores de Edad, Salud Pública, Hacienda y Desarrollo Social, y de manera esporádica se encuentran en las Comisiones de Estudios Constitucionales, Ecología, Justicia, Asuntos Indígenas, Gobernación y la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (Ver cuadro 4.11).¹⁷⁰

¹⁷⁰ De acuerdo a la Ley orgánica del Congreso de Durango, la integración de las comisiones puede cambiar de periodo a periodo, sin embargo, frecuentemente ocurre que sus integrantes son ratificados – en caso de cambio, éste se da entre los integrantes del mismo partido. Esta peculiaridad afecta la percepción de la cobertura que tienen las mujeres en las comisiones ya que en ocasiones su presencia en alguna comisión se reduce a sólo un periodo ordinario así, en la LXI Legislatura, la única diputada –la Lic. Norma Sotelo Ochoa, del PRI – participó como vocal en la Comisión de

Cuadro 4.11
Congreso del Estado de Durango: Comisiones dictaminadoras con participación de mujeres en las LXI- LXIII Legislaturas

LXI Legislatura	LXII Legislatura	LXIII Legislatura
Hacienda	Estudios Constitucionales	Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública
Finanzas*	Justicia	Gobernación
Administración Pública	Salud Pública	Salud Pública
Responsabilidades de los servidores públicos	Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	Derechos Humanos
Turismo y Cinematografía	Turismo y Cinematografía	Asuntos Indígenas
Equidad, Género e igualdad jurídica	Equidad y Género	Equidad y Género
Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales	Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad	Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad
	Asuntos de la Familia y Menores de Edad	Asuntos de la Familia y Menores de Edad
Asistencia Social*	Desarrollo Social	

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

*estas comisiones sólo aparecen durante la LXI Legislatura

Por otro lado, en el Congreso de Durango la ausencia de las mujeres ha sido absoluta en comisiones tales como Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Educación; Seguridad Pública; Trabajo, Previsión y Seguridad Social; Asuntos Agrícolas Frutícolas y Pecuarios; Asuntos Forestales; Mineros y de Zonas Áridas; Tránsito y Transportes; Desarrollo Económico y Vivienda. También en el Congreso de Durango las áreas de dominio de las mujeres están estrechamente ligadas con las comisiones a las que el PRI confiere menos importancia y a las que está dispuesto a ceder entre los partidos de oposición. En este

Asistencia Social durante el primer año; en la de Desarrollo Social participó durante el segundo y tercer año; en la de Asuntos de la Familia participó durante el segundo año como vocal, y el tercero como secretaria, en la de Finanzas participó sólo durante el primer año, y en la de Equidad de Género participó como vocal durante el primer año - durante el segundo y tercer años ya no participó en esta comisión, misma que fue presidida por el Diputado Pedro Nevárez Ávila, del PRI. A lo largo de la legislatura la Diputada Sotelo Ochoa también participó como vocal en las Comisiones de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la de Hacienda (primer año), Turismo y Cinematografía y en la de Administración Pública.

sentido, se advierte que las comisiones coordinadas por mujeres son, por un lado, el resultado de un proceso de diferenciación del poder detentado por los partidos políticos en función de su membresía, aunado a un proceso de diferenciación del poder basado en las relaciones de género. Así, la coordinación de las comisiones por parte de las mujeres pasa por el poder específico que su fracción tiene en cada una de las legislaturas, pero también por el tamiz de las relaciones de género (ver cuadro 4.12).

Cuadro 4.12
Congreso del Estado de Durango: Comisiones dictaminadoras sin participación de mujeres (con sólo participación de hombres) LXI - LXIII Legislaturas

LXI Legislatura	LXII Legislatura	LXIII Legislatura
Estudios Constitucionales		Estudios Constitucionales
Gobernación	Gobernación	
Justicia		Justicia
Seguridad Pública	Seguridad Pública	Seguridad Pública
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Desarrollo Urbano y Obras Públicas
Vivienda	Vivienda	Vivienda
Educación Pública	Educación Pública	Educación Pública
Desarrollo Económico	Desarrollo Económico	Desarrollo Económico
Trabajo, Previsión y Seguridad Social	Trabajo, Previsión y Seguridad Social	Trabajo, Previsión y Seguridad Social
Asuntos Agrícolas, Frutícolas y Pecuarios	Asuntos Agrícolas, Frutícolas y pecuarios	Asuntos Agrícolas, Frutícolas y pecuarios
Asuntos Forestales, Mineros y de Zonas Áridas	Asuntos Forestales, Mineros y de Zonas Áridas	Asuntos Forestales, Mineros y de Zonas Áridas
Salud Pública		
Tránsito y transportes	Tránsito y Transportes	Tránsito y Transportes
Ecología	Ecología	Ecología
Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	
Régimen, Reglamento y prácticas Parlamentarias		Régimen, Reglamento y prácticas Parlamentarias
Causas Graves de los Ayuntamientos	Derechos Humanos	
Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública	Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública	

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LXI, LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de Durango.

La ubicación de las mujeres en determinadas comisiones legislativas ha sido explicada desde distintas posiciones, por ejemplo, las que dicen que son los mismos intereses de

las mujeres las que las llevan a participar en lo que aún se percibe como las áreas de especialización de política social de “menos prestigio y menos poder”, como las Comisiones de Educación, Salud y Asuntos de la Familia” o bien las que la relacionan con un “aislamiento” de las mujeres -de parte de los hombres- en comisiones propias de su género, en un proceso en el que un grupo social –las mujeres-, está demandando posiciones que anteriormente eran dominadas por ellos (Lovenduski y Azza Karam, 2002).

En el estudio realizado por Huerta y Magar (2006), para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 1997 a 2005, encuentran que el género es uno de los factores que influyen para que las mujeres pertenezcan en menor porcentaje a comisiones económicas de *poder*, y en mayor porcentaje a comisiones *sociales* o de la mujer. No obstante, en las entrevistas que realizan constatan que son las mujeres las que prefieren pertenecer a ciertas comisiones por ser afines a sus intereses de política pública. Lo anterior se advierte en las razones aducidas por la Diputada Julieta Fuentes, Coordinadora de la Comisión de Asuntos de Equidad y Género de la LVII Legislatura de Coahuila, quien explica su presencia en esa comisión como una cuestión de voluntad propia por corresponder con la experiencia y desempeño en su carrera política:

“(Yo) Solicité estar en la comisión, porque me parecía que era un riesgo que quedara en manos de alguien que no ha revisado el tema... en él estoy trabajando desde hace...podría decir diez (pausa), quince años, entonces, he tenido responsabilidades con este tipo de programas, fui coordinadora de estos programas en la Secretaría de Educación Pública, ahora Educación y Cultura, entonces me parecía delicado que fuera a caer en manos de gente que no lo ha estudiado...no”. (Entrevista febrero de 2007, Congreso del Estado, Saltillo, Coahuila)

4.9 Las mesas directivas: espacios de mayor apertura para la participación de las mujeres.

4.9.1 La participación de las mujeres en las mesas directivas del Congreso del Estado de Durango

Las mesas directivas son instancias responsables de coordinar los trabajos de la asamblea, esto es, presiden las sesiones de la legislatura. La presidencia de una mesa directiva representa una posición de poder –temporal- ya que desde esta posición se puede incidir en los resultados, pues además de la dirección del curso de la sesión, el Presidente de la Mesa Directiva tiene voto de calidad en caso de empate en las votaciones económicas del pleno (artículo 175 de la Ley Orgánica del Congreso de Durango).¹⁷¹

En el Congreso de Durango las mesas directivas se eligen por mayoría de votos y se integran por 1 presidente, 1 vicepresidente, 2 secretarios propietarios y 2 secretarios suplentes, mismos que duran en su cargo un mes sin poder ser reelectos durante el mismo período ordinario de sesiones. La periodicidad con que se eligen las mesas directivas abre mayores posibilidades para la participación de mujeres, aún cuando ésta se da principalmente en los cargos de las secretarías y las vocalías y en menor medida en las presidencias.

Durante las tres legislaturas en estudio la presencia de las mujeres en la presidencia de las mesas directivas ha sido apenas visible; la LXII Legislatura es la que ha tenido una mayor participación de mujeres, pues tuvieron presencia en los 6 periodos ordinarios si bien sólo presidieron 3 de las 21 mesas directivas.¹⁷² Esta situación coincide con un mayor número de mujeres (3) incorporadas a esta legislatura. En la LXI Legislatura no se presidió ninguna mesa directiva y en la LXIII se presidieron sólo dos, conviene considerar que en la LXI y LXIII Legislaturas sólo se incorporaron 1 y 2 mujeres respectivamente (en esta última las mujeres provenían de dos partidos de minoría). En contraparte, la presencia de los hombres se encuentra a lo largo de todos los periodos y en algunas

¹⁷¹ En el caso del congreso de Coahuila, la Ley Orgánica no dispone esta facultad, antes bien establece que en caso de empate, se discuta y vote nuevamente el asunto en la sesión inmediata (artículo 248).

¹⁷² En el Congreso de Durango el primer periodo se conforma por 4 mesas directivas y el segundo ordinario por 3, dando un total de siete mesas directivas en los dos periodos ordinarios del primer año de la legislatura. En los tres años suman 21 mesas directivas en total.

ocasiones presidiendo el total de las mesas directivas (LXI Legislatura). Por otro lado, los periodos permanentes han sido dirigidos todos por hombres (ver cuadro 4.13).

Cuadro 4.13
Congreso de Durango: presencia de los representantes en las mesas directivas según sexo y número de periodos LXI-XIII Legislaturas

No. De Legislatura	Total periodos/mesas	Presencia por sexo en los Periodos y presidencia de mesas	
		Mujeres	Hombres
LXI	6 ordinarios	3	6
	21 presidencias	0	21
	6 permanentes	0	6
	6 presidencias	0	6
LXII	6 ordinarios	6	6
	21 presidencias	3	18
	6 permanentes	6	6
	6 presidencias	0	6
LXIII	6 ordinarios	5	6
	21 presidencias	2	19
	6 permanentes	4	6
	6 presidencias	0	6

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LXI, LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de Durango.

Entonces, es durante los periodos ordinarios cuando más mujeres se integran a las mesas directivas, reduciéndose su participación en los periodos de receso -cuando se integra la Comisión Permanente- en la que se enlistan como parte de un arreglo convencional a los diputados hombres de mayor presencia política de las fracciones parlamentarias.¹⁷³

4.10 La participación de las mujeres en las mesas directivas del Congreso del Estado de Coahuila.

En el Congreso de Coahuila, la mesa directiva se elige por mayoría de votos y se integran por 1 Presidente, 2 vicepresidentes y 4 secretarios. El Presidente y los Vicepresidentes de la Mesa Directiva duran en sus cargos un mes, sin poder ser reelectos en el mismo

¹⁷³ El artículo 259 establece que es el Pleno del Congreso quien deberá elegir a sus integrantes: un Presidente, dos secretarios y dos vocales, propietarios y sus respectivos suplentes

periodo con igual cargo. En el caso de los secretarios, éstos ejercen su función por todo el período ordinario para el que fueron electos, sin que puedan ser electos presidentes o vicepresidentes durante el tiempo de su ejercicio (Art. 53). Ha sido la LVI Legislatura la que mayor presencia de mujeres ha tenido pues estuvieron presentes en los 6 periodos ordinarios y presidieron 4 de las 14 mesas directivas, además de estar presentes también en 5 de los 6 periodos permanentes. A esta legislatura le siguió en importancia la LV y LVII Legislaturas. Conviene mencionar que en esta última legislatura por primera vez una mujer presidió un periodo de la Comisión Permanente. La LIV Legislatura fue la que menor presencia de mujeres tuvo en la presidencia de mesas directivas pues aunque estuvieron en 5 de las 6 mesas directivas de los periodos ordinarios, no presidieron ninguna.

Cuadro 4.14
Congreso de Coahuila: presencia de las mujeres en
las mesas directivas LIV-LVII Legislaturas

No. De Legislatura	Total periodos/mesas	Presencia/presidencia de mesas directivas	
		Mujeres	Hombres
LIV	6 ordinarios	5	6
	18 presidencias	0	18
	6 permanentes	4	4
	6 presidencias	0	6
LV	6 ordinarios	5	6
	18 presidencias	4	14
	6 permanentes	5	6
	6 presidencias	0	6
LVI	6 ordinarios	6	6
	18 presidencias	4	14
	6 permanentes	5	6
	6 presidencias	0	6
LVII	6 ordinarios	5	6
	21 presidencias*	3	18
	6 permanentes	5	6
	6 presidencias	1	5

Fuente: Elaboración propia a partir de la identificación de la integración de comisiones en el Diario de Debates de las LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas.

* En la LVII Legislatura el Primer Periodo de Receso se redujo de tres meses a dos (de enero-marzo a enero febrero), consecuentemente, el Primer Periodo Ordinario se extendió a cuatro meses, iniciando desde marzo (en lugar de abril y terminando en el mes de junio). Esto hizo que el total de las mesas directivas fuera de 21 a diferencia de las anteriores legislaturas donde fueron 18 mesas).

4.11 Densidad Política de Mujeres Legisladoras y Agenda de Género en los Congresos de Coahuila y Durango.

Como puede advertirse, en términos generales existe una escasa presencia de mujeres en la estructura organizacional de los congresos, sin embargo existen diferencias no sólo entre los dos congresos sino también entre las diversas legislaturas. Así, el Congreso de Durango tiene menos presencia femenina que el Congreso de Coahuila, pero al interior de éste se distingue la LVI Legislatura no solo con el mayor número de diputadas, sino también por una mayor densidad política ya que las mujeres se distribuyeron en una estructura legislativa más amplia. En el Congreso de Durango estas características corresponden a la LXII Legislatura.

4.11.1 Densidad Política de Legisladoras y Agenda de Género en el Congreso de Coahuila.

La legislatura con mayor Densidad Política de Mujeres se logró en la LVI Legislatura, cuando el número de mujeres llegó a siete (el máximo histórico alcanzado en este congreso) y se distribuyeron en 18 de las 24 comisiones –lo que significó una cobertura del 75 por ciento-, concentrándose en las comisiones de Defensa de los Derechos Humanos y de los Niños y en la de Equidad de Género (en las que se integraron 5 de las 7 diputadas).

Las legisladoras coordinaron 4 comisiones (16.6 del total): la de Equidad y Género (Latiffe Burciaga, del PRI), la de Personas de Capacidades Diferentes (Martha Loera, del PRI), la de Fomento Económico (Karla Samperio, del PAN), y la de Atención Ciudadana y Gestión Social (Beatriz Granillo, del PRD). Las otras tres mujeres no coordinaron ninguna comisión, al parecer, el mecanismo informal para asignar la coordinación de comisiones a los partidos de oposición es la de una comisión por partido político representado y éste decide si la coordina una mujer o un hombre. En el Congreso de Coahuila se puede presentar el caso de que las mujeres del PRI coordinen más de una comisión, situación que no es regular en las mujeres de los partidos de oposición. Fue también en la LVI

Legislatura cuando la presencia de mujeres se extendió a un espectro más amplio de comisiones (75 por ciento). En esta legislatura las mujeres presidieron tres mesas directivas, una por la Diputada Latiffe Eloísa Burciaga Neme, del PRI, otra por la Diputada Mary Telma Guajardo, del PRD y otra más por la Contadora María Eugenia Cázares Martínez, del PAN. El resto de las tres diputadas no presidió ninguna mesa (nuevamente el criterio informal parece ser la asignación de la coordinación de una mesa a una mujer por fracción parlamentaria).

La LV legislatura tuvo una Densidad Política de Mujeres Legisladoras de nivel medio. Se incorporaron 5 mujeres representando el 19 por ciento del total; cubrieron el 65 por ciento de las comisiones, presidiendo tres de ellas. En cuanto a la presidencia de mesas directivas, presidieron 4 de las 14 que hubo. Sin embargo, esta legislatura tuvo una mayor pluralidad política al tener representación femenina de 4 partidos políticos: el PRI, PAN, PVEM, y el PCC. El cuadro 4.15 muestra la presencia estructural de las mujeres (Densidad Política) en las cuatro legislaturas en estudio en el Congreso del Estado de Coahuila.

Cuadro 4.15
Congreso de Coahuila: Densidad Política de Mujeres Legisladoras LIV-LVII Legislaturas

% M	% M.D	% Com.	Comisiones coordinadas	Coordinadora	Pluralidad	Densidad Política
LIV Legislatura						
12.5	0	12.5	La Mujer. y la Familia	Mayela Hdez.	PRI	Baja
			Finanzas	Del Villar Roel		
LV Legislatura						
18.7	4	65	E y G	Roxana Cuevas	PRI	Media-alta
			Finanzas	Laura Reyes		
			Obras Públicas.	Élida Bautista	PAN	
LVI Legislatura						
20.0	4	75	Equidad y Género	Latiffe Burciaga	PRI	Alta
			Personas de Capacidades Diferentes	Martha Loera		
			Atención Ciudadana y Gestión Social	Beatriz Granillo	PRD	
			Fomento Económico.	Karla Samperio	PAN	
LVII Legislatura						

8.6	4*	38**	Equidad y Género	Julieta Fuentes	PRI	Media
			Personas de Capacidades Diferentes	Jeanne Snyderlaar		
			Del Agua	Silvia Garza	PAN	

Fuente: elaboración propia.

Simbología:

% M = Porcentaje de Mujeres; M.D.= Mesas Directivas; % C =Porcentaje de Comisiones.

* Una mesa correspondió al periodo permanente

** Este porcentaje corresponde al cubierto por las tres diputadas electas al inicio de la legislatura. Si se tomaran en cuenta las comisiones a las que se incorporaron las diputadas suplentes el porcentaje aumenta hasta 48 por ciento.

Como se puede ver, la LVII Legislatura tuvo una Densidad Política de Mujeres Legisladoras media-baja. Aunque se incorporaron menos mujeres (3) presidieron tres de las 21 mesas directivas. Se distribuyeron en 11 comisiones de 26, representando el 42.3 por ciento del total, concentrándose en las comisiones de Equidad y Género, Desarrollo Social y Educación. Coordinaron 3 comisiones (11 por ciento del total), la de Atención de Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores, Pensionados y Jubilados; la Comisión de Agua, y la de Equidad y Género (para una visión más amplia de las comisiones en las que participaron las diputadas del Congreso de Coahuila (ver Anexo 7).

La legislatura con menor densidad política fue la LIV, así, aunque se incorporaron cuatro mujeres (12.5 por ciento del total de los representantes) todas provinieron del PRI, es decir, no hubo pluralidad política de mujeres, por lo tanto, se redujo la posibilidad de que coordinaran más comisiones. Tres de las mujeres incorporadas tenían formación de profesoras (Irma Elizondo, Mayela Hernández Valdés y Yazmín Aída García Flores) y una era Contadora Pública -la Diputada Yolanda de Villar Roel. Presidieron las Comisiones de La Mujer y la Familia, y la de Finanzas.

En cuanto a las mesas directivas aunque las mujeres estuvieron presentes en la mayoría de los periodos ordinarios y de receso, los cargos mayormente ocupados fueron las vocalías y secretarías. No presidieron ninguna mesa directiva.

En términos generales se advertir una baja densidad política de mujeres en la medida en que no tienen una amplia cobertura en la estructura organizacional aún más, se

concentran en áreas muy específicas y de menor poder, situación que corresponde a la forma subordinada y tardía en que las mujeres se incorporaron a los espacios legislativos. El diseño institucional androcéntrico de los congresos sesga la participación a favor de los hombres atendiendo a una sedimentación de las relaciones de género en sus estructuras y formas de funcionamiento, como bien dice Goodin (2003: 48), “en el diseño de las instituciones sociales nos encontramos trabajando contra el telón de fondo de un conjunto de prácticas políticas del pasado, que implica sus propias restricciones y posibilidades particulares”.

4.11.2 Relación entre la Densidad política de Legisladoras y la Agenda de Género Efectiva.

La producción de la Agenda de Género Efectiva durante las cuatro legislaturas del congreso del Estado de Coahuila no guarda necesariamente una relación estrecha con la Densidad Política de Mujeres. Así, la LVI Legislatura, de Densidad Política más alta no tiene necesariamente la mayor legislación en materia de género. En contraparte fue la LVII Legislatura, con un nivel de Densidad Política media la que tuvo una mayor producción de cuerpos jurídicos relativos al género, con casi la mitad de ellos con una incidencia relevante en el status quo.¹⁷⁴ Véase el siguiente cuadro:

Cuadro 4.16
Congreso de Coahuila: relación entre la Densidad política de mujeres legisladoras y la legislación de género efectiva en las LIV- LVII Legislaturas

Densidad Política	Legislatura/ Decretos	Incidencia*
Baja LIV Legislatura	95. Ley de Asistencia Social.	Moderada (2)
	¿? Ley de los Derechos del Menor.	Negativa
	252. Modificaciones a la Ley Estatal de Salud	Negativa
	298. Reformas al Código Penal	Moderada (2)
	315. Código Civil para el Estado de Coahuila	Negativa
Media	78. Ley que crea el Instituto Coahuilense de las Mujeres	relevante

¹⁷⁴ La agenda de género y su incidencia en el status quo será desarrollada más ampliamente en el Capítulo III.

	160. Reformas Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Adición de un 3er párrafo al artículo 1º)	relevante
	171. Adición de un párrafo segundo al artículo 7º de la Constitución Política de Coahuila	relevante
	176. Reforma Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales	Moderada (1)
	253. Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar	Moderada (1)
Alta LVI Legislatura	99. Preseas “Guadalupe González Ortiz” y “Dorotea de la Fuente Flores”	Relevante
	235. Reformas al Código Civil de 1999	Relevante
	247. Reformas, al Código Penal y de Procedimientos Penales.	Relevante
	273. Designación de las personas que recibirán las preseas “Guadalupe González Ortiz” y “Dorotea de la Fuente Flores”	Relevante
	424. Reformas y adiciones al Código Civil de 1999	Moderada 2
	507. Reformas al Código Penal y Código de Procedimientos Penales del Estado	Relevante
Media LVII Legislatura	66. Reformas al Código Civil de 1999.	Moderada (1)
	67. Reformas al Código Penal.	Relevante
	68. Reformas al Código Penal	Relevante
	84. Adiciones y reformas a la Ley de Asistencia Social	Moderada (2)
	103. Reforma al Art. 383 del Código Civil	Moderada (2)
	¿? Reforma a los artículos 310 y 311 del Código Penal	Relevante
	109 Institución de Preseas al Mérito de la Mujer en el Estado.	Moderada (2)
	125. Reformas al Código Civil	Moderada (2)
	312. Modificaciones al Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado	Relevante
	¿? Reforma a la Ley de Asistencia Social	Relevante
	209. Adiciones al Código Civil del Estado (artículo 369 bis)	Relevante
	313. Ley Para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación	Relevante
	373. Reforma a la ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.	Relevante
	535. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Moderada (1)
	538. Ley de Protección a la Maternidad	Moderada (1)
	539. Reformas a la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres	Negativa

Fuente: elaboración propia a partir del Diario de Debates de las LIV. LV. LVI y LVII Legislaturas del Congreso de Coahuila.

* corresponde a la clasificación de incidencia en el capítulo III.

A reserva de que en el capítulo V se aborde de más ampliamente la relación entre la densidad política de mujeres y la agenda de género, conviene tener en cuenta algunas situaciones contextuales que expliquen por qué en algunas legislaturas se tuvo una mayor producción de legislación de género. Esto se desarrollará en el siguiente apartado.

4.14. La variable de contexto en la Agenda de género en el Congreso del Estado de Coahuila.

En el Congreso de Coahuila la LVII legislatura se distinguió por una mayor cantidad de leyes con enfoque de género; al respecto, conviene tener en cuenta que esta legislatura presentó una situación extraordinaria y no considerada necesariamente en el modelo de análisis: el papel del Ejecutivo del Estado como detentador de la agenda legislativa amén de una mayoría priísta que operó a través de la “disciplina de partido” como dispositivo operador de las iniciativas del gobernador (esta situación se abordará en detalle en el Capítulo V). La figura central del Ejecutivo del Estado orientó en gran medida la agenda de género hacia una legislación para prohibir la discriminación por orientación sexual. El planteamiento de esta legislación se dio en un ambiente de desencuentro con los partidos de oposición que reaccionaron planteando leyes –agrupados en sus respectivas fracciones parlamentarias o en coalición tratando de emular y/o contener las propuestas del Ejecutivo y de los legisladores del PRI (ver Anexo 1).

Por otro lado, durante el transcurso de la LVII Legislatura de Coahuila ocurrió la despenalización del aborto por la Asamblea Legislativa en el D.F., hecho que provocó en el Congreso de Coahuila una reacción de contención para evitar legislar al respecto. En este sentido, buena parte de la legislación de género de la LVII Legislatura se orientó a proteger la condición de la maternidad. Esta orientación también fue en parte propiciada por el Gobernador, quien explícitamente rechazó la despenalización del aborto. Esta circunstancia llevó a esta legislatura a una situación contradictoria, por un lado, se creó una legislación de avanzada en materia de derechos humanos por orientación sexual, y por otro, una legislación lesiva de la salud reproductiva de las mujeres.

En la LVI Legislatura hubo una mayor Densidad Política de Mujeres Legisladoras pero no necesariamente una mayor Agenda de Género Efectiva relacionada con las mujeres (aunque varias de las iniciativas que se hicieron formaron parte de la agenda rezagada). Más bien se orientaron a la agenda de la niñez. De hecho, fue en esta legislatura cuando surgió la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y de los Niños – en el contexto de la reforma al artículo 4º de la Constitución General para introducir los derechos contenidos en la CDN-. La Comisión de Derechos Humanos también fue un espacio *feminizado* al que se incorporaron 5 de las 7 diputadas (si bien estuvo presidida por un diputado del PAN). En este contexto, las diputadas dirigieron su atención a la agenda de la niñez, así, a iniciativa de las Diputadas Hilda Esthela Flores Escalera, Latiffe Burciaga Neme y Martha Loera Arámbula, del PRI, se creó la Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas y los Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila. Por parte del PAN -en donde se encontraba la Diputada María Eugenia Cázares-, también se impulsaron reformas y adiciones al Código Civil y al Código Procesal Civil, en lo relacionado con los procedimientos para la adopción y la patria potestad (si bien no siempre favorables a lo establecido en la CDN y/o el inciso “L” de la Conferencia de Beijing). Por parte del Grupo Parlamentario del PRD –donde se encontraban las Diputadas Mary Telma Guajardo y Beatriz Granillo- se buscaron reformas al Código Civil para garantizar el derecho de identidad de los niños, al proponer que la paternidad de éstos también fuera investigada cuando el nombre del padre no apareciera.¹⁷⁵

Mención aparte merece la forma de trabajo que se adoptó en la LVI Legislatura que al parecer influyó en su rendimiento legislativo –por lo menos en lo que a la agenda de género se refiere. Así, a partir del segundo año de la legislatura, la Comisión de

¹⁷⁵ Si bien los derechos humanos de las mujeres y las mujeres humanas de los niños están estrechamente relacionados, en esta investigación se decidió separar el análisis de la representación política relativa a esos aspectos a fin de tener más claridad sobre los aspectos que definen la agenda de género, en este caso entendida como la legislación que se orienta a reconsiderar la manera en que la condición de vida de las mujeres se encuentra en la legislación. Tomada en su conjunto la Agenda de Género y la Agenda de la Niñez, efectivamente fue en la LVI Legislatura cuando mayor producción legislativa se tuvo en materia de derechos humanos de las mujeres, las niñas y los niños. Tomada por separado, la LVII Legislatura es la que abunda más en la producción de la agenda de género efectiva

Concertación Parlamentaria planteó al Pleno un Acuerdo para Integrar una Comisión Interinstitucional para la actualización y modernización del marco jurídico. Dicha Comisión tendría como propósito consensuar acuerdos en un marco de colaboración con los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como con el respaldo y la intervención de las delegaciones federales y los ayuntamientos, además de la participación de expertos, académicos, investigadores, profesionistas y la ciudadanía en general. En este sentido, se estableció un plan de actividades para las Comisiones y se les encomendó la tarea de formar grupos de trabajo en coordinación con la Comisión Interinstitucional. A la Comisión de Equidad y Género le correspondió realizar la iniciativa para el Código Familiar.

Sin embargo, esta experiencia de organización parece no haber sido muy fructífera. Así, en relación a la iniciativa del Código Familiar, la Comisión de Equidad y Género integró una Comisión Técnica, formada por distintos responsables de la Administración Pública. El 29 de junio de 2004, las Diputadas Latiffe Burciaga, Hilda Flores y Martha Loera (PRI), además del Diputado Ramón Díaz Ávila (PT) presentaron al pleno la iniciativa, misma que fue turnada a vistas del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a fin de que pudiera realizar un análisis y proporcionar los comentarios y sugerencias que estimara procedentes. Al cabo de cinco meses, la Comisión de Equidad y Género rindió un informe con Punto de Acuerdo al Pleno, en el sentido de que la Comisión Técnica había considerado improcedente crear un Código Familiar y se había manifestado por crear una “Ley de Protección Familiar”. Esta empresa consumió mucho tiempo de la Comisión de Equidad y Género.

No obstante, la agenda de género efectiva no es un indicador fehaciente de la actividad desarrollada por las legisladoras en materia de legislación de género, convendría considerar en este sentido las iniciativas rezagadas en comisiones. Así, en la LVI Legislatura se quedaron en comisiones la iniciativa de reforma a la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar, promovida por la Diputada Granillo Vázquez, del PRD. También; la propuesta de la Diputada María Eugenia Cázares, del PAN, para modificar el artículo 120 del Código Penal, para considerar la existencia del daño moral en los delitos de rapto y equiparable al rapto, atentados al pudor propio e

impropio, y estupro, entre otros (la iniciativa sería retomada por la Diputada Jeanne Snydelaar del PRI, en la LVII Legislatura).

En la LV Legislatura, como se advirtió en el capítulo III, se pusieron las bases para una legislación de género. A nivel de organización institucional, conviene mencionar dos aspectos importantes para la integración de la agenda de género: por un lado, la existencia de la Comisión de Equidad y Género –que sustituyó a la Comisión de la Mujer y la Familia-, y por otro, el interés con que la Diputada Roxana Cuevas desempeñó su función de Coordinadora de esta comisión. Aún cuando la comisión entró en funciones en la LV Legislatura, no tenía la institucionalidad debida, por lo que la Diputada Roxana Cuevas introdujo una iniciativa a nombre de las integrantes de la misma comisión, para que ésta tuviera el carácter de permanente:¹⁷⁶ Al respecto, véase la exposición de motivos:

“(...) Los parlamentos, cámaras de representantes, asambleas legislativas cámaras de diputados y congresos locales, así como organismos internacionales han incorporado a sus deliberaciones los temas que tienen que ver con los derechos de la mujer y la equidad de género (...). Consecuente con ello, la LV Legislatura del Congreso del Estado, al momento de integrar las diversas comisiones permanentes decidió integrar la Comisión de Equidad y Género, comisión que no existía en las pasadas legislaturas (...). Pero no basta con el sólo hecho de integrarla, es necesario que quede incorporada a texto de la ley la obligatoriedad de que en cada legislatura se integre esta comisión y que no quede al arbitrio de cada legislatura en turno (...). La Comisión de Equidad y Género debe ser un instrumento permanente de las mujeres coahuilenses para hacer valer sus derechos así como una auténtica herramienta para hacer que su voz se escuche en la tribuna más alta del Estado así como en los diversos foros que ameriten la concurrencia del poder legislativo” (Sesión del 27 de abril de 2000, Diario de Debates de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila).

¹⁷⁶ El diario de Debates de la LV Legislatura no registra la respuesta dada a esta iniciativa, sin embargo de su inclusión en la Ley Orgánica se deduce que la respuesta fue positiva.

La Comisión de Equidad y Género se incorporó como comisión permanente en la fracción 13 del artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso de Coahuila, con competencia para preparar los proyectos de ley, decretos o acuerdos que tuvieran que ver con todas las esferas de la vida social, educativa, cultural, laboral, económica, política, y de justicia, que garantizara las relaciones equitativas e igualitarias entre hombres y mujeres. La integración de esta Comisión al sistema de comisiones legislativas representa un momento importante en el proceso de institucionalización de la agenda de género, ya que implicó el reconocimiento de una problemática que demandaba la atención de la organización legislativa.

La importancia que tuvo la Comisión de Equidad y Género como lugar *autorizado* desde el que las diputadas podían plantear cuestiones relacionados con el género se puso de manifiesto en diversas ocasiones. Sin embargo, conviene tener en cuenta que esta Comisión sólo escasamente participó como dictaminadora en iniciativas relacionadas con la problemática de género, lo que mermó el proceso de la institucionalización del género entendido como un proceso transversal. La necesidad de que esta Comisión participara en la dictaminación de todas las iniciativas que contuvieran aspectos relacionados se hizo notar en diversas ocasiones. Así, en la misma LV Legislatura de Coahuila cuando se presentó en el pleno la iniciativa de reforma al Código Penal en materia de estupro y violación (por la diputada Violeta Dávila del PRI), la Diputada Hilaria Corpus del PVEM, aparte de manifestar su apoyo a la iniciativa, solicitaría que además de ser enviada a la comisión que reglamentariamente le correspondía -la de Gobernación y Puntos Constitucionales- fuera enviada también a la Comisión de Equidad y Género: ¹⁷⁷

“ (...) estas reformas son solo una parte de un paquete integral de reformas a los códigos y que todavía están distantes a nuestros propósitos, hace falta lo que las

¹⁷⁷ La petición de la Diputada Hilaria Corpus, de incluir a la Comisión de Equidad y Género como parte de las comisiones dictaminadoras fue pasada por alto por la Diputada Érida Bautista (PAN), Presidenta en turno de la mesa directiva, quien únicamente turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Esta propuesta se quedó en comisiones. El turno a la Comisión de Equidad y Género podría haber hecho la diferencia quizá, para que la iniciativa formara parte de la agenda efectiva y no de la agenda rezagada de la LV Legislatura.

Diputadas de otras fracciones hemos identificado como los mínimos para avanzar, modificaciones en materia de corrupción de menores y discapacitados, utilización de menores para la pornografía infantil, empleo de menores en centros de vicio, lenocinio y trata de personas... por ello propongo que ahora, después de esta parte del procedimiento legislativo, participe la Comisión de Equidad y Género para que desde ahí podamos las diputadas de otras fracciones parlamentarias participar en el dictamen (...) y seguramente las coincidencias siempre a favor de las mujeres, las niñas y los niños y los menores, nos llevarán a una aprobación por unanimidad. (Sesión del 4 de junio de 2002, Diario de Debates LV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila).

En la LIV Legislatura (1997-1999) la menor creación de marcos legislativos con incidencia de género no sólo se explica por la menor Densidad Política de Mujeres Legisladoras sino también por los factores contextuales. Así, en el transcurso de esta legislatura, la Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Beijing recién estaba difundándose en el entorno legislativo. De hecho, la primera evaluación de la legislación federal y local en materia de derechos humanos de las mujeres y de los niños – que señalaba las fallas y omisiones de las leyes vigentes en relación con los principios y obligaciones de los tratados internacionales -, se realizó en 1997, es decir, fue paralela al ejercicio de la LIV Legislatura. Lo anterior privó a las diputadas, de una información ya sistematizada que diera cuenta de la situación de desventaja de las mujeres en la legislación local lo que pudo haber contribuido a un desconocimiento de la problemática de género en el ámbito legislativo.

Por otro lado, conviene tener en cuenta que la LIV Legislatura inició sus funciones sin tener aún una estructura orgánica adecuada para dar cabida de manera institucional a las cuestiones de género. De hecho, fue hasta el final del primer año -cuando se reestructuraron las comisiones-, que se incorporó la Comisión de la Mujer y la Familia (antecedente de la Comisión de Equidad y Género), como parte de los cambios necesarios al nuevo escenario político –en el que los partidos de oposición reclamaban espacios. Sin embargo, esta comisión circunscribía la problemática de las mujeres al

entorno familiar, consecuentemente su atención se centró en atender el problema más visible del momento: la violencia doméstica.¹⁷⁸

Mención aparte merece el contexto político local, así, la LIV legislatura se ubicó justo en el preámbulo del momento de la alternancia política, previa a la llegada del PAN a la Presidencia de la República. La integración de la LIV legislatura acusó ya la emergencia del PAN como partido de oposición pues por primera vez – y única en la historia del Congreso de Coahuila- el PRI no tuvo la mayoría. Así, del PRI, se incorporaron 16 diputados, del PAN 10, del PRD 2, del PT 2, y 2 del PCC (Partido Cardenista Coahuilense, de cobertura local). La fuerte presencia que el PAN alcanzó en la elección de 1996 le permitió tener una representación política del 31.2 por ciento en el congreso.¹⁷⁹ En el caso del PRI su porcentaje de representación fue del 50 por ciento, por lo que tuvo que buscar la alianza de otras fracciones políticas para sacar con holgura su agenda legislativa; frecuentemente sus aliados fuer la fracción parlamentaria del PCC y en ocasiones también la fracción del PT. Quizá en este contexto de competencia política las cuatro diputadas integradas a la legislatura no tuvieron la seguridad -aún cuando pertenecieran a la fracción mayoritaria de PRI- de impulsar temas que recién estaban emergiendo en la agenda legislativa (como se verá en el Capítulo V sus acciones no pasaron de los pronunciamientos como forma no conflictiva de interacción política entre los legisladores).

4.15 Densidad Política de Legisladoras en el Congreso de Durango.

En el Congreso de Durango, durante la LXI Legislatura, la Densidad Política de Mujeres se ubicó en el nivel bajo pues aún cuando la única representante mujer -la Licenciada

¹⁷⁸ La relación de las mujeres y la familia es una situación recurrente en el marco jurídico. Véase al respecto cómo en el artículo 4º de la Constitución Mexicana la igualdad entre el hombre y la mujer es asociada a la organización familiar (y no a la condición de ciudadanía) “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.

¹⁷⁹ El PAN ha tenido altibajos. Así, en 1996 el PAN ganó 9 municipios, incluidos Saltillo, la capital, y Torreón, ubicado en la Región Laguna (estos dos municipios concentran casi a la mitad de la población total del estado). Durante 1999 el PAN tuvo un retroceso, pero en la elección del 2002 volvió a ganar 8 municipios, pero en la de 2005 bajó a 4.

Norma Sotelo Ochoa del PRI-, estuvo en numerosas comisiones, sólo lo hizo de manera temporal, de hecho, también de manera temporal coordinó las Comisiones de Equidad y Género y la de la Familia y Menores de Edad. Su presencia en las mesas directivas también fue mínima.

en la LXII Legislatura la presencia de las mujeres fue cualitativamente diferente, pues aparte de que se incorporaron tres – dos por el PAN y una por el PRI-, coordinaron de manera regular cinco comisiones, una de ellas considerada “poderosa” (la comisión de Justicia). También se tuvo presencia femenina en la Gran Comisión y por ende en la Comisión Permanente a través de la Diputada Rosario Castro Lozano, del PAN.

En contraste, la LXIII tuvo un nivel de Densidad Política de legisladoras medio bajo. A esta legislatura se incorporaron dos mujeres, la Contadora Pública Gloria Martínez Castañola por el PAN, y la Diputada Lilia Velia Carranza por el PT. El PRI no tuvo presencia femenina en esta legislatura. En este caso, el bajo número de mujeres representantes aunada a la ausencia de representación femenina en el partido de mayoría hizo menos densa su presencia en la estructura del congreso, así, si bien en la Gran Comisión se incorporó la Diputada Lilia Velia Carranza, lo hizo en calidad de única representante del PT (es decir, con voz pero sin voto). En la LXIII Legislatura las mujeres sólo presidieron 2 mesas directivas (de 21), participando más bien como secretarías y vocales (ver cuadro 17).

Cuadro 4.17
Congreso de Durango:
Densidad Política de Mujeres Legisladoras LI-LXIII Legislaturas

% M.	MD	% Comisiones	Comisiones coordinadas	Coordinadora	Partido	D.P.
LXI Legislatura						
4	0	33.3*	-----	-----	PRI	baja
LXII Legislatura						
12	3	50	Justicia	Rosario Castro Lozano	PAN	
			Régimen Reglamento y Prácticas Parlamentarias			
			Equidad de Género	Laura E. Estrada Rodríguez		

			Salud Pública	Yolanda de la Torre Valdez	PRI	Alta
			Personas Discapacitadas Enfermos Terminales y de la Tercera Edad			
LXIII Legislatura						
8	2	45.8*	Equidad de Género	Gloria Martínez Castañola	PAN	Media-bajo
			Salud Pública	Lilia Velia Carranza	PT	

Fuente: Elaboración propia Fuente: elaboración propia a partir del Diario de Debates de las LXI, LXII y LXII Legislaturas del Congreso de Durango.

*Este porcentaje incluye el total de comisiones en las que las diputadas participaron, aún cuando fuera sólo temporalmente, por lo que no puede compararse con el dato de la LXII Legislatura donde la presencia de las mujeres en las comisiones fue de manera regular.

% M = Porcentaje de Mujeres; M.D.= Mesas Directivas; % C =Porcentaje de Comisiones. D.P. Densidad Política

En el sistema de comisiones, la diputada Gloria Guadalupe Martínez Castañola presidió la Comisión de Equidad y Género y participó en las comisiones de Asuntos Indígenas y en la de Asuntos de la Familia y Menores de Edad. De manera temporal participó en la Comisión de Derechos Humanos y en la de Desarrollo Social.

La Diputada Lilia Velia Carranza presidió la Comisión de Salud Pública y participó en las Comisiones de Gobernación, y en la de Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública– comisiones consideradas entre las de mayor poder-, aunque también se incorporó a comisiones “tradicionales” de su género, como la de Equidad y Género, Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad y de manera temporal a la de Desarrollo Social (para una visión completa de la participación de las diputadas de en las comisiones del Congreso de Durango ver Anexo 6).

4.16 Relación entre la densidad política de mujeres y la Agenda de Género Efectiva.

En el Congreso de Durango sí existe una relación estrecha entre la agenda de género y la Densidad Política de Mujeres Legisladoras para todas las legislaturas en estudio, ya que es en la LXII Legislatura –de mayor densidad política-, cuando más cuerpos jurídicos se crean y la LXI Legislatura - de menor Densidad Política de Mujeres-, la que produjo también una menor legislación.

Aún cuando en la legislatura LXI se trataron menos asuntos de género vale decir que los tres asuntos sobre los que se legisló (Ley para prevenir la violencia familiar, Ley que creó el Instituto Estatal de las Mujeres y la cuota de género) han sido centrales en la agenda de género. No obstante, de estas tres leyes, sólo la ley que creaba al Instituto de la Mujer Duranguense modificó relevantemente el status quo. También conviene tomar en cuenta que en este caso, la participación del Ejecutivo del Estado fue notable en dos de las iniciativas, no advirtiéndose la presencia de la única diputada -Norma Sotelo Ochoa, del PRI-, más que en la creación de la Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Familiar, iniciativa que planteó junto a los diputados Gustavo Nevárez Montelongo (PT) y Abraham Moreno, del PRI.

Fue en la legislatura LXII – de mayor densidad política-, cuando se produjo una mayor Agenda de Género Efectiva con incidencia relevante en el status quo. Como ya fue visto en el Capítulo III, en esta legislatura se reformaron la Ley de Salud, que facultó a la Secretaría de Salud en la atención y prevención de la violencia familiar, además de que incorporó la perspectiva de género en la formación del personal de salud y como criterio de investigación a realizar por esta dependencia. También se creó la Ley de las y los jóvenes que consideró la condición de gravidez en las estudiantes, prohibiendo la discriminación escolar por este motivo. Asimismo, se reformó la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado, para prohibir la discriminación por gravidez de las mujeres trabajadoras; se modificó el Código Civil para introducir cambios en materia de igualdad de las mujeres en el matrimonio y las relaciones familiares, entre otras iniciativas que se quedaron rezagadas -y que incluso formaron parte posteriormente de la agenda de género efectiva de la LXIII Legislatura (ver cuadro 4.18).

Cuadro 4.18
Congreso de Durango: relación entre la Densidad Política de Mujeres
Legisladoras y la legislación de género efectiva en las LXI-LXIII Legislaturas

Densidad Política	Decretos/Legislatura	Incidencia
A →	83. Ley de Salud	Relevante

	195. Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango.	Relevante
	224. Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado	Relevante
	334. Reformas, adiciones y derogaciones al Código Civil	Relevante
	329. Reformas al de la Constitución Política del Estado de Durango. Artículo 2	Relevante
	338. Código Penal	Relevante
	405. Reformas al Código Penal para el Estado de Durango.	Moderada (2)
	412. Reformas al Código Penal para el Estado de Durango.	
Media/baja LXIII Legislatura	112. Ley de Justicia Alternativa	Negativa
	113. Ley de Desarrollo Social.	Relevante
	200. Reformas a la Ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar	Moderada (1)
	201. Reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de las y los Jóvenes.	Negativa
	202. Reformas, adiciones y derogaciones a la Ley que crea el Instituto de la Mujer Duranguense.	Moderada (1)
	290. Reformas al Código Estatal Electoral	Relevante
	329. Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Durango (iniciativa de la LXII Legislatura)	Relevante
	437. Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango	Negativa
Baja LXI Legislatura	217. Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Familiar	Moderada (2)
	298. Ley del instituto de la Mujer Duranguense	Relevante
	303. Reformas al Código Estatal Electoral	Moderada (1)

Fuente: elaboración propia.

En relación a la Agenda de Género Efectiva de la LXIII Legislatura, conviene mencionar que más de la mitad de las leyes creadas y/o reformadas correspondieron a la Agenda Rezagada de la LXII Legislatura. Las iniciativas correspondientes fueron hechas en su mayoría por diputados hombres y tuvieron una incidencia de género moderada e incluso negativa (en el caso de la Ley de las y los Jóvenes). El logro más evidente de la LXIII legislatura fue haber incluido en el Código Electoral la cuota de género para las diputaciones plurinominales considerando medidas más específicas para su cumplimiento, además de haber incorporado en la también creada Ley de Derechos y Cultura y Indígenas, lo relativo a la igualdad de las mujeres indígenas. La primera reforma se hizo sorteando el “veto masculino” a partir de una acción de las únicas dos diputadas, y la segunda ley tuvo su antecedente en la LXII Legislatura, cuando por

primera vez el Grupo Parlamentario del PAN -donde se encontraban las Diputadas Rosario Castro y Laura Elena Estrada- planteó una iniciativa al respecto (diciembre de 2002). En la LXIII Legislatura, el Diputado Adán Soria, del PRI introdujo otra iniciativa (abril de 2004), y en mayo de 2006, el Gobernador Ismael Hernández Deras presentaría otra. Al parecer fue esta última iniciativa la que propició que se dictaminara al respecto.

En este sentido, al relacionar la agenda efectiva de género del Congreso de Durango, (capítulo III), con el nivel de Densidad Política de Mujeres, efectivamente existe una correlación positiva: a mayor Densidad Política de Mujeres, mayor producción de cuerpos jurídicos con orientación de género y viceversa. La hipótesis en este caso se prueba para las tres legislaturas.

La participación de las mujeres en la Agenda de Género fue diferenciada, así, mientras en la LXII Legislatura fue notable la participación de la Diputada Yolanda de la Torre, del PRI, y las Diputadas Rosario Castro Lozano y Laura Elena Estrada Rodríguez del PAN, en la LXI Legislatura la figura central de la Agenda de Género fue más bien el Gobernador del Estado. En la LXIII Legislatura, la presencia de las mujeres casi no se advierte (salvo para impulsar la cuota de género en el Código electoral del Estado), justamente por tener una densidad política disminuida al no haber representantes mujeres del PRI, sin embargo, la presencia de las legisladoras de la LXII Legislatura trasciende hasta La LXIII, a través de las iniciativas rezagadas que fueron planteadas por ellas y que se dictaminan en esta última legislatura.

4.17 La variable de contexto en la agenda de género del Congreso de Durango

En el Congreso de Durango, aún cuando la relación entre la Densidad Política de Mujeres Legisladoras está en relación con la Agenda Efectiva de Género, es conveniente considerar también el contexto particular. Así, en la LXI Legislatura, la Comisión de Equidad y Género ya había sido incorporada al sistema de Comisiones –al parecer desde la LX Legislatura- con la función de *estudiar y analizar lo relativo a la problemática de la*

mujer.¹⁸⁰ Este hecho fortalecía al parecer las condiciones institucionales para crear la agenda de género. Sin embargo, la situación específica del Congreso de Durango de reconstituir cada periodo ordinario las comisiones pudo quitarle consistencia y continuidad al trabajo desarrollado en las comisiones. Además, conviene mencionar que durante el segundo año de la LXI Legislatura se creó la Comisión de Asuntos de la Familia y el Menor, cuya función consistió en estudiar y analizar lo relativo a la problemática de la familia en lo general, y de los menores de edad, en lo particular (artículo 100 de la Ley Orgánica del Congreso de Durango). La existencia de esta comisión quitó presencia institucional a la Comisión de Equidad y Género, lo que fue evidente en la LXII Legislatura cuando algunas iniciativas relacionadas con la problemática de género (por ejemplo, la Ley de las y los Jóvenes para el Estado de Durango), fueron turnadas a la Comisión de la Familia sin tomar en cuenta a la Comisión de Equidad y Género.

No obstante, tanto la Comisión de Equidad de Género como la de Asuntos de la Familia tuvieron una presencia modesta en la LXI Legislatura, así a la primera le fue turnada –en conjunto con la de Gobernación –, la Iniciativa de Ley del Instituto de la Mujer Duranguense. A la Comisión de Asuntos de la Familia y el Menor, le fue turnada –junto a la Comisión de Justicia, la iniciativa de Ley para la Prevención y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Durango (ver Anexo 4).

En cuanto a la presencia de las mujeres y su participación en la creación de los marcos jurídicos, en esta legislatura fue mayor la presencia del Ejecutivo del Estado. Como ya fue visto en el Capítulo III, durante esta legislatura se crearon tres marcos legislativos claves en la Agenda de Género: la Ley de Violencia Intrafamiliar, el Instituto Estatal de la Mujer Duranguense y la Cuota de género en el Código Electoral –todos con una incidencia moderada en el status quo. Conviene mencionar que estos tres asuntos eran temas ya reconocidos y admitidos en el entorno legislativo, de manera que su entrada al congreso local de Durango puede interpretarse como parte de los procesos de difusión de

¹⁸⁰ Artículo 101 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango. Nótese que en este caso, el género se equipara sólo con lo relativo a *la Mujer*

la agenda de género. Sobresale como agente impulsor el Ejecutivo del Estado, quién intervino en prácticamente todas las iniciativas.¹⁸¹ La participación de la Diputada Norma Sotelo Ochoa, solamente se advierte en la iniciativa de creación de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, al lado de los Diputados Gustavo Nevárez Montelongo (PT) y Abraham Moreno, del PRI (ver Anexo 4).¹⁸²

Con el objeto de situar el ejercicio de la LXII Legislatura conviene ocuparse de su contexto político e institucional. Por un lado es necesario tener en cuenta que en el entorno legislativo se habían difundido ya las evaluaciones a las legislaciones locales y federal realizadas por la Comisión de Derechos Humanos y por el INMUJERES, lo que influyó para que en esta legislatura la Agenda de Género Efectiva tomara un impulso importante (de hecho, fue un insumo de las propuestas de la Diputada Yolanda de la Torre y la Diputada Laura Estrada).

Pero por otro lado, el ambiente político de la LXII Legislatura se caracterizó por una competitividad partidista exacerbada debido a la asunción de otras fuerzas políticas - principalmente el PAN, y en menor medida el PT- al poder legislativo en el contexto de alternancia política en que entró el país con la llegada del PAN a la Presidencia de la República, a raíz de las elecciones de 2000. Durante el ejercicio de la LXII Legislatura el Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier, del PRI, terminaría su mandato e iniciaría el C.P Ismael Hernández Deras, también del PRI. De esta manera, en contraste con el plano federal donde existía una condición de gobierno dividido, en el regional existía una condición de gobierno unificado en torno a la hegemonía del PRI.¹⁸³ Así, en la LXII Legislatura estuvieron representados 5 partidos políticos, el PRI, con 13 diputados, bajó su representatividad al 52 por ciento, mientras el PAN la elevó al 32 por ciento con 8

¹⁸¹Conviene mencionar que en 1995 el Colegio Nacional de Abogados le otorgó al Gobernado Ángel Sergio Guerrero Mier la Medalla al Mérito Legislativo.

¹⁸² En la LXI Legislatura la participación de la única diputada -Norma Sotelo Ochoa, del PRI-, en la agenda de género fue marginal. El Diario de Debates no registra ninguna intervención de la Diputada incluso ni siquiera en la presentación de la iniciativa de la Ley de Violencia Intrafamiliar, de la que ella junto con otros dos diputados fue autora. La iniciativa fue presentada por el Diputado Gustavo Nevárez.

¹⁸³ Durante el proceso electoral 2001 el PAN ganó 5 municipios y en el de 2004, doce. Otros partidos como el PT, el PD y en menor medida el PRD, han gobernado algunos municipios de poca población

diputados. El PT y el PRD bajaron su representatividad del 8 y al 4 por ciento. En esta legislatura por primera vez apareció el Partido Duranguense (PD) -un partido local-, con un diputado, representando el 4 por ciento. Lo anterior planteó un ambiente de competencia política muy disputado del que no estuvieron exentas las legisladoras y que tuvo sus efectos políticos al disminuir la posibilidad de alianzas de género (lo que no necesariamente obró en contra de la agenda de género).

4.18 Consideraciones finales:

4.18.1 La dialéctica de la exclusión/inclusión de las mujeres en la organización parlamentaria: las relaciones de género y la jerarquización partidista

Este capítulo permitió advertir la incidencia que tiene el género – junto con el principio de la membresía política-, como principio ordenador subyacente de las posiciones ocupadas por los hombres y las mujeres en la estructura legislativa de los congresos de Coahuila y Durango. En este sentido, la Densidad Política de Legisladoras es la expresión de la presencia real que adquieren las mujeres en la estructura organizacional de los congresos a partir de una doble condición que define el lugar que ocupan: su condición de género y su membresía política-partidista. Estas dos condiciones operan como dispositivos ordenadores de las posiciones de las mujeres en los órganos de poder y en el sistema de comisiones, pero mientras el principio político de la membresía puede operar como un dispositivo incluyente/excluyente, el factor género regularmente opera como un factor excluyente y determinante de la situación de desventaja con que las mujeres se integran a los congresos.

En relación al carácter incluyente/excluyente de la membresía política, se pudo observar que la pertenencia a una fracción mayoritaria no es garantía de que las representantes políticas tengan una mejor ubicación en los órganos de gobierno y en el sistema de comisiones –a menos que porten un capital político que trascienda los límites que impone el género. De hecho, existe una mayor densidad política de mujeres cuando hay una mayor pluralidad política, dado que esta situación incrementa la posibilidad de que las mujeres lleguen a ser coordinadoras de sus fracciones parlamentarias -como la Diputada

Mary Telma Guajardo, Coordinadora de la Fracción parlamentaria del PRD en LVI Legislatura de Coahuila, y la Diputada Rosario Castro Lozano, Coordinadora de la LXII Legislatura de Durango-, y por ende a formar parte de los órganos de gobierno. Sin embargo esta situación no está exenta del capital político que porten las legisladoras de oposición ya que no es una cuestión regular que lleguen a ser coordinadoras de su fracción parlamentaria. Su cercanía a las redes de poder –masculinos-, tiene que ser muy estrecha para que esto ocurra.

No obstante, en el caso del PRI, las mujeres tienen menos oportunidad de ser coordinadoras de su partido –y como consecuencia, de estar en los órganos de gobierno. Aún cuando han sido más mujeres priístas las que se incorporan mayormente a los congresos, ninguna ha llegado a formar parte de los órganos de gobierno -salvo cuando existía la Gran Comisión y era más común que se incorporaran mujeres del PRI en el cargo de secretarías (situación de la LIV y LV legislaturas de Coahuila). Esta instancia era de menor rango que la Comisión Parlamentaria (órgano de gobierno integrada por los coordinadores de las fracciones parlamentarias) donde las mujeres ya no llegaron a estar. Las mujeres del PRI tampoco integraron la Junta de Gobierno -que sustituyó a la Comisión Parlamentaria en la LVII Legislatura. Las mujeres del PRI ven reducidas sus posibilidades de formar parte de los órganos de gobierno debido a la relación subsidiaria de poder que tienen con su fracción parlamentaria en la que se encuentran en minoría de género. De hecho en ningún caso la fracción del PRI ha sido coordinada por una mujer.

Pero incluso en la coordinación de comisiones las mujeres del PRI tampoco tienen garantía de presidir comisiones, por ejemplo, de las tres diputadas del PRI en la LV Legislatura, sólo dos coordinaron comisiones. Igual situación pasó en la LVI Legislatura de Coahuila. En una situación de mayor competencia política las mujeres del PRI ven reducidas sus posibilidades de coordinar comisiones puesto que los hombres querrán coordinar las comisiones que el partido no haya cedido a los demás partidos. Esta situación de desventaja sólo puede ser superada por el capital político que porten las legisladoras debido a su relación con la red de poder masculina, pero incluso, en esa situación las mujeres tienen un margen de acción muy acotado.

Esta situación no es exclusiva del PRI, de hecho, en el mismo Congreso de Coahuila, el PAN, cuando ha tenido más de una mujer representante ha escogido sólo a una de ellas para coordinar una comisión. Sin embargo, tampoco es un patrón, en el Congreso de Durango en la LXII Legislatura el PAN tenía dos diputadas y las dos coordinaron comisiones (incluso una llegó a coordinar dos comisiones en el segundo año de la legislatura). Pero en este caso, se debe tomar en cuenta que la coordinadora de la fracción parlamentaria era una mujer, por lo que pudo incidir en la distribución de comisiones aplicando más bien un criterio de inclusión y solidaridad de género.

De manera general se puede decir que la asignación de las mujeres a determinadas comisiones se inserta en una lógica mayor de ejercicio del poder, en donde la fracción mayoritaria del PRI discrimina los espacios que le son rentables para el control político, de los que no lo son, y estos últimos espacios son distribuidos entre los partidos de oposición y entre las mujeres, dando lugar a una organización jerarquizada atendiendo principios políticos y de género. El principio ordenador de género aunada a los criterios institucionales que operan para la integración y funcionamiento de los congresos – aparentemente neutrales al género- ha dado lugar a una estructura organizacional sexista que excluye a las mujeres o las ubica en lugares predeterminados por el género. Así, los órganos de gobierno carecen de la presencia femenina y en el sistema de comisiones se distinguen algunas en el que las mujeres están sobre-representadas – como la de Equidad y Género, Derechos Humanos y Personas de Capacidades Diferentes, Adultos Mayores y Pensionados y Jubilados y otras en las que están excluidas.

En el Congreso del Estado de Durango el carácter excluyente de género se acentúa incluso desde su integración misma pues la cantidad de mujeres que se incorporan es mínima. La presencia de las mujeres en el Congreso de Durango ha sido menos densa que en el Congreso de Coahuila, por esta misma situación no se ha llegado a perfilar una estructura definida de comisiones ocupadas por las mujeres. Así, no obstante que la Comisión de Equidad y Género sigue siendo un lugar privilegiado para concentrar a las

mujeres de todos los partidos, no necesariamente es presidida por mujeres. Sin embargo, esta situación se relaciona con el menor interés del PRI en retener esta comisión, debido en parte a que el PRI lleva menos mujeres al poder –por lo que no tiene que estar peleando espacios para sus representantes mujeres.¹⁸⁴ Igualmente, la Comisión de la Familia y Menores de Edad ha sido coordinada por un diputado del PRD en las tres legislaturas; esta cuestión no obedece a un cambio en el patrón organizacional (de género), sino a la insuficiente cantidad de mujeres tanto del PRI como de los partidos de oposición (el PRD no ha tenido representación femenina en el Congreso de Durango). Por otro lado, la Ley Orgánica del Congreso de Durango establece la posibilidad de renovar las comisiones al inicio de cada periodo ordinario, lo que propicia una mayor rotación de sus integrantes (aunque frecuentemente éstos son ratificados en las mismas comisiones). Entonces la presencia de las mujeres en las comisiones es más difusa (aunada a un menor número de legisladoras).

En el Congreso de Coahuila se puede advertir que aún con la reducción en el número de mujeres en las últimas legislaturas, su presencia ha sido más densa. Al parecer, hay un mayor reconocimiento de su presencia pues se les confían mayores responsabilidades. Los casos contrastantes de la LIV y la LVII Legislaturas permiten ejemplificar lo antes dicho. Así, mientras en la primera se incorporaron 4 mujeres–todas de la fracción mayoritaria del PRI-, sólo cubrieron el 12.5 por ciento de las comisiones y coordinaron nada más dos, amén de que no presidieron ninguna mesa directiva. Al contrario, en la LVII Legislatura, con sólo tres mujeres –dos de la fracción mayoritaria del PRI y una de la segunda fuerza política (PAN)- coordinaron tres comisiones, cubrieron el 42 por ciento de las mismas y presidieron 4 mesas directivas -incluyendo un periodo de receso. Sin embargo esta situación también puede deberse a que en esta legislatura se incorporó una diputada muy próxima al gobernador del Estado -la Diputada Julieta Fuentes- portando un capital político que se sobrepuso a los límites de género.

¹⁸⁴ En la LXIII Legislatura esta comisión fue presidida por un Diputado del PRD, que se declaró posteriormente independiente. En la actual LXIV Legislatura, la Comisión de Equidad y Género es presidida por un Diputado del PT, si bien ahí están integradas las cuatro diputadas mujeres del Congreso.

Por otro lado, este capítulo también permitió advertir matices en la estructura organizacional con la que ambos congresos atienden los asuntos de género. Así, mientras en el Congreso de Coahuila, la Comisión de la Mujer y la Familia -que existía previa a la Comisión de Equidad y Género- desapareció cuando surgió ésta, en el Congreso de Durango el proceso es justamente el contrario. Así, aún cuando desde la LX Legislatura ya existía la Comisión de Equidad y Género, durante el segundo año de la LXI Legislatura surgió la Comisión de Asuntos de la Familia y Menores de Edad, lo que propició una redistribución de mujeres en comisiones “acordes” a su género. Ambas comisiones tienen una connotación asociada al género femenino, pero también a un menor poder, pues son las comisiones que el PRI está dispuesto a ceder a los partidos de oposición.

4.18.2 La densidad política de legisladoras y la agenda de género: una relación política sujeta al contexto del poder legislativo

A partir de un primer indicador cuantitativo –número de decretos con orientación de género-, se comprueba que con excepción de la LVII Legislatura, donde se desborda la relación entre la Densidad Política de Mujeres y la Agenda de Género Efectiva por efecto de la participación de diputados hombres y del propio ejecutivo del estado-, en el resto de las legislaturas dicha relación ocurre en los términos planteados en la hipótesis. Es decir, a una mayor densidad política de Mujeres, mayor cantidad de decretos con orientación de género. Sin embargo, este dato no explica suficientemente la relación entre la Densidad Política de las Mujeres y la Agenda de Género Efectiva. Sería necesario considerar la incidencia de las iniciativas en el status quo. Pero incluso, tampoco ese dato estaría explicando aún la forma en que la densidad política de mujeres incide en la Agenda de Género, pues finalmente la construcción de ésta refiere a un proceso político en el que no sólo las mujeres legisladoras están implicadas, ya que sus acciones se ubican en el entorno político-social del campo legislativo y en el que se interrelacionan múltiples influencias para configurar la Agenda Pública de Género, de la que la Agenda Legislativa de Género es una expresión acotada. El Capítulo V aborda precisamente la forma en que las mujeres realizan el ejercicio de la representación política desde las posiciones en las

que se ubican en la estructura organizacional de los congresos y en las que adquieren distintas identidades que van configurando sus intereses.

Capítulo V.

Actores y procesos de formación de la agenda de género

Resumen.

Este capítulo se apresta a explicar la incidencia de las mujeres legisladoras en el proceso de institucionalización de la agenda de género en los congresos de Coahuila y Durango. Para ello se analiza el ejercicio de la *representación política de la presencia* que realizan las mujeres a partir de su condición de género, pero se la ubica en el conjunto de condiciones institucionales y contextuales en que tiene lugar. Desde una perspectiva institucional y de género se considera que las distintas posiciones en las que los representantes se distribuyen en la estructura de los congresos les otorgan distintas identidades *organizacionales* que entran en juego en el ejercicio de la representación política. La identidad de género es una posición más desde donde los representantes interactúan y hace una diferencia cualitativa en los resultados políticos. Una cuestión a elucidar en esta parte de la investigación es si más allá de los acuerdos de género entre las mujeres de distintos partidos, considerada frecuentemente como una herramienta estratégica para el impulso de la agenda de género, existen otras formas en las que este tipo de asuntos ingresan a la agenda legislativa.

5.1 Agenda de Género y Representación Política de la Presencia: una tarea sujeta a la negociación y a la intermediación situada de los intereses de los actores.

En capítulos previos se ha podido ver cómo la agenda de género ha seguido un proceso que ha pasado de la acción social de los grupos feministas a espacios institucionalizados, donde se trata de estructurar la igualdad de género en marcos normativos, acciones y programas. Tal es el caso del ámbito de los congresos donde la agenda legislativa ha incorporado en mayor o menor medida la problemática de género. Ahora bien ¿Qué características ha asumido este proceso en los congresos de Coahuila y Durango y cómo han participado las mujeres? Como ya ha sido mencionado anteriormente, la presencia de las mujeres en el ámbito de la representación política suele estar asociada con la idea de la representación simbólica y sustantiva, o también, con la “política de la presencia”, esto es, pretendidamente en el desempeño su actividad política, las mujeres actúan como representantes de su género. Retomando la experiencia en Europa Occidental, Lovenduski y Azza Karam (2005), consideran que la presencia de las mujeres trastoca las fronteras de género, más aún cuando las legisladoras tienen la misión de efectuar cambios, pues pueden lograrlos de manera significativa aunque se encuentren en cifras minoritarias.

Lo anterior lleva a cuestionarse si en las legislaturas de los congresos en estudio (Coahuila y Durango), las mujeres efectivamente han desempeñado este tipo de representación, y en todo caso, las condiciones institucionales y contextuales en las que realizan esta actividad, pues si bien la presencia política de las mujeres es importante para el cambio de la legislación de género, también es necesario considerar que como representantes, las legisladoras actúan en marcos institucionales signados por reglas y procedimientos formales, amén de prácticas y reglas informales que han pervivido por mucho tiempo. Según Lovenduski y Azza Karam (2002), el impacto real que las parlamentarias logren generar dependerá de una serie de variables, entre ellas el

contexto político en el cual funciona el órgano legislativo, además del tipo y número de mujeres y las reglas del juego parlamentarias.

Los estudios que han abordado la agenda de género en México identifican a las mujeres legisladoras como las agentes visibles de la agenda legislativa de género (Huerta y Magar, 2006, Tapia, 1999, De Barbieri 2003). El simbolismo que conlleva su presencia en el ejercicio legislativo les confiere el carácter de actoras intencionales de la agenda de Género. Sin embargo, conviene tomar en cuenta que las legisladoras desempeñan su función representativa en conjunto con otros individuos que al igual que ellas portan intereses diversos.

En relación a la manera en que las mujeres se conducen en situaciones de minoría para impulsar metas comunes, la literatura refiere una práctica política de *affidamento*.¹⁸⁵ El *affidamento* implica reconocer en otra mujer características propias, al tiempo que se respetan las diferencias para hacer nacer entre iguales un acto de confianza y voluntad en que una podrá tomar decisiones propias con el apoyo de otra, teniendo como base la práctica cotidiana que las rodea. En este sentido, el *affidarse* una mujer a su igual tiene un contenido de lucha política. En el terreno específico del ámbito parlamentario y en relación a la agenda de género esta práctica se ha realizado a partir de *alianzas de género* a través de acuerdos interpartidistas. Éstos han sido considerados como uno de los recursos más utilizados por las mujeres para legislar en torno a una cuestión de interés común.

No obstante, los acuerdos de género están sujetos a las condiciones políticas e institucionales y no siempre son posibles de llevar a cabo, es decir, no siempre las legisladoras están en posibilidad de actuar conjuntamente pues se encuentran constreñidas por los marcos institucionales, por sus intereses específicos o de grupo, y por lo contingente de la situación. En este sentido, la agenda de género se desarrolla en

¹⁸⁵ El concepto pertenece a la escuela de Milán que lo usa para referirse a la tutela que se da entre iguales. La escuela de Milán tiene su producción teórica conceptual en los años 1966 y 1986. Ver Cervantes, 2008, disponible en <http://www.cimac.org.mx/noticias/semanal00/s00030306.html> entrada 19 /11/08

situaciones en las que se involucran las distintas posiciones e intereses de los actores, es decir, en una interacción estratégica y situada.

Por otro lado, las estructuras organizativas tampoco operan al margen de la acción interesada de los actores. Así, como resultado de una situación contingente en la que hay muchos actores con estrategias distintas y gran variedad de objetivos, los actores no pueden saber con antelación cuáles resultados ocurrirán probablemente y cuáles objetivos encontrarán en el proceso, sino que aprenden esto de forma parcial durante el mismo. En este sentido, el proceso en sí es incierto y las posiciones de los actores no son fijas, estando sujetas en última instancia a la contingencia política del momento (Zurbriggen, 2006).

En el caso específico de la agenda de género en los Congresos de Coahuila y Durango, las mujeres han tenido una participación importante en la incorporación de la problemática de género a la agenda legislativa, tanto a título personal o como representantes de un grupo parlamentario, si bien no han sido las únicas actoras ya que también ha habido una participación –en menor medida- de los diputados hombres, aparte de los gobernadores. De esta manera, la incorporación de la problemática de género a la agenda legislativa está sujeta a la intermediación de los intereses de los demás actores, de acuerdo a la posición que ocupan en la estructura legislativa y en las relaciones sociales de género, lo que requiere analizar más de cerca el proceso de construcción de la agenda de género como un resultado político de la manera en que actores y estructuras interaccionan en el proceso legislativo. En este sentido, el resultado político ha de explicarse como consecuencia de las intenciones y acciones (interesadas) de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan (Zurbriggen, 2006). Por ello, hay la necesidad de situar la acción política y social en el contexto estructural en que tiene lugar.

Como ya se mencionó anteriormente, la acción de las y los legisladores no se da en un vacío de limitaciones estructurales, antes bien, se da en un sistema de relaciones con otros actores igualmente facultados para legislar, si bien lo hacen dentro de normas pautadas y desde posiciones jerárquicas distintas, lo que les da una influencia diferencial.

De esta manera, la pertenencia a una fracción parlamentaria de mayoría o minoría, su ubicación –o ausencia- en los órganos de gobierno, su pertenencia a comisiones legislativas de “poder”, su adscripción de género, amén del propio capital político, incidirán de manera diferente en la influencia que las y los legisladores tienen para inducir el resultado de la agenda.

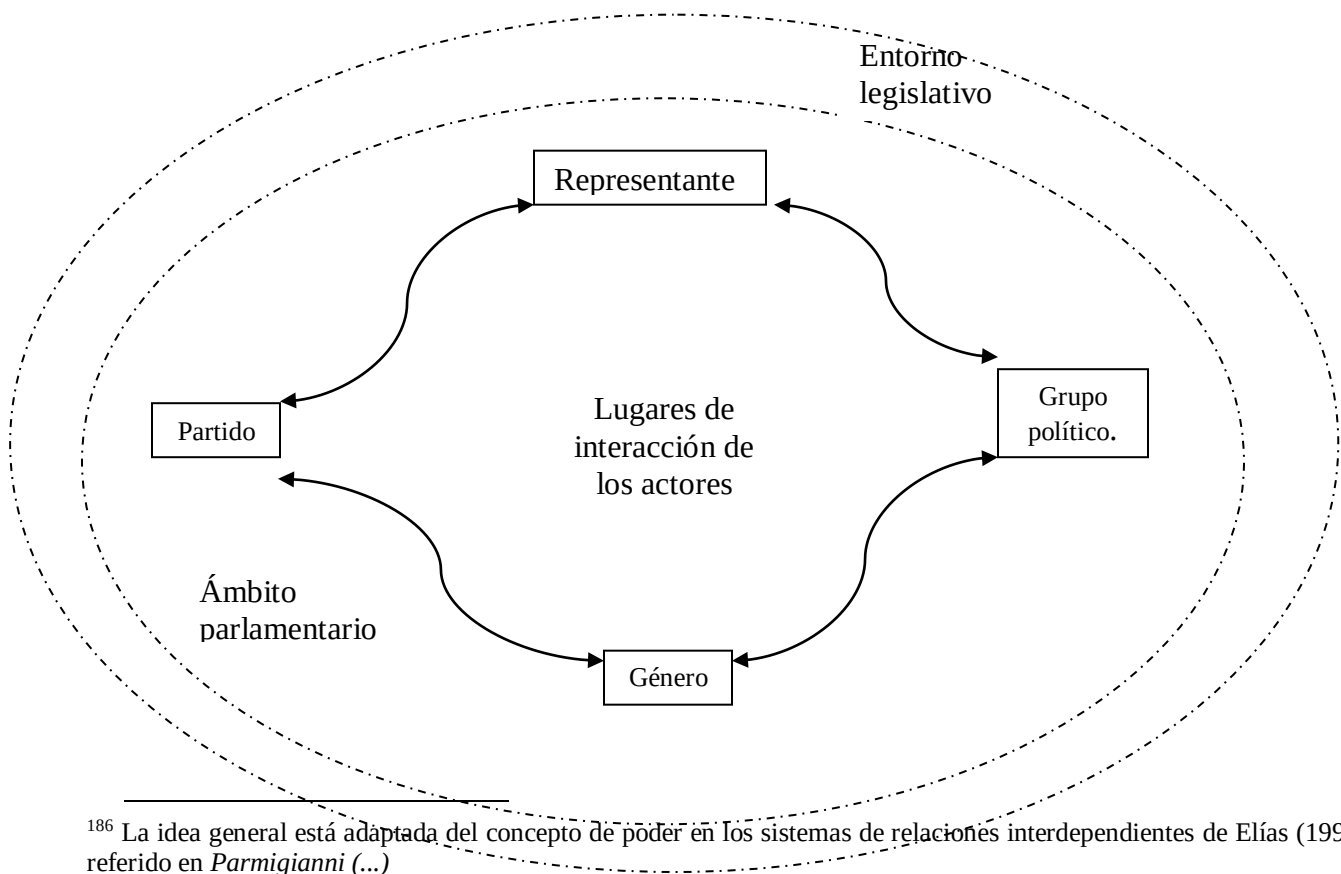
5.2. Procedimiento metodológico

Los procesos de negociación política que implican la construcción de la agenda de género atraviesan las diversas identidades y posiciones en las que están inmersos los representantes, por lo cual tendrían que ser explicados a partir de los lugares que éstos ocupan en la estructura de los congresos así como por las identidades que asumen en el proceso deliberativo. Es decir, habría que desentrañar el sistema de relaciones que los actores establecen con otros agentes -con iguales o diferentes posiciones y jerarquías. Al respecto, es conveniente tener en cuenta que los congresos se integran a partir de un número de agentes que provienen de distintos partidos agrupados en fracciones parlamentarias, por ello, la estructura que adopta casi de manera lógica es la de *cliques* o pandillas. Ésta es una de las posiciones identitarias más importantes desde las que los actores se relacionan.

Pero si bien la pertenencia a una fracción parlamentaria delimita una de las posiciones desde las que los legisladores se relacionan, no es éste el único “lugar” que define la relación, pues de manera paralela ésta se realiza también desde la posición de género, desde su adscripción al sistema de comisiones, y desde su facultad expresa de representantes, amén de su relación con algún grupo político o de presión. Es decir, en los procesos de interacción deliberativos por los que transcurre la representación política entran en juego las distintas identidades -socioculturales y organizacionales- que portan los representantes de acuerdo a sus posiciones. Estas distintas identidades dan un sentido de deslizamiento a sus intervenciones, traslapando los intereses de género con los intereses de partido, de representante político y/o de adscripción a comisiones, prevaleciendo una u otra posición de acuerdo a la situación específica. No hay entonces

una sola posición o un solo lugar desde el que los actores interaccionen, estableciéndose más bien haces de relaciones desde las distintas identidades. No obstante, con mayor regularidad la pertenencia al partido político es más sobresaliente que ninguna otra identidad, configurando muchas veces una interacción de “disciplina de partido”. Por esta razón hay que ubicar la acción de las y los legisladores en el sistema de relaciones que tienen lugar en el congreso donde cada uno de los participantes está investido de un poder equivalente, por lo que aparecen más bien como una constelación de actores donde todos ejercen poder unos respecto a otros, estructurando así las posibilidades de acción de los demás, surgiendo una convivencia estratégicamente calculada.¹⁸⁶ El siguiente esquema da cuenta de las posiciones que implican las interacciones entre los actores.

Esquema 3
Interacción de los actores en el espacio parlamentario de acuerdo a las posiciones identitarias.



¹⁸⁶ La idea general está adaptada del concepto de poder en los sistemas de relaciones interdependientes de Elías (1993), referido en *Parmigianni (...)*

Es necesario entonces, advertir la complejidad del entramado institucional en la que ocurren las interrelaciones de las y los representantes y las alianzas coyunturales que se entretejen. En este sentido, la variedad de interacciones pueden moverse en situaciones caracterizadas por relaciones de cooperación –interpartido, intrapartido, “comisional”, o de género-, hasta relaciones de competencia –interpartido, intrapartido, “comisional”, o de género-, pasando por prácticas matizadas entre estos dos extremos, como el obstruccionismo, y las acciones individuales (no consensadas), entre otras. En este sentido, es necesario identificar las identidades sociales y organizacionales que revelan los representantes políticos en sus intervenciones en el Pleno del Congreso. Éstas están contenidas en el Diario de Debates, texto testimonial del ejercicio representativo y por tanto fuente de información primaria en esta investigación y herramienta analítica en el discurrir de la práctica legislativa desde el cual es posible advertir los intereses que portan los autores de acuerdo a sus posiciones.

Conviene mencionar que a diferencia del capítulo III, donde sólo se consideraron las iniciativas de leyes, en esta parte se analiza la acción legislativa en su conjunto, esto es los Puntos de Acuerdo y los Pronunciamientos, ya que además de ser formas institucionalmente establecidas para el ejercicio de la representación política, también son -en este caso-, recursos metodológicos que permiten advertir el conjunto de interacciones en que entran los actores en la construcción de la agenda de género.¹⁸⁷

En efecto, los Pronunciamientos y Puntos de Acuerdo tienen la ventaja de que ocurren en el Pleno permitiendo advertir el desplazamiento de las posiciones de los actores, a

¹⁸⁷ Considerar sólo el planteamiento de las Iniciativas de Leyes a cargo de las mujeres legisladoras sería un indicador insuficiente para dar cuenta de la participación de éstas en el proceso de institucionalización del género en la actividad legislativa pues en gran medida el desarrollo de su función representativa ocurre a través del planteamiento de Puntos de Acuerdo y de la declaración de Pronunciamientos, además que, cómo se dijo anteriormente, la construcción de la agenda de género refiere un proceso político en el que las mujeres no son las únicas actoras.

diferencia de las Iniciativas, cuya elaboración y proceso deliberativo ocurre en las comisiones dictaminadoras. De este proceso regularmente sólo se llega a saber su resultado esto es, el *dictamen* de las comisiones (debido a que las reuniones de las comisiones no son públicas ni se registran en el Diario de Debates).¹⁸⁸ Por otro lado, frecuentemente los dictámenes de las comisiones llegan al pleno con un cierto consenso y sólo en algunas ocasiones éste es desafiado – lo que resulta en votaciones decididas por mayoría. Pero aunque la votación es un indicador general del consenso con que el que se aprueba – o rechaza-, un dictamen, como dato resulta insuficiente para inferir las distintas posiciones identitarias que los actores asumen en una situación específica.

5.3 Elementos para entender la “Lógica de lo Apropriado” de la actividad legislativa en los marcos institucionales

En términos constitucionales, el Congreso es el órgano depositario del poder legislativo. En los estados subnacionales el poder legislativo se integra por un determinado número de representantes políticos de acuerdo con las disposiciones constitucionales respectivas. Estos representantes llevan a cabo las tareas públicas que le competen al Congreso. Así, en el caso del Congreso del Estado de Coahuila, son atribuciones del poder legislativo (Artículo 67):¹⁸⁹

I. Expedir, reformar, derogar y abrogar leyes y decretos, en todo lo concerniente al Poder Público del Estado.

II. Iniciar ante el Congreso General las leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como la reforma o derogación de unas y otros; y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de los otros Estados.

¹⁸⁸ Conviene mencionar que en la LVII Legislatura del congreso de Coahuila, el PRD presentó el 1º de marzo de 2006, una iniciativa de Reforma al artículo 135 de la Ley Orgánica del Congreso, para establecer que las sesiones de las comisiones fueran públicas. Esta iniciativa, turnada a una Comisión Especial no fue dictaminada.

¹⁸⁹ En el caso de la Constitución Política del Estado de Durango las funciones del Poder Legislativo no están nombradas en un artículo específico sino que están implícitas en distintos artículos de la Constitución.

III. Reclamar ante el Congreso de la Unión cuando alguna ley general constituya un ataque a la Soberanía o Independencia del Estado o a la Constitución Federal

IV. Adicionar y reformar esta Constitución en los términos que la misma prescribe.

Las funciones explícitas de los diputados se encuentran contenidas en las Leyes Orgánicas de los del Congresos. Así, en la Ley Orgánica de Coahuila (artículo 88), los diputados tienen la obligación y el derecho de – entre otras cosas-, ser defensores de los derechos sociales de los habitantes que representan en el Congreso; cerciorarse del estado que guardan los programas de desarrollo económico y de bienestar social; vigilar que los servidores públicos presten un servicio eficaz y honesto a la ciudadanía; hacer del conocimiento del Congreso cuando se percate de cualquier anomalía que pueda afectar la seguridad y tranquilidad colectiva; proponer las medidas que considere adecuadas para la solución de los problemas que plantee, y ser gestor de la solución de los problemas que afecten a los habitantes de sus distritos o a sus representaciones proporcionales minoritarias.¹⁹⁰

Estas tareas el representante político las puede desarrollar a través de los procedimientos institucionalmente establecidos en las Leyes Orgánicas de los Congresos, a saber: Pronunciamientos, Propositiones con Puntos de Acuerdo, y el planteamiento de Iniciativas de Ley. Los Pronunciamientos son formas de intervención en las que los representantes manifiestan una posición política en torno a algún tema o problema percibido como tal, sin que necesariamente conlleve una propuesta específica de solución. En las Propositiones con Puntos de Acuerdo e Iniciativas de Ley, las y los legisladores pueden proponer un tipo de solución –en forma de normas imperativas o acciones inmediatas-, a un problema planteado.

Son estas atribuciones y facultades establecidas en estos órganos normativos los que enmarcan las funciones, responsabilidades y el desempeño del cargo público del

¹⁹⁰ Con más o menos puntualidad, la Ley Orgánica del Congreso de Durango establece estas mismas obligaciones para los diputados del Congreso de Durango. Ver artículo 36

representante político, mismas que en parte forman la “lógica de lo apropiado” en términos formales. Sin embargo, no son esas funciones las únicas que integran la lógica de lo adecuado en su componente cultural ya que en términos más amplios la cultura organizacional de los congresos se integra por las formas históricas en que el poder legislativo se ha constituido. En el caso de México, la “lógica de lo adecuado” se inserta en las mismas reglas del juego que han definido la forma en que se integra y funciona el poder legislativo. En los capítulos previos ha quedado de manifiesto el peso de la “huella histórica” del sistema político mexicano en la forma en que se estructuraron la integración y las normas de funcionamiento del congreso: una representación mono-partidista, una representatividad eminentemente corporativa y masculina, una organización doblemente jerárquica, en grupos parlamentarios por un lado, y de género, por otro, amén de una organización horizontal basado en un sistema de comisiones, pero igualmente jerárquica donde las fracciones parlamentarias definen la ubicación de los representantes, entre otros aspectos.

Es este sustrato político el que sustenta la cultura organizacional de los congresos y por ende la manera en que opera la “Lógica de lo Apropiado”. Lo anterior no quiere decir que ésta sea invariable, de hecho, el ejercicio del poder legislativo ha experimentado transformaciones paulatinas que se acentuaron en el proceso de la modernización política y el contexto de globalización, situación que demandó otro tipo de organización y sobre todo otros resultados del poder legislativo. Es en este entorno político e institucional en el que las y los representantes políticos desarrollan –y ven constreñidas- sus acciones y en el que crean y dan forma a los resultados políticos (en este caso, la agenda de género).

5.4. Mecanismos de intermediación de las y los representantes políticos en el desempeño de su función legislativa.

5.4.1 Los Pronunciamientos Políticos como vehículos de intermediación no conflictiva para la sensibilización de la problemática de género.

Como ya fue dicho, los Pronunciamientos, las Propositiones con Puntos de Acuerdo, y el Planteamiento de Iniciativas de Ley son diferentes formas que los representantes tienen a

su alcance para estructurar su participación en el ejercicio de su labor representativa. Estas distintas formas de participación implican también formas diferenciadas de relacionamiento. El Pronunciamiento es sólo una exteriorización de una posición política – que puede tener o no consecuencias. En todo caso, en la medida en que un pronunciamiento no implica compartir una postura con el actor que lo realiza – y en términos prácticos no se vota ni se compromete una posición-, conlleva una forma no *conflictiva* de relacionamiento. Dado que en el Pronunciamiento no se propone una acción específica para la resolución de una problemática determinada es también una forma de representación política menos comprometida.

Los Pronunciamientos como *formas no conflictivas de relacionamiento*, son utilizados frecuentemente por las diputadas –sobre todo en fechas simbólicas- como recursos para la reflexión y el planteamiento actualizado de la problemática de género. Téngase en cuenta el pronunciamiento de la Diputada Gloria Guadalupe Martínez Castañola (PAN), de la LXIII Legislatura del Congreso de Durango, en ocasión del Aniversario del Voto de las mujeres:

“...hoy conmemoramos un logro histórico, son ya 53 años de que adquirimos un derecho importante como es el que las mujeres puedan votar y ser votadas, hemos pasado por largos procesos con el objetivo de que se nos reconozca el ejercicio de nuestros derechos civiles y políticos (...). Cuando hacemos un análisis integral a los sistemas jurídicos, queda claramente evidenciado que existe igualdad en teoría y desigualdad en la práctica, por lo que (la igualdad) sigue siendo una quimera para la gran mayoría de las mujeres. Actualmente nuestra participación en la política es limitada, lo que muestra un marcado sesgo de división con base en el género (...).”
(Sesión del 17 de octubre de 2006. Diario de los Debates, LXIII Legislatura de Durango).

En este pronunciamiento se advierte una posición política de la legisladora respecto a la insuficiencia del marco jurídico para propiciar una igualdad política de las mujeres, sin embargo, no hay una propuesta específica para reformas dichos marcos jurídicos. El

pronunciamiento es en este caso sólo una vía para exteriorizar una creencia respecto de un hecho y no persigue el propósito de buscar adhesiones concretadas en votos –aunque sí una adhesión a una creencia.

En el ejercicio de la representación sustantiva los pronunciamientos han sido utilizados de múltiples formas por las legisladoras: para visibilizar la condición de vida y/o carencias de las mujeres, la ausencia de derechos y/ o de procedimientos adecuados para ejercerlos; para exhortar a sus compañeros a realizar modificaciones a los marcos jurídicos, o también para hacer un balance de los logros en la lucha de las mujeres por sus derechos. Véase, al respecto el Pronunciamiento de la Diputada Yolanda de la Torre (PRI), de la LXII Legislatura de Durango, en ocasión del 25 de Noviembre, Día Internacional de la No violencia contra las Mujeres:

“...en este día, alrededor del mundo miles de mujeres y hombres de conciencia denuncian públicamente las diferentes manifestaciones de violencia dirigida contra la mujer, proponen una toma de conciencia de la situación y la creación de alternativas que no solamente frenen esta violencia sino que promuevan una nueva situación de convivencia armoniosa entre mujeres y hombres. La violencia contra la mujer está presente en la mayoría de las sociedades pero a menudo no es reconocida y se acepta como parte del orden establecido. La información de que se dispone sobre el alcance de esta violencia a partir de estudios científicos es todavía relativamente escasa, sin embargo, la violencia contra la mujer en el hogar se ha documentado en todos los países y ambientes socioeconómicos, y las evidencias existentes indican que su alcance es mucho mayor de lo que se suponía (...) la violencia anula la autonomía de la mujer y mina su potencial como persona y miembro de la sociedad. Conmemorar el 25 de noviembre de cada año se convierte pues, en un acto de denuncia y lucha en contra de las múltiples formas de violencia ejercidas contra la mujer en cualquier lugar del mundo (...).” (Sesión del 25 de noviembre de 2003).

En este caso, el pronunciamento es utilizado para informar de una situación específica y quizá para dejar en la mentalidad de los representantes las razones de una celebración

que se adiciona al conjunto de fechas históricas significativas. Este tipo de pronunciamientos relacionados con la condición de vida de las mujeres regularmente es llevado a cabo por legisladoras a través de una “representación de la presencia política”, haciendo eco de la problemática originada por la posición de género (subordinada). Estos Pronunciamientos se estructuran entonces a partir de una identidad de género de las representantes políticas. Pero no en pocas ocasiones esta identidad confluye con otras “identidades organizacionales” que legitima dicha intervención: Téngase en cuenta al respecto, el pronunciamiento que hace la Diputada Mayela Hernández Valdés, como Presidenta de la Comisión de la Mujer y la Familia, de la LIV legislatura de Coahuila, en el marco del Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer:

“...hoy, en el Día Internacional en Contra de la No Violencia hacia la Mujer, a nombre de la Comisión de Asuntos de la Mujer y la Familia, los invito a que reflexionemos en la importancia que para el futuro de la sociedad tiene el avanzar en esta tarea, y a que comprometamos un mayor y permanente esfuerzo conjunto, para afianzar en los hechos los pasos que se han dado ya en materia jurídica; para convertir en realidades las aspiraciones que ya plasmamos en la ley (Sesión del día 25 de noviembre de 1998 Diario de Debates LIV Legislatura del Congreso de Coahuila).

Cómo se puede advertir, la legisladora se posesiona de su autoridad como Presidenta de la Comisión de la Mujer y la Familia, para desde ahí exhortar a los demás diputados – hombres mayormente-, a un compromiso por legislar para cumplir “las aspiraciones”. En el pronunciamiento hay un reconocimiento implícito a su falta de operatividad de la legislación vigente pero que no llega a concretarse en una propuesta específica.

En este sentido, las mujeres legisladoras realizan una representación de la presencia política, con lo cual actúan desde una lógica de lo adecuado – lo que se espera de ellas como representantes políticas y como presidentas de alguna comisión- haciendo eco de la problemática de género como problema público. Sin embargo no son estas las únicas identidades organizacionales por las que se las mujeres llevan a cabo la representación política de la presencia, también aprovechan los cargos que les permiten incidir en los

resultados. Considérese al respecto el Posicionamiento que a nombre de la Fracción Parlamentaria de su partido -PAN, de la que era Coordinadora-, realiza la Diputada María del Rosario Castro Lozano, durante la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones de la LXII Legislatura de Durango. En dicho posicionamiento la Diputada Castro Lozano prelude la importancia que se le dará por parte de su fracción a los problemas que afectaban a las mujeres y a los niños, particularmente en la creación de una nueva codificación penal y civil:

“...no es sencillo el tema en materia del Código Penal y Código Civil. De cada cien mujeres en el Estado de Durango, 45% de ellas son, vuelvo a insistir, 45% de ellas son y sufren algún maltrato de violencia intrafamiliar. No retomar este punto en el Código Penal y en materia civil sería negar una realidad en el ámbito jurídico de nuestro estado. De cada cien hijos nacidos de mujeres duranguenses, de acuerdo a las estadísticas de los juzgados civiles de nuestro estado, el 39% por ciento no tienen la pensión alimenticia adecuada. No puede el Grupo Parlamentario de Acción Nacional dejar de insistir en este tema fundamental (...). Los hijos no son instrumentos de los padres, las causales de divorcio y la separación de los mismos hacen necesario que jurídicamente se tenga una tutela procedimental en el manejo de los niños después de la separación jurídica de ambos cónyuges, este es otro tema trascendental que el Grupo Parlamentario de Acción Nacional habrá de hablar en materia jurídica del Código Civil. (Sesión del 3 de septiembre de 2002. Diario de Debates LXII Legislatura del Congreso de Durango).¹⁹¹

En este sentido, género, fracción parlamentaria y comisión, son los lugares identitarios desde los que las mujeres llevan a cabo una *representación sustantiva*. Desde ahí manifiestan sus intereses, preocupaciones y expectativas respecto a la problemática de las mujeres. Véase también el Pronunciamento que hace la Diputada Gloria Guadalupe Martínez Castañola, como Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, en ocasión del Aniversario del Voto de las Mujeres, donde resalta la participación que tuvieron las

¹⁹¹ Como se verá más adelante, la Diputada Rosario Castro Lozano desde su posición como Presidenta en la Comisión de Justicia desarrolló un papel trascendente en la introducción en el Códigos Civil y en el Penal, de aspectos relativos a la igualdad de las mujeres en el matrimonio.

legisladoras de esta comisión en la reforma electoral donde se especificó lo relativo a la cuota de género:

“...hoy cabe resaltar que un logro de las legisladoras que formamos parte de la Comisión de Equidad y Género en este congreso, es la reforma al Código Estatal Electoral al artículo 189, donde se prevé que los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos una adecuada equidad de género en la postulación a cargos de elección popular. Anteriormente sólo los artículos 31 fracción XIV y 189 del citado código eran las únicas disposiciones que hacen referencia a la equidad de género a nivel local”. (Sesión del 17 de octubre de 2006. Diario de los Debates, LXIII Legislatura del Congreso de Durango).

Es este caso la Diputada además de rendir tributo a una fecha histórica en la lucha de las mujeres, también festeja y resalta el trabajo asertivo llevado a cabo por las legisladoras de la Comisión de Equidad y Género. La identidad de género y la identidad organizacional se hacen presentes en el discurso de la Diputada Castañola. Las mujeres son así, canales de mediación legitimadas para ventilar la problemática de género en el espacio parlamentario, sobre todo en fechas significativas, que son aprovechadas por las representantes para exhortar, y/o presionar a los diputados para legislar con un mayor compromiso hacia el bienestar de las mujeres. Véase el reclamo que desliza la Diputada María Eugenia Cázares Martínez, del PAN, en el Pronunciamiento que realiza a nombre de todos los grupos parlamentarios en ocasión del Día Internacional de la Mujer, en el tercer año de la LVI Legislatura de Coahuila:

“ Con su permiso... mucho lo que podemos decir en torno a la conmemoración de este día y de la discriminación que aún somos objeto las mujeres alrededor del mundo (...) no basta manifestar lo que podemos hacer para tratar de cambiar esta realidad, las mujeres esperan resultados concretos y tangibles por parte de sus representantes populares y autoridades. No basta celebrar este día como una simple mención en el calendario, Continuamos esperando la aprobación de una iniciativa presentada por los Grupos Parlamentarios de Acción Nacional y del

*Revolucionario Institucional que reforma diversas disposiciones legales en materia de violencia intrafamiliar y de delitos cometidos contra las mujeres, como el acoso sexual; desde aquí un exhorto respetuoso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para presentar al Pleno el dictamen definitivo (...) legislar sobre estos temas es la mejor manera de demostrar que apoyamos a las mujeres a vivir en una sociedad sin violencia y sin maltrato...” (Sesión del 8 de marzo de 2005, Diario de Debates, LVI Legislatura de Coahuila).*¹⁹²

Nuevamente, aunque no se mencionan explícitamente, las posiciones de género están presentes - en este caso acompañadas por la posición de partido. El reclamo es hacia una comisión compuesta específicamente por hombres por la tardanza ante una propuesta hecha básicamente por las mujeres del PAN y del PRI. Entonces, en el desarrollo de la representación sustantiva las legisladoras despliegan su acción desde distintas posiciones, entre ellas la plataforma de su partido. Véase al respecto, el pronunciamiento realizaron por las Diputadas Latiffe Burciaga Neme, Hilda Flores Escalera y Martha Loera Arámbula, de la LVI Legislatura de Coahuila, previo al Día Internacional de la Mujer en el año de 2003, a nombre del Grupo Parlamentario "Luis Donaldo Colosio Murrieta" del Partido Revolucionario Institucional.

“...en el PRI reconocemos que los mecanismos de discriminación hacia las mujeres son múltiples, empezando por el propio idioma castellano que a través de su uso genérico masculino, nos hace invisibles en la sociedad. Entendemos la aspiración de equidad ante la desigualdad, por lo que hacemos nuestro el principio de justicia de no tratar igual a desiguales, para evitar profundizar la desigualdad. No pretendemos quitar nada a los varones, simplemente queremos que las mujeres ocupen el lugar que hemos ganado; por ello impulsamos acciones afirmativas que benefician el avance de las mujeres (...) sabemos que no siempre encuentran las mismas oportunidades laborales, ocupando las posiciones más bajas y peor

¹⁹² Conviene recordar que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales estaba presidida por un Diputado del PRI. Asimismo, es necesario decir que el 1º de noviembre de 2005 esta comisión finalmente dictaminó sobre la cuestión del acoso sexual (si bien hizo modificaciones a la propuesta original de las diputadas del PRI)

pagadas, y que subsisten algunos sectores retrógrados de la sociedad que confinan a las mujeres al ámbito doméstico cargándoles de la responsabilidad total de la familia y reduciendo su participación social a la maternidad (...) lo que más lastima a las y los priístas es la violencia física, psicológica y sexual que sufren muchas de nuestras mujeres (...). Demandamos: un servicio médico de calidad que garantice su vida y la vida del producto en el caso de las embarazadas; un pleno derecho de propiedad privada; satisfacción de las necesidades básicas de la familia; derecho a vivienda digna; y un alto total al tráfico y explotación sexual de las mexicanas. (Sesión del 4 de marzo de 2003).

Como se puede advertir, los pronunciamientos son una de las formas que las legisladoras utilizan para dejar establecido su compromiso con la representación sustantiva de la problemática que aqueja a las mujeres.

En el Pronunciamiento, los representantes no necesariamente requieren adhesiones, tampoco comprometen recursos o adquieren compromisos. Por lo mismo, un pronunciamiento puede encontrar -o no-, eco en el pleno. El pronunciamiento es un discurso que dependiendo del contexto, puede tener una sola vía: el de quien lo emite.

En la LIV legislatura –donde había cuatro diputadas, todas del PRI-, el *pronunciamiento* fue casi la única forma de intervención de las diputadas para tratar de inducir una agenda de género. Así, fue utilizado como un dispositivo para *difundir* y *exteriorizar* la problemática de la violencia familiar con el propósito de *convencer* y *sensibilizar* a un público principalmente masculino sobre la importancia de legislar para implementar y mejorar la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (recién creada en la LIII Legislatura). Téngase en cuenta, el pronunciamiento de la Diputada Mayela Hernández Valdés, Presidenta de la Comisión de la Mujer y la Familia, en el marco del Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer, donde estima que:

“...es prioritario revisar cuidadosamente el marco legal con el propósito de prevenir y sancionar las conductas violentas que afectan a la mujer y a su familia (...) se

requieren profundas reformas y nuevas regulaciones al Código Civil para asentar con más claridad los derechos femeninos, así como revisar y reformar el Código Penal para sancionar con mayor severidad la violencia intrafamiliar (...) la legislación debe ir de la mano con el avance social de las mujeres. Ya es tiempo de abrir la agenda de la discusión sobre los temas que preocupan a la mujer coahuilense" (Diario de Debates de la LIV Legislatura, 25 de noviembre de 1997).

En esta intervención se advierte una preocupación por la problemática en torno a la condición de vida de las mujeres así como un conocimiento de las acciones a seguir para incidir en ella. Al siguiente año en la misma fecha onomástica, la diputada haría un pronunciamiento en igual sentido de exhortar a los diputados a legislar al respecto. Extraña sin embargo, que dicha preocupación no llegara a concretarse en el planteamiento de iniciativas, lo que pudiera haber hecho aprovechando su posición de Presidenta de la Comisión de la Familia. Aunque aquí no se analiza los procesos de empoderamiento de las diputadas, parece que el contexto de competencia política exacerbada que prevaleció en la LIV Legislatura y en la que el PRI no tenía la mayoría, las diputadas no sentían la seguridad de hacer las propuestas legislativas que consideraban necesarias. Además, la problemática de género recién estaba incorporándose a la agenda legislativa (la Comisión de Equidad y Género surgió en el 2º año de esta legislatura). En este contexto el Pronunciamiento fue el principal recurso del que se valieron las diputadas como un tipo de intervención no conflictiva, para inducir en la agenda legislativa el problema de género más visualizado hasta entonces: la violencia familiar.

Paralelamente, otro recurso utilizado como medio de sensibilización fue la rendición de informes. En éstos se detallan las acciones llevadas a cabo en alguna situación específica pero también se sugiere alguna solución a una problemática percibida. Al respecto, véase el informe que rinde la diputada Yazmín Aida García de la misma LIV Legislatura, en relación a un evento al que asistió sobre reformas legislativas en materia de violencia familiar y sexual, y en el que solicita -en términos generales-, realizar una acción legislativa para mejorar la implementación de la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar:

*“(...) para nadie es desconocido el grave deterioro en el cual han caído las relaciones de índole familiar en estas últimas décadas dentro de la sociedad mexicana en general, producto, tal vez, de las consecuencias de orden macrosocial que afectan al mundo entero (...) de ahí el por qué (...) como diputados debemos de dar a este tipo de situaciones (...) los instrumentos legales a nuestro alcance, más los que podamos crear, para configurar una legislación que venga a normar la vida de una de las instancias más sensibles que tenemos como sociedad (...) por ello, los invito para que de una manera decidida, como sé que son ustedes, continuemos acrecentando este acervo de protección a la familia, evitando en todo momento la violencia, en forma particular en contra de la mujer, emprendiendo iniciativas que revisen códigos, leyes, reglamentos, para prevenir y castigar los delitos de violencia que vemos se suceden de manera cotidiana. Asimismo, al informar a ustedes de esta reunión a la cual he asistido como parte de esta legislatura, solicito que como Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Coahuila, se apruebe un punto para crear la instancia correspondiente que ofrezca a las personas que así lo soliciten, la atención, orientación y asistencia jurídico-social, en las instancias correspondientes legales, a las mujeres que sean víctimas, ellas o sus familias, de presumibles hechos que lesionen su integridad física o moral”.*¹⁹³ (Sesión del 10 de diciembre de 1997, Diario de los Debates de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila).

En el discurso de la Diputada Yazmín vuelve a hacerse presente la preocupación por una legislación inadecuada para combatir la violencia familiar (y que en la práctica no operaba). La petición explícita a los diputados es *aprobar un punto* (sic) para la creación de una instancia para atender a las mujeres víctimas de violencia, instancia que estaba contenida en la ley y que aún no había sido creada. Sin embargo, resalta que la petición se orientara a pedirles que fueran los diputados quienes propusieran el Punto de Acuerdo.

¹⁹³ La Diputada se refiere a la Unidad Especializada para atender a las Víctimas de la Violencia Familiar, estipulada en la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, prevista en la Ley y que aún no se había creado. Conviene mencionar que Por Acuerdo del 22 de abril de 1997, el Gobernador del Estado, Rogelio Montemayor facultó al DIF para que desarrollara las actividades de la Unidad Administrativa.

De hecho, su petición no recibió ningún trámite legislativo ya que había sido planteado en el contexto de un informe ante el pleno.

No obstante que las intervenciones de las diputadas de la LIV Legislatura se dieron sólo a través de Pronunciamientos, algunos de los marcos jurídicos creados en esta legislatura sí incorporaron disposiciones relativas a la violencia familiar (la Ley de Asistencia Social de 1998, y los Código Penal y Civil de 1999. Véase capítulo III). Es posible que aprovechando la filiación partidista con el Gobernador – autor de las iniciativas- las diputadas cabildearan la inclusión de sus propuestas.¹⁹⁴

Los pronunciamientos como recurso de negociación no conflictiva fueron muy utilizados por las legisladoras en prácticamente todas las legislaturas, incluso, esta forma de intervención fue utilizada también por los diputados, sin embargo, regularmente su interés no era el mismo, pues no necesariamente buscaban una acción consecuente (en el caso de las mujeres regularmente demandaban acciones a situaciones concretas). Véase el Intervención del Diputado José Antonio Ramírez Guzmán (PRI) en ocasión del Aniversario del Voto Femenino.

“...no fue sino hasta 1953 que finalmente se reconoció el derecho del voto universal de la mujer (...). Este suceso formalizó la igualdad política del hombre y la mujer (y) posibilitó la incorporación de esta última a la actividad pública de la nación, en otras palabras, por lo menos en principio, la mayoría, dejó de ser tratada como minoría. Sea la ocasión de este aniversario, el pretexto para pronunciarme a título personal, y a nombre de quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, desde esta tribuna, y hacer un llamado, una convocatoria a las mujeres Duranguenses para que al mismo tiempo que hacen

¹⁹⁴ Conviene recordar que una práctica muy recurrida por las legisladoras es buscar el aval del Ejecutivo para que se él quien plantee las propuestas en forma de iniciativas. En este sentido no siempre es posible advertir la participación real de las diputadas en la Agenda de Género– a no sea que se les entreviste de manera directa En situación parecida se aprobó la Iniciativa de Ley para crear el Instituto Coahuilense de las Mujeres, planteada formalmente por el Gobernador Enrique Martínez y Martínez en la LV Legislatura, pero en la que de manera implícita se advierte el interés de la Diputada Roxana Cuevas, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género y la Diputada Violeta Dávila, ambas del PRI.

desde sus propios espacios el balance de lo logrado hasta ahora, hagan también un recuento de la agenda pendiente para la consolidación y ampliación de sus derechos. Finalmente, termino reconociendo, cuánta razón tenía el filósofo griego pues a las mujeres les ha costado siglos, y no pocas vidas, transformar gradual pero constantemente y con valentía aquella utopía platónica en una realidad todavía imperfecta, pero viable y perfectible en materia de igualdad y equidad en las oportunidades entre hombres y mujeres. Felicidades por este día (...).”(Sesión del 17 de octubre de 2006. Diario de los Debates, LXIII Legislatura).

Como puede advertirse, la problemática de género exteriorizada por el Diputado en este caso remite a una *experiencia ajena*, a una condición social de vida no experimentada, incluso, la agenda de género es percibida como una tarea que ha de ser llevada a cabo *por las mujeres*.¹⁹⁵

En otras ocasiones los pronunciamientos son utilizados para ampliar –sin mayores compromisos reales–, la oferta política de las fracciones parlamentarias en materia de equidad de género, sobre todo en el marco de las fechas significativas en la lucha de las mujeres. Véase, al respecto la intervención (imprevista) del Diputado Roberto Jiménez, del PRD, de la LIV Legislatura de Coahuila, en la víspera del 8 de Marzo, Día Internacional de la Mujer:¹⁹⁶

¹⁹⁵ Esta carencia de experiencia de vida desde la condición de género se constata con la actitud de rechazo que asumió el Diputado Ramírez Gamero respecto a la legislación sobre la cuota de género en el proceso electoral de 2006. Resalta por otro lado, el hecho de que su discurso fuera en gran medida el mismo que pronunció la Diputada Yolanda de la Torre 4 años antes, en el 49 Aniversario del Voto Femenino. Lo anterior resulta por lo menos interesante por cuanto al análisis del discurso desde la posición de género de quienes los emiten. Véanse sesión del 16 de octubre de 2002, Diario de Debates LXIII Legislatura y El Siglo de Torreón, del 20 de abril de 2006 <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/208560.califican-de-inutil-iniciativa-sobre-la-equid.html> entrada: 10/02/09.

¹⁹⁶ La intervención del Diputado Roberto Jiménez no estaba en el orden del día, de hecho interrumpió el turno de la Diputada Laura Reyes, del PRI –vocera oficial del discurso conmemorativo de la ocasión. Conviene decir que el PRD no tenía representación femenina en la LVI Legislatura, por lo que su partido no estaba representado en la Comisión de Equidad y Género. En este contexto se puede entender que el diputado trató hacer presente a su partido en esa fecha significativa.

“Yo plantearía que en nuestra actividad legislativa, cuando estemos analizando un proyecto, una iniciativa de ley, cuando vayamos a hacer una propuesta en la actividad legislativa y que al final desemboca en la actividad humana, que cuidemos este aspecto, que veamos la manera de que nuestras compañeras se integren en condiciones de igualdad, inclusive, que busquemos leyes que le den preeminencia a la mujer. Si en todos los órdenes de la vida humana están en condiciones de igualdad, es momento de que haya una transición y esta transición se daría en la medida en que busquemos que la legislación dé un trato preferente a nuestras compañeras, a manera de que se pueda salvar esa discriminación que se viene dando desde hace muchos años, casi desde que propiamente la humanidad ha tenido una organización social, desde que el hombre se ha considerado como tal, el hombre en sentido amplio, y que en un momento dado podamos revertir esta tendencia” (Sesión del día 7 de marzo de 2003, Diario de Debates LV Legislatura).

En la intervención del Diputado Jiménez parece estar implícita una propuesta de transversalizar el género en la legislación y la actividad cotidiana del congreso, sin embargo, a lo largo de su ejercicio político el Diputado Jiménez no trascendió al planteamiento de iniciativas o puntos de acuerdo en materia de género (Véase Anexo.1) Al parecer su interés se ubicaba en los linderos de la rentabilidad política que significaba para su partido manejar un discurso favorable a la igualdad de género.

5.5. Los Puntos de Acuerdo como recurso institucional para la negociación consensuada de la problemática de género.

Los Puntos de Acuerdo han sido otro de los mecanismos por el que las mujeres legisladoras han llevado a cabo la representación sustantiva, proponiendo algún tipo de solución a una problemática planteada. De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso de Durango, los Acuerdos son un tipo de resolución emitido y determinado por el Congreso que no tiene carácter de ley o decreto.¹⁹⁷ No obstante, en la medida en que conllevan una

¹⁹⁷ Fracción III del artículo 211.

acción consecuente -y en ocasiones, la asignación de recursos-, los Puntos de Acuerdo requieren del consenso de los demás actores. A diferencia de los Pronunciamientos, los Puntos de Acuerdo dan mayor oportunidad a los legisladores de manifestar una posición propia, ya sea como grupo político o como representantes políticos, independientemente de que se vote a favor o en contra de las propuestas.

Como recurso estratégico las legisladoras frecuentemente hacen sus propuestas de Puntos de Acuerdo en fechas significativas: 25 de Noviembre, Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer; 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer; 17 de Octubre, Aniversario del Sufragio Femenino -entre otras fechas que son retomadas y re-significadas por las legisladoras para visibilizar y contextualizar la problemática que rodea a las mujeres – como el 10 de Mayo, Día de la Madre; el 1º de Diciembre, Día Mundial de la Lucha contra el SIDA, entre otras.

En algunas ocasiones también los representantes hombres retoman las fechas significativas para hacer algún Pronunciamiento o Propuestas con punto de Acuerdo en relación a la agenda de género, sin embargo, son regularmente las legisladoras mujeres quienes realizan esta representación. De hecho, en estas fechas ocurre una competencia –sorda- por la representación de género entre los hombres y las mujeres. Véase al respecto la manera en que se desarrolló el Punto de Acuerdo propuesto por el Diputado Alfonso Mercado, del Grupo Parlamentario del PT, en ocasión del Día Internacional de la Mujer, donde después de hacer un recuento de los antecedentes del 8 de marzo y dar cuenta de la situación de desventaja de las mujeres, termina proponiendo un Punto de Acuerdo para que la LXII Legislatura refrendara su compromiso de legislar en torno a la problemática de vida de las mujeres.

“...la mujer mexicana y duranguense además de trabajar en un empleo formal, debe atender y conducir la educación de los hijos, así como la administración de la casa. Por eso, el reto este 8 de marzo debe ser: reforzar la educación de los ciudadanos para cambiar las concepciones culturales que nuestra sociedad arrastra desde hace siglos y obstruyen el potencial del 50 por ciento de la

población. Por lo anteriormente expuesto la fracción de diputados del Partido del Trabajo propone el siguiente Punto de Acuerdo: único.- esta Honorable Sexagésima Segunda Legislatura ratifica su compromiso para continuar impulsando en la ley los cambios que sean necesarios para garantizar a las mujeres del Estado de Durango el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales". (Sesión del 5 de marzo de 2002, Diario de Debates LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

Si bien el Punto de Acuerdo se aprobaría por unanimidad, en su intervención a favor la Diputada Rosario Castro Lozano, del PAN, sería enfática en señalar que los asuntos de género requerían de una *conciencia de género* además de una decisión política, más que de Pronunciamientos o Puntos de Acuerdo. De manera implícita estaba desconociendo al Diputado como *voz autorizada* para hablar de tales asuntos:

"...Qué bueno que el compañero Alfonso Mercado abarca el tema femenino en un punto de acuerdo, porque habla de su nobleza como varón y de su trascendencia como legislador al tocar este tema, sin embargo (...) para mí y para muchas mujeres, el tema femenino no es de posición pública, o de pronunciamiento o de punto de acuerdo, sino que es un asunto de conciencia, es un asunto de derechos humanos, tan viejo como la historia de la humanidad y tan profundo que si no lo manejamos adecuadamente y con responsabilidad no estamos construyendo una nueva generación, y para tener una nueva generación con conciencia de equidad y género, requerimos responsabilidad social (...) compañeros (...) hay que tocarlo como un tema toral de conciencia humana. Claro que celebro el Día Internacional de la Mujer, sí, más no estoy contenta ni muchísimo menos satisfecha. Mientras las condiciones de vida de las mujeres de Durango no mejoren; haré mi mejor esfuerzo en el espacio que me corresponde para aportar lo humanamente posible para cambiar las cosas, pero compañeros, se requiere no solo voluntad sino decisión política para hacerlo (...)" (Sesión del 5 de marzo de 2002, Diario de Debates LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

Como se puede advertir, la Diputada Rosario Castro reclama para sí la *autoridad* –como legisladora mujer- de la representación sustantiva. La *conciencia de género*, en este caso no se refiere entonces a una cuestión de tipo cognitiva sino sobre todo a una *identidad social: ser mujer* (y proyectar esa condición en la función legislativa).

Si bien no necesariamente las mujeres son las únicas que pueden representar la problemática y necesidades de las mujeres, han sido ellas las que regularmente se ocupan de subir el tema a la tribuna aún cuando tengan diferencias respecto a lo que signifique la “perspectiva de género” o el hecho de “ser mujer”. Téngase en cuenta la discrepancia entre la posición manejada por la Diputada Laura Elena Estrada Rodríguez, del PAN y la Diputada Yolanda de la Torre, del PRI, en relación a la significación de la celebración del Día de la Madre. En la sesión del 5 de mayo de 2002, la primera propondría un Punto de Acuerdo para que el Congreso del Estado hiciera entrega en los hospitales públicos del sector salud del estado, de una canastilla con artículos básicos para las mujeres que fueran madres en los primeros minutos de ese día. En su exposición de motivos diría:

“...tenemos plena convicción, que dentro de las perspectivas de género, la protección a las madres de Durango ocupa el más grande de nuestros esfuerzos, debemos adecuar nuestro marco jurídico para permitir el pleno desarrollo de las madres (...). Si es que queremos un México más humano, necesitamos impulsar desde los órganos del poder público una transformación cultural, mediante acciones y programas que permitan el desarrollo pleno de nuestras mujeres como madres de familia, pero no viéndolas como sujeto pasivo de los problemas, sino como el motor fundamental de este desarrollo humano, trabajemos como sociedad y como congreso del estado en los temas relacionados a la mujer, busquemos su desarrollo (...)” (Sesión del 5 de mayo de 2002. Diario de Debates LXII Legislatura).

En la intervención la Diputada Yolanda de la Torre integrante de la Comisión de la Familia-, enfatizaría también la necesidad de la adecuación de los marcos jurídicos pero resaltando que debía incluir otras dimensiones aparte de la maternidad:

“...la celebración del Diez de Mayo ‘Día de las Madres’ también se ha convertido en el pretexto que por excelencia nos permite reflexionar sí, sobre la mujer madre, pero también sobre la mujer ciudadana como sujeto de derechos que tutelan y protegen su pleno desarrollo personal y social, la sociedad ha cambiado drásticamente (...) el rol de la mujer contemporánea no sólo se circunscribe a las actividades del hogar, ahora se ha extendido también al competitivo y discriminatorio mundo laboral, a la esfera política y a la esfera social, donde la mujer participa en condiciones de inequidad y desigualdad, estos son algunos puntos de reflexión que los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRI nos llevó a razonar el voto favorable al Punto de Acuerdo que se ha propuesto, pero también para establecer en este Día de las Madres el compromiso de promover leyes nuevas o reformas a las vigentes, para incentivar una nueva cultura y una nueva situación social, cultural y económica, que redunde en la mejora de sus más elementales condiciones de vida (...) (Sesión del 5 de mayo de 2002).

Otro de los recursos institucionales que las legisladoras han utilizado para inducir una legislación en torno a los derechos de las mujeres han sido los “Acuerdos Políticos para Legislar con Perspectiva de Género” que suelen hacerse casi al inicio de las legislaturas.”. Con esta acción las mujeres tratan de comprometer a los representantes para legislar en este tipo de asuntos. Véase al respecto los Puntos de Acuerdo que por separado plantearon las Diputadas Laura Elena Estrada, del PAN y la Diputada Yolanda de la Torre, del PRI, de la LXII Legislatura del Congreso de Durango.¹⁹⁸

“Con su permiso, Señor Presidente (...) que la LXII Legislatura se pronuncie en contra de la discriminación y las prácticas violentas que limitan la equidad de género en el ámbito público y que en el trabajo legislativo a desarrollar, se revisen los

¹⁹⁸ El planteamiento por separado y no de manera conjunta preluiría el sistema de relaciones en que se realizaría la Agenda de Género en esta legislatura, caracterizadas por la competencia entre las legisladoras del PAN y del PRI.

marcos normativos para incorporar una visión integral que no discrimine entre géneros por razón de su condición social, a fin de promover la equidad” (Diputada Laura Elena Estrada PAN Sesión del 17 de octubre de 2001, Diario de los Debates de la LXII Legislatura de Durango).

El Punto de Acuerdo de la Diputada Yolanda de la Torre, del PRI, plantearía:

“...que los integrantes de la LXII legislatura del Estado, se comprometan a legislar con perspectiva de género, es decir, con una visión de hombre y mujer en igualdad y equidad en las oportunidades”.

Ambos Puntos de Acuerdo fueron aprobados por unanimidad.

Igualmente, en la LVII Legislatura del Congreso de Coahuila, durante el Primer Periodo Ordinario de Sesiones -y previo al Día Internacional de la Mujer-, las diputadas del PRI (e integrantes de la Comisión de Equidad y Género), plantearon un *Acuerdo para la Revisión de Leyes y Reglamentos Estatales para incorporar la perspectiva de género*.¹⁹⁹ El Punto de Acuerdo solicitaba que el Congreso del Estado enviara un exhorto a las dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado para que iniciaran la revisión de sus Leyes Orgánicas y reglamentación interna, a fin de impulsar las reformas necesarias que aseguraran la incorporación de la perspectiva de género. En un principio la propuesta no implicaba necesariamente al Congreso sino que se dirigía más bien a las dependencias de la Administración Pública estatal, sin embargo, en el proceso de discusión se terminó por incluir también al Congreso y a la Agenda Legislativa. La ocasión no dejó de ser aprovechada por los representantes de las fracciones parlamentarias para mostrarse inclusivos a las demandas de género. Así, el representante del PVEM, Diputado José Refugio Sandoval Rodríguez diría:

¹⁹⁹ Este Acuerdo fue planteado conjuntamente con el Diputado Javier Z' Cruz Sánchez del PRI, quien no formaba parte de la Comisión de Equidad y Género, por lo cual su inclusión puede ser considerada como una manera de legitimar con la presencia masculina el Punto de Acuerdo. Ver sesión del 7 de marzo de 2006.

“...Hagamos las reformas necesarias que aseguren igualdad entre los hombres y las mujeres. En el Verde habremos de trabajar incansablemente para asegurarle a la mujer un trato justo, igualdad de oportunidades de educación, capacitación y de empleo, plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales y políticos, aprecio y respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar y la formación de sus hijos. Por lo anterior me pronuncio a favor de este exhorto a las dependencias citadas para que inicien la revisión y de este modo se puedan impulsar las reformas necesarias que aseguren la incorporación de la perspectiva de género, y que además los congresos estatales de todo el país se unan a esta causa” (Sesión del 7 de marzo de 2006, Diario de Debates LVII Legislatura).

Asimismo, la intervención del Diputado Alfredo Garza, del PUDC:

“Un buen principio es la propuesta contenida en el Punto de Acuerdo que hoy discutimos, en el sentido de iniciar una revisión global de leyes y reglamentos para que en ellos se presente el principio de género. Esto es un buen principio para de ahí partir a la construcción de una cultura de género que destierre inequidades que están arraigadas en la práctica de todos...” (Sesión del 7 de marzo de 2006, Diario de Debates LVII Legislatura).

El Diputado Luis Alberto Mendoza Balderas, del PAN, también se manifestaría a favor y propondría además, una modificación al Punto de Acuerdo para incluir a la Comisión de Equidad y Género y a los legisladores en tal tarea:

“Acción Nacional ha sido pionero en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y en buscar la equidad de género. El Grupo Parlamentario de Acción Nacional Licenciado ‘Vicente Fox Quesada’ está de acuerdo en que en Coahuila se deben buscar las reformas necesarias que aseguren la incorporación de la perspectiva de género y como consecuencia se refleje en los programas, acciones y aplicación de presupuestos y que se elaboren bajo un criterio de equidad, como se manifiesta en el dictamen. Sin embargo, me gustaría puntualizar una

modificación o un agregado al Punto de Acuerdo (...) yo creo que (...) debemos de alimentar nuestras propuestas definitivamente de la gente experta en las áreas de las dependencias del ejecutivo, sin embargo (...) no es privativo (...) de las dependencias del Gobierno del Estado, sino que sean a través de los propios Diputados que forman la Comisión (de Equidad y Género) o bien de sus integrantes en lo individual”. (Sesión del 7 de marzo de 2006, Diario de Debates LVII Legislatura).²⁰⁰

No obstante la unanimidad con que regularmente son aprobados este tipo de acuerdos es poco probable que norme la acción consecuente de las y los representantes en materia de legislación, pues las situaciones contingentes y la cantidad de asuntos a resolver frecuentemente hacen mudables las condiciones en las que los representantes contraen compromisos. Además, los Puntos de Acuerdo no tienen la fuerza jurídica de una Ley y por lo tanto no obligan necesariamente a su cumplimiento, quedando sujetos a la voluntad política de los actores. Véase la declaración de la Diputada Beatriz Granillo, del PRD, en relación a la no observancia de los acuerdos tomados en la LVI Legislatura en el contexto de la celebración del 50 aniversario del Voto Femenino:

“...el año de los derechos políticos de las mujeres (...) se aprobó que toda la papelería oficial trajera al final de la hoja los cincuenta años de los derechos políticos de las mujeres en el país y nadie lo pone (...)” (Entrevista julio de 2006).

En el caso de la LVII Legislatura de Coahuila, en alguna ocasión el acuerdo referido anteriormente fue traído a colación para enmarcar el planteamiento de alguna iniciativa, téngase en cuenta al respecto, la intervención de la Diputada Jeanne Snydelaar (PRI), al presentar el proyecto de decreto de reforma de diversos artículos de la Ley de Asistencia Social para el Estado de Coahuila, propuesta en conjunto con la Diputada Julieta Fuentes y el Diputado José Luis Moreno (PRI).

²⁰⁰ La propuesta de modificación del Diputado Balderas quizá preveía situaciones en las que las dependencias estatales (de administración priísta) pudieran rebasar las facultades de los representantes.

“...el Pleno del Congreso mediante acuerdo del 7 de marzo del 2006, acordó por unanimidad la necesidad de llevar a cabo estas acciones de reforma tendientes a actualizar nuestro marco jurídico bajo esta óptica (la perspectiva de género), exhortando a las dependencias del Poder Ejecutivo, con la concurrencia de la Comisión de Equidad y Género, a realizar las acciones necesarias para revisar la legislación susceptible de ser modificada bajo el enfoque señalado. En atención a lo anterior, la representación del Ejecutivo y del Legislativo a través de la Comisión de Equidad y Género inició estas tareas, siendo la Ley de Asistencia Social la primera norma que es sometida a este proceso de armonización entre su articulado, con los principios de equidad y género contenidos en el Punto de Acuerdo en mención...” (Sesión del 13 de junio de 2006, Diario de Debates LVII Legislatura).²⁰¹

El planteamiento de Puntos de Acuerdo ha sido una práctica regular de las legisladoras para inducir acciones relacionadas con la condición de vida de las mujeres. Considérese al respecto, el Punto de Acuerdo por el que la Diputada Laura Elena Estrada Rodríguez, del PAN, y Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la LXII Legislatura del Congreso de Durango, propuso incorporar al Código Civil del Estado lo relativo al cumplimiento de las responsabilidades de los padres, en cuanto a la obligación de proporcionar alimentos a la madre y a sus hijos:

“...en nuestro Estado de Durango de cada diez familias cuatro de ellas se han constituido bajo el régimen de matrimonio que se establece en el capítulo I de los esponsales del Código Civil de nuestro Estado, el resto de las familias están constituidas en unión libre. Con esta estadística hay un grave problema social para garantizar el derecho elemental a los hijos, independiente de cómo estén constituidas las familias, para que los padres puedan proporcionar alimentos. El artículo 306 de nuestro Código Civil establece que los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad de quien debe

²⁰¹ Para ver el contenido de las reformas y su incidencia en el status quo ver el capítulo III.

recibirlos; hoy hago uso de la tribuna para compartir con ustedes lo que en derecho está establecido pero que en los hechos se evade, se burla y se transgrede. Del cien por ciento de las demandas de alimentos planteadas por mujeres que solicitan concurrir ante la autoridad judicial para que (a) los padres se les obligue a responsabilizarse de los alimentos, a tan solo el diez por ciento se les cumple satisfactoriamente su demanda, el noventa por ciento restante tiene que iniciar un calvario que va desde la contratación de abogados y lidiar con funcionarios, actuarios, secretarios y empresas donde trabajan los padres de sus hijos que en contubernio con ellos disminuyen a propósito los salarios para no pagar la justa pensión alimenticia. Nuestro dispositivo jurídico no establece criterios para penalizar más fuerte a los padres que a propósito cambian de trabajo e inclusive dejan de laborar con el único objetivo de no cumplir con sus obligaciones alimenticias, todavía más (...), nuestro Código Civil no establece el porcentaje de alimentos que se debe decretar por los jueces por cada hijo atendiendo a su edad, necesidad y condición física; esta situación crea una discrecionalidad terrible por los jueces para tasar a su criterio un porcentaje que es ridículo (...). Por lo anteriormente expuesto pongo a su consideración el siguiente Punto de Acuerdo: que en los trabajos de análisis y estudio de los códigos civiles y de los procedimientos civiles, que actualmente está realizando la Comisión de Justicia de este Honorable Congreso, incluyan las propuestas de modificación necesarias que permitan en los hechos, el cumplimiento de las responsabilidades de los padres, en cuanto a la obligación de proporcionar alimentos a la madre y a sus hijos. (Sesión del 9 de abril de 2004, Diario de debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

El Acuerdo fue aprobado por unanimidad (la aprobación sólo implicaba que la propuesta fuera incorporada a los trabajos de la Comisión, quien sería finalmente la que dictaminaría al respecto). Es conveniente mencionar que el Punto de Acuerdo se turnó a la Comisión de Justicia en la que se encontraba la Diputada Rosario Castro Lozano, compañera de fracción parlamentaria de la Diputada Laura Elena Estrada, lo que sirvió para impulsar en la comisión dictaminadora estas propuestas. De hecho, las reformas de 2004 al Código

Civil de Durango, incorporaron los artículos 306-1, 306-2 y 306-3 en los que estableció que los menores, las personas con discapacidad, los sujetos a estado de interdicción y el cónyuge que se dedicara a las labores del hogar, gozarían de la presunción de necesidad de alimentos, además de considerar que cuando el salario o los ingresos del deudor alimentario no fueran comprobables, el Juez resolvería con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hubieran llevado en los dos últimos años. Asimismo, que los acreedores alimentarios tendrían derecho preferente sobre los ingresos y bienes de quien tuviera dicha obligación, respecto de otra calidad de acreedores.

Como se puede observar, si bien no se incorporaron literalmente las propuestas de la Diputada Laura Elena Estrada (en la que se consideraba a las mujeres como sujetos principales en desventaja), sí se consideró el interés manifestado por la legisladora, aunque utilizando un lenguaje neutro. En este sentido, los Puntos de Acuerdo son un recurso institucional muy utilizado por las mujeres para incorporar diversos aspectos de la problemática de género en la agenda legislativa, aún cuando no siempre tengan éxito.

Existen por otro lado, los Acuerdos Políticos, como formas de consenso alternativo entre las fracciones parlamentarias en situaciones específicas. En algunas ocasiones, las mujeres los han utilizado para tratar de inducir resultados políticos favorables a la agenda de género, sin embargo, los Acuerdos Políticos no permanecen en el tiempo y en ocasiones son una expresión disminuida de una propuesta de mayor envergadura que no llegó a ser exitosa. Tal fue el caso de la iniciativa para introducir en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales la cuota de género para la integración de los órganos electorales. Esta iniciativa fue hecha por las diputadas de la Comisión de Equidad y Género en la LV Legislatura, pero al no encontrar consenso, quedó sólo en un Acuerdo Parlamentario. Al respecto, téngase en cuenta la intervención de la Diputada Roxana Cuevas, del PRI y Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, en la sesión de

análisis del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales relativo a la reforma electoral: ²⁰²

“Por razones que escapan a la lógica política, en el dictamen para aprobar los órganos electorales no logramos el consenso para incluir el sistema de cuotas para las mujeres en la norma, logramos sí, avanzar un trecho con un Acuerdo Parlamentario de todas las fracciones que integran esta legislatura. Debemos subrayar que esto es significativo, pero también que todavía no es suficiente y es indicativo de que la lucha de las mujeres todavía no termina, que todavía tenemos que lograr (que) al interior de cada uno de nuestros partidos políticos y en la sociedad se modifiquen prácticas patriarcales que aún persisten (...) Con ello, ahora las mujeres serán incluidas por voluntad política; mañana, porque la norma lo exija, en ello no daremos un paso atrás. (Diputada Roxana Cuevas. 13 de octubre de 2001, Diario de Debates de la LV Legislatura). ²⁰³

Sin embargo, tal Acuerdo se acató nada más en 2002, cuando el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila se integró por dos mujeres y tres hombres, en la subsiguiente renovación de consejeros ya no se integraron mujeres.

5.6 Entre la representación política y la representación sustantiva: su relación con las posiciones identitarias de los representantes.

5.6.1 La posición de género como lugar de intermediación de las propuestas de modificación al status quo.

El género es un *lugar* que da a los representantes una posibilidad diferenciada de percibir la condición de vida de los representados. En este sentido, el género se vuelve también un lugar de intermediación de las propuestas encaminadas a modificar la situación de las relaciones de género consideradas ya “normales”. Téngase en cuenta al respecto, la reacción que causó en el Diputado Evaristo Lenin Pérez Rivera, del PUDC, el Punto de

²⁰² Ver acuerdo completo en Anexo 9.

²⁰³ Ver sesión del 13 de octubre de 2001, Diario de Debates de la LV Legislatura.

Acuerdo planteado por la Diputada Beatriz Granillo, del PRD, en vísperas del Día Internacional de la Mujer y en el contexto del 50 Aniversario del Sufragio de las Mujeres, para que entre otras cosas, el Congreso de Coahuila declarara el año de 2003, como el "Año de la Mujer Mexicana". El Punto de Acuerdo también solicitaba que se exhortara a los Ayuntamientos para que adoptaran esta medida, además de considerar que el Congreso emitiera un pronunciamiento de repudio a los asesinatos de mujeres en Cd. Juárez Chihuahua; exigir a las autoridades federales, estatales y municipales, su inmediata intervención para el derecho de la mujer a la vida, y recomendaba a los Institutos Estatal y Municipales de la Mujer llevar a cabo una Campaña Estatal de Divulgación y Orientación para la Defensa de los Derechos de la Mujer.²⁰⁴

El Punto de Acuerdo fue turnado a la Comisión de Equidad y Género, no obstante encontró una actitud escéptica de parte del Diputado Evaristo Lenin Pérez Rivera quien consideró innecesaria la propuesta:

“La Fracción Parlamentaria de Unidad Democrática está de acuerdo en que este Congreso plantee la necesidad de impulsar el Año de la Mujer, pero yo, cuando platicamos sobre estos temas, yo siempre digo, bueno, la mujer... hoy no encontramos una norma jurídica que yo creo que discrimine a la mujer, y si la habría me gustaría que me lo dijeran, yo creo que en Coahuila, sobre todo en Coahuila, las mujeres han venido avanzando mucho. Hoy, en la pasada reforma electoral se contempló una equidad de género para ellas y (...) la prueba de ello es que una gran cantidad de mujeres participaron políticamente, las mujeres en Coahuila han dejado de estar en la casa y han salido a trabajar, a ser el sustento familiar y cuando planteamos mucho la necesidad de la diferenciación entre los derechos de la mujer y del hombre, yo creo que se genera la inequidad. De todas formas nosotros estamos de acuerdo, convivimos (hombres y mujeres) en nuestro partido, existe una gran cantidad de mujeres y en todas formas estamos dispuestos

²⁰⁴ Ver sesión de 4 de marzo de 2003. Diario de los Debates de la LVI Legislatura.

a apoyarlas”. (Sesión del 4 de marzo de 2003. Diario de los Debates, LVI Legislatura de Coahuila).

Para el Diputado del PRI, Carlos Tamez Cuéllar, la fecha era una manera de recodar a las mujeres que participaron en un *hecho ya pasado*:

Bueno, sí es muy importante destacar el hecho de hace 50 años, en cuando las mujeres obtuvieron los derechos a participar políticamente y esto es algo muy importante, ahí recuerdo una de las grandes mujeres que participaron en esta lucha Doña Amalia González Caballero de Castillo Ledón, que fue una mujer brillante en su época, posteriormente fue embajadora de México en Bélgica, me parece, y fue esa época tan difícil en que un grupo de mujeres lograron ese gran triunfo, sí es muy importante destacarlas no solamente a ellas, sino a quienes participaron en esa épica de mediados del siglo pasado y bueno, definitivamente también estoy muy en la línea de lo que menciona el Diputado Lenin (...) en el sentido de que aquí en Coahuila se está viendo muy participativo en el aspecto igualitario de la mujer en todos los aspectos, incluso en las cabalgatas. Aquí a la mujer se le respeta en forma igualitaria, los derechos de la mujer son respetados, tanto en la ley como en los hechos...” (Sesión del 4 de marzo de 2003. Diario de los Debates, LVI Legislatura de Coahuila).

Como se puede advertir, existe una diferencia en la manera en que desde la pertenencia al género se percibe la situación de las mujeres. En este sentido, el ejercicio de la representación política por parte de las diputadas frecuentemente se orienta por una representación sustantiva, tratando de incorporar a la agenda legislativa cuestiones que afectan la condición de vida de las mujeres, como se puede ver en la presentación de motivos realizada por la Diputada Rosario Castro Lozano, del PAN, de la LXII Legislatura, cuando propone reformas y adiciones a la Ley de Violencia Intrafamiliar.

“Hace unas semanas en la Comarca Lagunera de Durango, una mujer fue golpeada por su marido. En la agencia del Ministerio Público Federal, le dijeron que

no era competente (la agencia), y se fue al fuero común, eso habla del poco conocimiento, a veces, de las mujeres, de cuál es la instancia donde se defienden sus derechos. Cuando acude a la agencia investigadora del ministerio del fuero común, levanta una denuncia. Dentro de la averiguación previa por las lesiones que sufría, el sujeto marido fue detenido y fue soltado bajo fianza a criterio del agente investigador. A las 48 horas de lo acontecido, el marido se suscribió en la casa del hogar conyugal de la mujer quejosa y la mato de tres tiros” (sesión del 16 de octubre de 2002, Diario de los Debates, LXII Legislatura).

En el caso de los diputados hombres, con alguna frecuencia y sobre todo en asuntos muy específicos, su práctica legislativa se orienta a mantener sin cambios el status quo de género. Téngase en cuenta los argumentos en contra que vierte el diputado del PRD, Roberto Jiménez, en la reserva de artículos del dictamen de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Equidad y Género, relativo a la iniciativa de la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar, propuesta por la Diputada Roxana Cuevas, del PRI, y Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la LV Legislatura:

“ (...) creo que (...) la iniciativa por principio tiene un toque que la hace allegarse más a la cuestión de equidad en el género que a lo que es la familia propiamente dicha, y hay disposiciones donde se destaca más que nada esto, y sobre todo, más que equidad en el género, la protección a la mujer en particular. Es necesario, indudablemente es necesario la protección puesto que vivimos en un país machista en donde quien sufre las consecuencias de esta forma de ser pues es la compañera, sin embargo, no estamos viendo una ley que tenga que ver con la equidad en el género -aunque lleva implícito ello-, pero sí hay que distinguirlo, y hay que puntualizar que se trata de prevenir la violencia en la familia (...) Estamos de acuerdo en lo general, nos reservamos algunos artículos (...) primero, segundo, sexto, séptimo (...). el octavo, el doce, el trece, el quince, el dieciséis y disposiciones semejantes, que adolecen desde nuestra particular punto de vista del mismo vicio, es decir de confundir las paridas como las preñadas como luego se

dice, de buscar en un momento dado más que combatir la violencia familiar de buscar otras cuestiones (...) de darle facultades a una entidad administrativa de último nivel para que pueda sin respetar la garantía de audiencia tomar providencias precautorias, en donde trae consigo la privación de la libertad, trae consigo la imposición de multas, trae consigo la separación del hogar, el no poder ir a su propio hogar a un domicilio determinado, y esto de manera muy laxa, sin que haya, pues, disposiciones que acoten esas facultades

“Los artículos reservados son algunos correcciones de estilo, por ejemplo en el Artículo uno, dice, la unidad familiar la equidad de género la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges o de la pareja, de las hijas y de los hijos, la protección de las y los menores de edad, de las mujeres, de las personas con capacidades diferentes, y de las personas de la tercera edad, constituyen principios fundamentales, en fin. Allí, la expresión de las mujeres es una expresión que es obvia, sobra, porque ya se habló de la pareja, de las hijas, de los hijos, de las y los menores de edad, de las personas con capacidades diferentes, de las y los de la tercera edad, entonces es una expresión que abunda y que sale sobrando” (16 de abril de 2002. Diario de los Debates, LV Legislatura).

Como se puede advertir, implícitamente el Diputado Jiménez se manifiesta en contra de las medidas para salvaguardar la seguridad de las mujeres por considerar que afectaba el derecho de libertad de los hombres. En esta misma sesión, la intervención a favor del dictamen, de parte del Diputado Jesús Manuel Pérez Valenzuela, del PAN, se daría en consideración a que la misma incluía medidas de prevención y atención a los hombres generadores de la violencia y no solamente se orientaba a castigarlos:

En (...) la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar se quiere satanizar que la única persona generadora de la violencia familiar somos los hombres y se ha visto que no, también hay mujeres las que generan la violencia dentro del seno familiar (...) sí es cierto que los generadores de violencia en la tipicidad de ese delito pues somos más los hombres (...) los mexicanos somos muy

machistas y de allí generamos la violencia familiar (...) pero una medida correctiva no es la vía penal porque (...) el generador de la violencia familiar sale de la cárcel y vuelve a generar violencia nuevamente, entonces, esta Ley es muy buena porque no nada más viene a la asistencia, a la atención a la persona que se le cometió este delito de la violencia familiar, sino también viene a la prevención, hay muchos (hombres) que dicen, bueno, sí, yo genero la violencia familiar dentro del seno de mi familia, pero lo traigo de generaciones, yo fui un niño maltratado en el seno de mi familia (...) hoy yo, adulto, padre de familia, pues lo que se me enseñó desde niño, también yo voy (llevando) esa cadenita la voy llevando, pero no hay alguien, un instituto que venga y me diga, oye espérame, no, vamos a tratarte, vamos a ayudarte en la prevención de que no seas generador de violencia familiar y vamos a protegerte, y esta Ley, es lo importante (...) viene a prevenir la violencia familiar más que un medida correctiva, la prevención, que es lo que necesitamos muchos hombres machistas” (sesión del 8 de abril de 2008, Diario de Debates de la LV Legislatura).

Este tipo de intervenciones pone en duda la posibilidad de que los hombres representen las necesidades y problemáticas de las mujeres sin una visión sesgada desde su misma posición identitaria de género. En este sentido, si bien la problemática relacionada con el ejercicio de los Derechos Humanos de las mujeres ha entrado al espacio legislativo, lo ha hecho enfrentándose a marcos normativos que han interiorizado fuertemente las relaciones de poder implícitas en las relaciones de género. Lo anterior remite a lo señalada por March y Olsen en relación a que cambio es particularmente difícil cuando el comportamiento se basa antes que en reglas e incentivos formales y legales, en identidades incrustadas en reglas culturales (en este caso las identidades de género).

Aún cuando los hombres en su papel de representantes políticos tratan de incorporar estos temas a la agenda legislativa, frecuentemente procuran salvaguardar el status quo de género: Véase al respecto, la manera en que el Diputado Adrián Valles (PRI), presenta la iniciativa de reforma a diversos artículos del Código Penal y de Procedimientos Penales

para calificar como delito grave la tentativa de los ilícitos penales provenientes de los delitos sexuales:

“...compañeras diputadas, compañeros diputados. La violación como delito, (...) ha sido reprobado por la sociedad, yo tengo la seguridad de que cada uno de ustedes en su recorrido de campaña, en sus actividades de representación de partido, han escuchado (...) de la ciudadanía voces que reclaman la acción del Estado frente a la creciente ola de crímenes y actos que han conmovido y conmueven a la sociedad, especialmente los relacionados al ataque a la integridad física de las mujeres y de los niños, pero sobre todo, de aquellos actos que atentan contra el pudor y la libertad sexual de las personas. Esa sociedad agraviada ha reclamado la revisión de las leyes que castigan esos actos a efecto de penalizar con mayor severidad a quienes lastiman, o a quienes lastimaron no solo la integridad física de esas personas, sino a las que aparte han infamado con gran trascendencia (...) la iniciativa tiene un aspecto fundamental que incorpora al Código Procesal Penal del Estado la calificación de gravedad a la tentativa de aquellos ilícitos penales provenientes de los delitos sexuales (...) fundamentalmente en el artículo 163 del Código de Procedimientos Penales. La reforma, compañeras y compañeros diputados, pretende dejar también en la responsabilidad del juzgador la valoración de la circunstancia de precocidad en la pubertad (...) y decidir, previa las pruebas del caso, si en realidad es una violación calificada o (...) es una argucia para obtener matrimonio”. (Sesión del 16 de octubre de 2001, Diario de Debates de la LXII Legislatura).

De esta presentación resalta el prejuicio de género implícito en la propuesta al considerar que la violación pudiera ser *provocada* por la mujer como una forma de *obtener matrimonio*. Excepcionalmente las propuestas de los Diputados hombres implican cambios significativos al status quo. Téngase en cuenta, al respecto, la modificación que introdujo el Diputado Alfonso Mercado Chávez del PT, al Punto de Acuerdo propuesto por la Diputada Yolanda de la Torre (PRI), en el contexto del Día Internacional de la No Violencia Contra la Mujer (2001), a fin de que el congreso exhortara a los Ayuntamientos

para que crearan los Juzgados Administrativos contemplados en la Ley de Violencia Intrafamiliar (como las instancias de atención a las mujeres violentadas). En esa ocasión el Diputado Alfonso Mercado consideraría a los Juzgados Administrativos como un mecanismo no adecuado para atender la violencia familiar y propondría que la Procuraduría creara más Mesas Especializadas del Ministerio Público para la atención a las mujeres víctimas de violencia. En este caso la modificación del Diputado Chávez tenía más incidencia que la propuesta de la Diputada Yolanda de la Torre, que no salía de los marcos ya establecidos en la respectiva Ley. Véase la fundamentación:

Intervención inicial de la Diputada Yolanda de la Torre:

“...deseo compartir con ustedes algunas reflexiones, respecto al marco jurídico y las instituciones que en nuestro estado se ocupan de asistir, atender y prevenir la violencia intrafamiliar y lo específico contra las mujeres. Si bien es cierto que contamos con la ley antes mencionada, en la práctica todos los días y todos los municipios del estado, se presentan problemas relacionados de violencia contra la mujer, mismos que una gran parte de ellos no son denunciados y por lo tanto ratifican conductas que como ya sabemos constituyen un modelo que puede ser producido, tanto en futuras relaciones de pareja, o con sus hijas o hijos, incluso hasta con sus propias madres. Las razones de este fenómeno de no denuncia, son de índole diversa, sin embargo una de las fundamentales lo constituye el hecho de que la mujer considera que puede detener este tipo de actos, sin acudir a órganos jurisdiccionales, porque lo que en el fondo desea es erradicar la violencia de su vida o de su hogar por otros medios más expeditos, como los juzgados administrativos municipales. Sin embargo, desafortunadamente esta institución, aún cuando está contemplada en nuestro marco jurídico, la realidad es que solamente existen en dos municipios, lo anterior como resultado no solo de falta de recursos económicos, sino también y quiero recalcarlo, por falta de voluntad política de los miembros de los diferentes ayuntamientos (...).

Mientras para la Diputada Yolanda de la Torre los Juzgados Administrativos eran las instancias idóneas, para atender a las mujeres violentadas, para el Diputado Alfonso Mercado Chávez estas instancias eran insuficientes para tratar una cuestión que él consideraba más de derechos humanos:

“...nosotros comentábamos que faltaba mucho por hacer, si bien es cierto los Juzgados Administrativos como ya lo comentó la diputada, son prácticamente organismos para que se ventilen (...) la problemática de la violencia intrafamiliar, pero sin que salga, sin que trascienda esos órganos administrativos, y en todo caso estaríamos abriéndoles la puerta para que siguieran suscitándose estos hechos al interior de los hogares. Nosotros estamos de acuerdo con su planteamiento, y lo vamos a apoyar, lo que quisiéramos nada más, o lo que quisiera en este caso es que pudiéramos agregarle a este planteamiento una solicitud a la Procuraduría de Justicia del Estado, para que pudieran instalar más mesas, o más Agencias del Ministerio Público, en las que se les diera atención a estas víctimas o a quienes sufrieran la violencia intrafamiliar en sus hogares, entonces yo creo que no se riñe, pero si nos preocuparía que se desatara pues más violencia en el interior de los hogares si no se castiga a los responsables, porque vaya, no es solo un asunto de familia, eso es lo que estamos proponiendo, sino que es una violación a los derechos humanos, pero además son, en este caso ataques que muchas de las veces dejan lesiones graves a quienes lo sufren...”

El Diputado Blas Rafael Palacios Cordero, del PRD (compañero de la Diputada Yolanda de la Torre en algunas comisiones), intervendría a favor del Punto de Acuerdo, al tiempo que ampliaba la oferta de su grupo parlamentario para introducir reformas a otros cuerpos jurídicos:

“...en el PRD, compañera Diputada Yolanda de la Torre, apoyamos con gusto el Punto de Acuerdo que está proponiendo y a su vez exhortamos para que en conjunto vayamos mas allá en lo que tiene que ver con el marco jurídico no solamente con la violencia intrafamiliar o en contra de la mujer, hay muchos

aspectos, hay muchos cuerpos legales donde se requiere ya una actualización de darle su lugar al género en sus aspectos equitativos, y tiene que ver con reformar el código civil y de procedimientos, tiene que ver con reformar (el) código penal y su código de procedimientos, tiene que ver también, incluso (con) darle su lugar no solamente en la cuestión de violencia intrafamiliar, sino su lugar que ahorita la mujer requiere en el aspecto de reforma electoral (...)". (Sesión del 27 de noviembre de 2001. Diario de Debates de la LXI legislatura de Durango).

El Punto de Acuerdo fue aprobado por unanimidad con la modificación propuesta por el Diputado Mercado, es decir, además del exhorto a los Ayuntamientos para instalar los Juzgados Administrativos, se exhortaba también a la Procuraduría para que instalara más Mesas Especializadas del Ministerio Público para la atención de la Violencia Familiar. Este tipo de negociaciones muestra que es posible llegar a consensar acciones mediante lo que March y Olsen llaman *diálogo razonado*, como mecanismo por para explicar los procesos integrativos de preferencias colectivas y que consiste en la búsqueda de puntos de coincidencia entre las partes, y la elaboración –a partir de esas coincidencias-, de metas colectivas. En un contexto de diálogo razonado, los argumentos se construyen a partir de las responsabilidades y obligaciones que tienen asignados los distintos grupos sociales.

Otro aspecto que sobresale en el proceso de construcción de la Agenda de Género llevada a cabo por los diputados hombres es la reapropiación cultural del término "equidad de género" al que le asignan una connotación "neutral" lo que les permite hacer tabla rasa de las diferencias en las condiciones de vida de mujeres y hombres. Un ejemplo de esto se puede advertir en la manera en que se discutió en la LV Legislatura, una propuesta de la Diputada Hilaria Corpus, del PVEM, para incluir a las madres solteras dentro de los grupos sociales beneficiados con el descuento del pago del impuesto predial. El Diputado Pérez Valenzuela del PAN, percibió esta propuesta como inequitativa

de la condición de los *padres solteros* minimizando la propuesta de la Diputada Hilaria Corpus:²⁰⁵

¿“Por qué también no ponerle (a la propuesta) padres solteros?, si hablamos de equidad y género y de la igualdad ¿Por qué no también le podemos poner, este... (es interrumpido) es que (...) se habla de que madres solteras, también hay padres solteros, o sea (...) ¿O cómo vamos a ponerle?, si vamos a ver la igualdad, pues vamos a ver esa igualdad”.

De esta manera, la *equidad de género* frecuentemente tiende a ser vista por los legisladores hombres como una forma de igualar las disposiciones jurídicas formales, sin considerar las diferencias reales en la condición de vida de hombres y mujeres. Véase también la iniciativa de reformas al Código Civil que introdujeron los diputados del PRI, Isaías Berumen Aguilar, Juan Manuel Félix León, Francisco Javier Garza Espino, Miguel Ángel Astorga Arreola, y la Diputada Yolanda de la Torre Valdez, para -entre otras cosas- establecer la reciprocidad entre los concubinos y cónyuges de procurarse alimento para cumplir con el mandato constitucional de la igualdad entre el hombre y la mujer:

“...nuestro Código Civil establece (...) una reglamentación específica en cuanto alimento requerido básicamente al matrimonio, ya que en el artículo 297, establece que los cónyuges deben darse alimento entre sí y a sus hijos, sin embargo (...) es menester adecuar otras disposiciones para hacer efectivo el derecho a los alimentos, tales como aquellas relativas a que (cuando) alguno de los cónyuges se vea obligado a vivir separado, acuda al juez de su residencia a fin de que establezca los medios necesarios para que se garantice la administración de alimentos en tanto dure la separación. Lo anterior en virtud de que el artículo 318 de nuestro Código Civil, solo hace referencia a este derecho que compete a la esposa y tomando en consideración (que) por mandamiento constitucional el hombre y la mujer son iguales ante la ley, en una perspectiva de equidad

²⁰⁵ Ver sesión del 18 de diciembre de 2000. Diario de Debates de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila.

consideramos que como ambos cónyuges deben darse alimentos este derecho debe de darse (...) a ambos cónyuges, por lo que consideramos se hará más efectiva en nuestra legislación la igualdad del hombre y la mujer y se establecerán medios más seguros para que los pilares de la familia puedan proporcionar alimentos”. (Sesión del 23 de octubre de 2002).

Sobresale que sean principalmente las legisladoras quienes tomen en cuenta las diferencias en la condición de vida de los hombres y las mujeres. Véase por ejemplo, la iniciativa propuesta por la Diputada Yolanda de la Torre Valdez, de la LXII Legislatura de Durango, en la que solicita reformas y adiciones a diversos artículos del Código de Procedimientos Civiles para reconocer como aportación a la economía familiar el trabajo doméstico, además de fijar un procedimiento para la pensión alimenticia en consideración a las dificultades que regularmente enfrentan las mujeres para hacer efectiva esta disposición:²⁰⁶

“...las reformas, adiciones y derogaciones al Código Civil que ahora se proponen crean mecanismos legales que permiten un verdadero fortalecimiento de la unidad familiar (...) en nuestra sociedad existen mujeres que no desempeñan una actividad económicamente productiva fuera del hogar, siendo por lo general el varón quien contribuye a esta obligación, sin embargo, el trabajo y esfuerzo que se hace en el hogar o mediante el cuidado de los hijos no es expresamente reconocido por la ley, por ello se estima pertinente establecer como contribución económica al sostenimiento del hogar, el desempeño de trabajo en el mismo y el cuidado de los hijos. Otro problema que resiente la sociedad es la impotencia de los acreedores alimentarios cuando quien debe proporcionar alimentos no tiene ingresos fijos o no son determinables, al igual que cuando labora en algún empresa familiar o de un amigo, o bien tienen relaciones o influencias importantes en sus empleos (y) no se les hacen los descuentos respectivos que por concepto de pensión le son fijados por las autoridades judiciales, dificultando con ello el

²⁰⁶ Esta propuesta atemperaba la iniciativa que no consideraba las circunstancias diferenciadas de género.

sustento económico de los beneficiarios de los alimentos. Como medida para resolver esta situación, se propone que cuando no sean comprobables el salario por los ingresos del deudor alimentario, el juez resolverá con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años, con lo que puede establecerse un parámetro para fijar con mayor justicia y apego a la realidad las pensiones alimenticias. De igual forma se propone que toda persona a quien por su cargo corresponda proporcionar informes sobre la capacidad económica de los deudores alimentarios, estará obligada a suministrar los datos exactos que le solicite el juez de lo familiar y en caso de no hacerlo responderá solidariamente con los obligados directos, de los daños y perjuicios que se causen al acreedor alimentista, por sus omisiones o informes falsos, circunstancia que se hace extensiva a aquellas personas que se resistan a acatar las órdenes judiciales de descuento o auxilien al obligado a ocultar o disimular sus bienes con el fin de eludir sus obligaciones alimentarias. Las anteriores disposiciones, junto con la modificación a diversos numerales relativos a las figuras de la patria potestad, tutela, alimentos, filiación y patrimonio de la familia, tienen como propósito la adecuación de nuestro marco jurídico para modificar las disposiciones que rigen las relaciones de la familia en materia de derechos y obligaciones, con el fin de garantizar una mejor convivencia hacia la sociedad, mediante la resolución de medidas que orienten una sana integración familiar (...)” (Sesión del 9 de diciembre de 2002).

Dos años después, durante el proceso de reforma del Código Civil y de Procedimientos Civiles, la Diputada Laura Elena Estrada Rodríguez, del PAN, y presidenta de la Comisión de Equidad y Género haría una propuesta similar. El Código Civil de Durango, de 2004, incorporó las propuestas de las diputadas en los artículos 306-1, 306-2 y 306-3 (ver arriba).²⁰⁷

²⁰⁷ Como se recordará, las iniciativas de reformas al Código Civil fueron turnadas a la Comisión de Justicia, presidida por la Diputada Rosario Castro Lozano, del PAN.

5.7 Los derechos políticos de las mujeres: entre la representación sustantiva y el obstruccionismo del “veto masculino”.

Un asunto en el que los legisladores hombres no están dispuestos a ceder es el del ejercicio del poder político. En este ámbito, las demandas de las legisladoras por una mayor participación política de las mujeres son percibidas por los diputados como una relación de “suma cero” en la que las ganancias de las mujeres significan pérdidas para los hombres. En este terreno, de manera regular y en mayor o menor medida, los diputados desarrollan estrategias que tienden a aislar y a obstruir las propuestas de las legisladoras.²⁰⁸ Téngase en cuenta al respecto, el proceso de reforma electoral de 2006 en el Estado de Durango, cuando las dos únicas diputadas (PAN y PT), propusieron modificar el carácter de exhorto que tenía la cuota de género en el Código Electoral de 2000, a fin de hacerlo más específica y obligatoria para los partidos políticos. La Diputada Guadalupe Martínez Castañola, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género refiere el proceso de la siguiente manera:

“...estamos luchando para que entre en la reforma electoral la equidad de género para que se nos tome en cuenta, y aunque muchas personas dicen que no es bueno que haya cuota, que porque los lugares los tenemos que ganar las mujeres así como los hombres, pues nosotros creemos aquí, dentro de la comisión... (recapacita) bueno... en realidad la diputada Lilia Velia y yo, porque los otros integrantes (hombres) de la comisión no están muy de acuerdo con nosotros. Pero lo que queremos es que sí haya cuotas, porque ahorita los partidos todavía no dan esas oportunidades a las mujeres. Entonces yo... (recapacita) nosotros (la Diputada Lilia Carranza y ella), creemos que es necesario que sea obligatoria por

²⁰⁸ Conviene mencionar no obstante la iniciativa para reformar la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales presentada por el Grupo Parlamentario del PRD (no tenía representación femenina) en la LVII Legislatura de Coahuila que proponía la paridad de género en la integración de las planillas de candidatos a municipios. La propuesta fue turnada a una comisión especial y no fue dictaminada. No obstante, la iniciativa tenía una incidencia disminuida ya que sólo consideraba la integración de los cabildos y la integración del poder legislativo. El Código Electoral de febrero de 2009 creado a raíz de la reforma política (cuyo proceso inició en la LVII Legislatura) incorporó la ya la paridad de género para los cabildos. Ver Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza P.O. 6 de febrero de 2009.

lo pronto la cuota de cualquier género para que haya más mujeres que puedan participar como candidatas a los diferentes niveles de gobierno en todos los partidos. Estamos pidiendo (...) un 60-40, parece ser que (...) el trabajo se está haciendo dentro de las mesas de trabajo de la reforma electoral, parece ser que se está trabajando un 30-70 para que quede igual que a nivel nacional, pero pues vamos a luchar por ese 60-40, y si logramos el 30-70 (está bien), pero que sea obligatorio para los partidos, yo creo que ya sería un buen avance”.

“Ellos (los diputados de la comisión) sienten que no debe de haber cuota, (...) (dicen que) ya (que) decimos que estamos preparadas y que tenemos el perfil para acceder a todos estos puestos, pues que no necesitamos tener cuotas, que tenemos que luchar al igual que ellos para lograr estos puestos, eso es una de las cosas que dicen. Algunas otras que dicen es que no estamos preparadas todavía, que no tenemos la preparación, y que entonces, que si hay las cuotas, pues va a entrar cualquier mujer sin preparación alguna. Yo, lo que... (rectifica) les decimos nosotros (la Diputada Lilia Velia Carranza y ella), es (...), que tampoco los hombres, muchos de ellos no vienen muy preparados que digamos. Hay unos que a lo mejor sí están muy bien preparados pero yo creo que hay muchísimos, tanto en la diputación federal como a nivel local, que no están tan preparados (...). Otras de las cosas que dicen (es) que todavía la mujer dentro de la familia no tiene (manera de estar en la política), pues el hombre no comparte el que tenga estos trabajos. Pero esto (este tipo de argumentos) ya es menos, más bien (utilizan) las otras dos (argumentaciones) (Entrevista a la Diputada Gloria Guadalupe Martínez Castañola, julio de 2006. Congreso del Estado de Durango).

Como se puede advertir, las diputadas trataron de darle fuerza a la iniciativa haciendo que entrara a nombre de la Comisión de Equidad y Género –en la que estaban integrados 3 hombres-, sin embargo, basados en su mayoría, los diputados hicieron un vacío en las sesiones de la comisión aislando a las mujeres, con lo que la iniciativa no salió como una propuesta consensuada. Dado que era la única mujer en esta comisión estaba en franca minoría fuera quien la presidía. Lo anterior se puede advertir de su declaración.

“...y no quisieron (los diputados de la comisión) presentar la iniciativa con nosotros. Yo quería que la presentáramos como comisión, pero al ver que pues no lográbamos nada y que pasaba el tiempo, pues por eso la presentamos la diputada Lilia Velia y yo (...).

En esta situación, las legisladoras buscaron el apoyo de los grupos de la sociedad civil y de los medios de comunicación. No obstante, el hecho de que el PRI no contara con representación femenina privó a las diputadas de un canal de intermediación con este partido, situación que se reflejó incluso en la falta de apoyo externa al congreso:

“...hemos estado haciendo reuniones con diferentes grupos de mujeres, de todos los partidos (...) y (...) con grupos de la sociedad civil, que están apoyando también para que (...) se tome en cuenta la iniciativa; con los diferentes presidentes de los partidos, de todos los partidos, bueno, del PRI no, porque en el PRI cambiaron de presidente, ahora es mujer y nos estuvo dando muchas largas y no nos quiso recibir, y ya cuando nos quiso recibir pues ya estábamos al final del periodo de sesiones (...) y por eso ya (...) le dijimos muchas gracias (...) porque todos los demás partidos nos recibieron inmediatamente. Pensamos primero (que) por ser mujer (la Presidenta del PRI) pues nos iba a recibir luego, luego, y no (...), pero en todos lados (tuvimos) muy buena aceptación, el Gobernador del Estado también nos recibió (...) diciendo que él estaba de acuerdo, verdad, que nomás teníamos que ver acá con los diputados, más bien, porque él no podía hablar con ellos.

El escaso número de legisladoras es percibido como una condición de desventaja para legislar en torno a la igualdad política de las mujeres, como se advierte en la declaración de la Diputada Gloria Martínez Castañola:

“...Sería mucho mejor que hubiera más mujeres. Yo creo que si en la Comisión estuvieran por lo menos 5 mujeres entonces lograríamos mucha más, verdad,

porque estaríamos mucho más interesadas (recapacita), eso creo yo, aunque a algunas mujeres no les interesa mucho (...) todo esto. Yo creo que sí lograríamos mucho (...) en esto de la reforma electoral, ¿no?, así como que la mayoría (de los diputados hombres, piensan), ¿‘Que les pasa (a las mujeres)? ‘No ves el apoyo de ninguno, pues. Cuando presentamos la iniciativa sí nos subimos a hablar la diputada y yo (...) la diputada hasta les dijo misóginos y no sé qué (más), a los de la comisión (...) de repente como que se sintieron un poco, y dijeron que no era cierto, pero pues nada más’.

Finalmente la propuesta fue presentada a nombre de las dos diputadas solamente. Véanse los términos de la iniciativa en la intervención de la Diputada Lilia Velia Carranza del PT e integrante de la Comisión de Equidad y Género:

“...nuestro Código Estatal Electoral no cuenta con disposición alguna que obligue a los partidos políticos a establecer un mínimo de candidaturas de un solo género, siendo optativo (el porcentaje) para dichas instituciones de interés público. En este sentido, exclusivamente los artículos 31 fracción XIV y 189 del citado ordenamiento son las únicas disposiciones que hacen referencia a la equidad de género. A nivel federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales ha tenido avances, ya que permite, dentro del proceso electoral, que haya una mayor participación de las mujeres. Lo que pretendemos mi compañera diputada y yo al presentar la iniciativa que hoy sometemos a su consideración, es que las candidaturas que los partidos políticos presenten a la ciudadanía sea con equidad de género, es decir un sesenta y cuarenta por ciento de cada género, tanto de propietarios como de suplentes, de tal manera que, la mayoría de las fórmulas tanto para diputados como para integrantes de ayuntamientos siempre se encuentren integradas de un propietario de un género distinto al suplente. En el contexto anterior y con base en las anteriores consideraciones las diputadas que integramos la Comisión de Equidad y Género, sometemos a la consideración de esta soberanía popular para el trámite parlamentario respectivo, la iniciativa a la cual se le dio lectura, a fin de que, en su momento se tome en consideración en las

reformas al Código Estatal Electoral...”. (18 de abril de 2006, Diario de los Debates LXIII Legislatura).

No obstante, el dictamen que presentó la Comisión de Gobernación —encargada del turno de la iniciativa— no incluyó la propuesta de las diputadas, razón por la cual éstas se reservaron el artículo 189 para hacer una adición.²⁰⁹ Su propuesta ahora se bajaría al 70 por ciento de un solo género:

“...voy a dar lectura a la reserva al artículo 189 (...): ‘de la totalidad de las listas de diputados de representación proporcional no podrá haber más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género. En la integración de las listas de candidatos de representación proporcional, se postularán y registrarán las fórmulas de candidato, de los tres propietarios, uno será de género diferente, de no dar cumplimiento a lo anterior, se requerirá al partido o coalición para que en un plazo de 24 horas, a partir de la notificación haga la corrección, en caso de incumplimiento se negará el registro de las candidaturas que no cumplan con lo dispuesto en este artículo.’” (Tercera sesión - noche- del día 18 de agosto de 2006. Diario de Debates, LXIII Legislatura del Congreso de Durango).

En el Congreso de Durango no sería esta la primera ocasión en que las legisladoras mujeres veían obstaculizadas sus iniciativas en materia de derechos políticos. Ya desde la LXII Legislatura, en el contexto de las modificaciones al artículo 175 del COFIPE hechas por el Congreso de la Unión (que especificaban los mecanismos para la operación de la cuota de género), la Diputada Yolanda de la Torre había intentado modificar el carácter de exhorto que tenía la cuota de género en el Código Electoral de Durango. En un principio la Diputada pensó hacer la propuesta apoyada de su fracción parlamentaria. Así en ocasión de un Pronunciamiento hecho por la Diputada Laura Elena Estrada

²⁰⁹ En el dictamen, el artículo 189 seguía considerando la cuota de género como un exhorto: “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una adecuada equidad de género en la postulación a cargos de elección popular. Para ello, deberán incluir el 30% por lo menos, de candidatos de un mismo género. Quedan exceptuadas de lo señalado en los párrafos anteriores del presente artículo las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección interna mediante voto directo”. Ver tercera sesión (noche) del día 18 de agosto de 2006. Diario de Debates, LXIII Legislatura del Congreso de Durango.

Rodríguez, del PAN, para reconocer y valorar la reforma al COFIPE, la Diputada Yolanda de la Torre intervendría para anunciar la presentación de una iniciativa que indujera modificaciones similares en el Código Electoral de Durango:

“(...) la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ha sido gran promotor e impulsor de la participación de la mujer en la toma de decisiones (...). Generar sociedades más justas e igualitarias significa que hombres y mujeres tengamos las mismas oportunidades, por eso no solo nos sumamos al posicionamiento de la compañera Laura, sino que además en próximas fechas habremos de presentar (...) la iniciativa correspondiente, como grupo parlamentario del PRI, para que nuestro Código Estatal Electoral (...) se homologue, y también en nuestro Estado generemos esa participación desde la base legal para que las mujeres podamos ir accediendo al poder (...) en igualdad y en equidad de oportunidades. Si somos más de la mitad de la población (...) nuestra manera de pensar, nuestras propias percepciones de la realidad social y económica de nuestro país tendrán que considerarse (...), por eso (...) con mucho gusto reiteramos, en los próximos días habremos de presentar el Grupo Parlamentario del PRI, la iniciativa correspondiente para modificar y adecuar el código estatal (...)” (Sesión del 7 de mayo de 2002, Diario de los Debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

Al parecer la diputada no logró el apoyo de su fracción parlamentaria, ya que el 4 de septiembre del mismo año, presentó la iniciativa a título personal y no a nombre de la fracción parlamentaria del PRI. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación – integrada sólo por hombres-, donde se quedó sin dictaminar.

Una práctica similar fue enfrentada por las diputadas de la Comisión de Equidad y Género en la LV Legislatura de Coahuila, cuando propusieron establecer y/o modificar la cuota de género en los códigos locales electorales. El “veto masculino” que llevaron a cabo los hombres se infiere de la intervención de la diputada Élide Bautista, del PAN,

durante la sesión del dictamen de la iniciativa en comento por parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales:

“En materia de equidad y género este fue un desgastante trabajo de las mujeres para lograr convencer a los compañeros varones; algunos en broma decían: ¡En lugar de dos, llévense tres! (candidaturas), pero a la hora del compromiso, a la hora del diálogo, a la hora de la verdad, fingían no darse cuenta. Pero bueno, esto sucede hasta en los mejores Congresos. (Sesión del 1º de noviembre de 2001, Diario de Debates de la LV Legislatura).

En un contexto de predominancia masculina y donde los hombres tuvieron una mejor ubicación en las comisiones estratégicas, las mujeres vieron limitadas su margen de influencia. Así, aún cuando en el pleno, durante el proceso de discusión del dictamen relativo a la cuota de género, los dos diputados hombres del PRD propusieron modificar un párrafo del artículo 21, en el que se exoneraba a los partidos del cumplimiento de la cuota de género, las diputadas se negaron a aceptar tal modificación por el riesgo que implicaba echar para atrás la negociación habida con anterioridad en las comisiones – donde enfrentaron el veto masculino.²¹⁰ En su argumentación no dejarían de reclamar lo que consideraron la falta de congruencia de los diputados del PRD durante el trabajo en las comisiones:

“Yo creo que no se vale que después de que hicimos una entrega a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para adecuar este artículo, el cual me voy a permitir a darle lectura, que dice: Artículo 21 en su párrafo cuarto: en el caso de que los partidos o coaliciones opten únicamente por una lista de preferencias para la asignación de Diputados de representación proporcional, no podrán registrarse por ese principio más del 70% de candidatos de un mismo género. Aquí pusimos nosotros (...) que se eliminara el párrafo que dice: Se exceptúan de esta disposición las listas de preferencias conformadas por los partidos políticos a través

²¹⁰ Los diputados del PRD eran sólo dos y no era plausible que el resto de los diputados avalaran los cambios propuestos, antes bien, los logros se podían venir abajo si se entraba en una nueva discusión.

de sus procedimientos democráticos de selección de candidatos (...) lo tenemos (...) con fecha (de) recibido del día 25 de octubre, entregada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, donde ahí estuvieron nuestros compañeros del PRD. Yo creo que ahí era donde se buscaba una mejor propuesta, pero qué tristeza que se venga a traer esto aquí a tribuna, yo creo que no se vale, yo insisto en que aprobemos el artículo 21 tal y como se encuentra en el dictamen". (Diputada Hilaria Corpus Díaz, del PVEM. Sesión del 1º de noviembre de 2001).

En las negociaciones son también frecuentes prácticas informales conocidas en el argot político como "albazos", esto es, cambios de última hora que se adoptan por agentes cupulares en espacios cerrados a la consulta de los demás. Así, en referencia a la inoperancia que tendría el párrafo 21 de aprobarse en los términos establecidos, el diputado Francisco Ibarra Ríos, del PRD denunciaría este tipo de prácticas:

"...con estos dos rengloncitos todos los partidos podríamos exceptuarnos de poner en la lista de preferencias o en la fórmula de preferencias a las mujeres, es decir, es algo así como la tienda de raya, te lo doy pero te lo puedo quitar en la esquina. Pero finalmente ahí esta nuestra propuesta, ahí estuvo desde el principio, aunque algunas (...) y algunos tengan mala memoria y no recuerden que el PRD siempre estuvo en contra y siempre estuvo porque se quitara esta excepción, siempre. No se quitó, se quitó anoche y se puso en la mañana y así está el dictamen, nosotros estamos de acuerdo con todo el artículo, completamente, y nuestra propuesta es únicamente que se elimine esos dos renglones que hacen una excepción a la norma y que son una salida para que todos los partidos simplemente omitan esta idea de garantizar la equidad en el género." (Sesión del 1º de noviembre de 2001. Diario de Debates LV Legislatura de Coahuila).

Si bien reconocían la insuficiencia del párrafo 21, las diputadas consideraron a destiempo y fuera de forma las modificaciones propuestas por los dos diputados del PRD, por lo que insistieron en dejar el párrafo tal cual estaba en el dictamen:

“Anteanoche estuvimos, ya tarde, viendo concretamente estos dos renglones en el que nosotras inclusive hacíamos una propuesta de una redacción diferente, sin embargo, el Diputado Luis Roberto Jiménez, concretamente, no estuvo de acuerdo, él proponía que si en una contienda hay cinco candidatos y los primeros cuatro son hombres y saca la mejor votación, y la quinta es mujer y saca menos votación, entonces que (...) corrieran la lista y pusieran en primer lugar a la mujer, lo que nosotros no estuvimos de acuerdo, porque tampoco queremos dádivas, las mujeres estamos acostumbradas a ganarnos lo que tenemos (...) y aparte no era justo quitar a un compañero varón nada más por el hecho de que somos mujeres” (Diputada Érida Bautista, del PAN)

La intervención de la Diputada Violeta Dávila Salinas del PRI, también sería para solicitar se dejara el párrafo tal cual estaba:

“Este dictamen es justicia para las mujeres, no se vale que el día de ayer, a las doce de la noche, en la oficina del Secretario del Lic. Heriberto Ramos dijeran una cosa y aquí nos quieran arrebatarse la bandera de las mujeres, no se vale, y por último apelamos, compañeros y compañeras, a la conciencia, a su buena voluntad, a que nos dejen avanzar, es un trecho, pero vamos avanzar”.

Por su parte, la Diputada Roxana Cuevas Flores, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, reclamaría la falta de solidaridad de los diputados en las comisiones:

“.....de la misma manera, me sumo (...), es extraño que después de que llegamos a acuerdos y consensos todavía a las doce treinta de la noche, ahora se traiga a colación un tema que fue planteado por las legisladoras. Dónde tendremos que trabajar las mujeres, efectivamente, es al interior de nuestros partidos en donde tendremos que vigilar que los procesos se desarrollen democráticamente” (sesión del 1º de noviembre de 2001. Diario de Debates LV Legislatura de Coahuila).

Finalmente el artículo 21 fue aprobado con 22 votos a favor y 2 votos en contra (de los diputados del PRD).²¹¹

Como puede advertirse, en las tres situaciones descritas la presencia mayoritaria de los diputados hombres fue un elemento importante para definir el resultado y la definición de la agenda de género en materia de derechos políticos. Así, en el caso de la LV legislatura de Coahuila, la incidencia en el status quo se quedó a nivel de moderada ya que los logros fueron menores a los perseguidos por las diputadas quienes inicialmente trataron de incorporar en la Ley Electoral la cuota de género para la integración de los órganos electorales y para la elección de las candidaturas de los partidos políticos en los procesos electorales. Sin embargo, en el primer aspecto hubieron de conformarse con un *Acuerdo Político*, al no lograr incorporar en la Ley las reformas propuestas, y en la segundo tuvieron que aceptar una legislación disminuida en sus alcances reales. Aún más, el último párrafo del artículo 21 dejó establecida una condición específica para considerar válida cualquier reforma del capítulo IV (integrado sólo por el artículo 21 y donde se estableció la forma de integración del congreso mediante los diputados de representación proporcional):

“Para reformar adicionar o derogar las normas previstas en este capítulo se requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso del Estado. En caso contrario, las reformas, adiciones o derogaciones legislativas serán inválidas”

De esta manera, la posterior modificación del status quo por parte de las mujeres legisladoras requeriría de los votos de la mayoría calificada, situación muy difícil de lograr en la minoría en la que tradicionalmente se encuentran las mujeres y la resistencia masculina que entre en juego.

²¹¹ No obstante este resultado, la fracción del PAN impugnó la reforma electoral en su conjunto –es decir, también la cuota de género–, situación ésta que le generó costos políticos a nivel congreso donde fue muy cuestionada su posición por las diputadas del PRI básicamente, lo que permitió abrir nuevamente la polémica sobre las cuotas de género. Ver sesión del 15 de enero de 2002.

Para el caso de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Durango, el veto masculino también afectó los resultados políticos disminuyendo la incidencia de la cuota de género en el status quo. Así, la propuesta aprobada fue diferente a la planteada originalmente por las dos diputadas quienes habían solicitado un porcentaje máximo -y mínimo- de un 60-40 para candidatos de distinto género, tanto propietarios como de suplentes, en la integración de las fórmulas para la integración del congreso y de los ayuntamientos. En la negociación las diputadas bajaron el porcentaje a un 70-30. En este caso, la adición fue aprobada por unanimidad, lo que por otro lado denota un fuerte trabajo de cabildeo de parte de las diputadas (pero también la escasa incidencia de la reforma en el status quo de género ya que la cuota aplicaba sólo a las candidaturas de representación proporcional, por lo que su aprobación no ponía en riesgo la dominación masculina).²¹²

Entonces, en los resultados políticos de la agenda de género son importantes tanto el número de legisladoras como su ubicación en las comisiones y en las fracciones partidistas. Pero en una situación dada donde lo que predomina son las identidades de género, la pertenencia a una fracción de mayoría no hace ninguna ventaja, como fue el caso de la Diputada Yolanda de la Torre en la LXII Legislatura del Congreso de Durango, quien al no verse apoyada por su fracción parlamentaria (PRI) – amén de su distanciamiento con la Diputada Laura Elena Estrada, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género-, hubo de presentar a título personal la propuesta. De esta manera prácticamente quedó aislada. Adicionalmente, la Comisión a la que fue turnada la iniciativa – la de Gobernación-, estaba integrada sólo por hombres. La iniciativa formó parte de la Agenda Rezagada de Género (con incidencia relevante).²¹³.

²¹² En la actual LXIV Legislatura se integraron apenas 4 mujeres, lo que denota el escaso alcance de la cuota de género para incrementar la participación de las mujeres en la política.

²¹³ Debe tomarse en cuenta que regularmente las reformas a las leyes electorales se hacen dentro de un proceso más amplio que obedece a la voluntad consensuada de los partidos políticos y quienes suelen presentar las iniciativas son los gobernadores. De esta manera resultaba poco posible que se emprendiera una reforma sólo para considerar la cuota de género. Usualmente éstas han entrado como parte de la dinámica que se genera entorno a los procesos de reforma política y a las expectativas de los actores

Por otro lado, la disciplina de partido también entra en juego en los resultados políticos. Así, en el caso Diputada Yolanda de la Torre su pertenencia a la fracción mayoritaria (PRI) de alguna manera la inmovilizó para realizar algún tipo de presión externa para que la Comisión de Gobernación –presidida por un diputado de su partido-, considerara la iniciativa. Situación contraria se advierte en la LXIII Legislatura del Congreso de Durango, cuando las dos únicas diputadas –del PAN y el PT- pudieron desarrollar acciones al exterior del Congreso para presionar a la Comisión de Gobernación -formada por hombres de todos los partidos políticos y presidida por un Diputado del PRI-, a tomar en cuenta la iniciativa. El hecho de estar en fracciones parlamentarias diferentes al PRI les dio mayor margen a las legisladoras de buscar aliados en el exterior. La publicidad que tuvo esta cuestión en los medios obligó a los diputados priístas a salir de su estrategia de *ignorar* la propuesta de las legisladoras (en la sesión en que se dio lectura a la iniciativa ningún representante hombre solicitó la palabra para intervenir a favor o en contra, si bien no tuvieron inconveniente de que fuera pasada a comisiones). Así, presionados por la ventilación que se estaba haciendo del asunto en los medios, los representantes hombres tuvieron que desembozar su posición ante la opinión pública. Véase lo que reportó la prensa al respecto:

“...Ramírez Guzmán²¹⁴ destacó que el asunto ya se había discutido en la Comisión y se había dicho que no tenía razón de ser la propuesta, la cual calificó como inútil y vana, si ambas legisladoras ya habían tenido la oportunidad de presentar sus propuestas desde mayo del año pasado, en los distintos foros a los que fue convocada la comunidad duranguense. Incluso, señaló que están fuera de tiempo. Además, subrayó que si los priistas fueran misóginos, la iniciativa habría sido votada en contra el pasado martes.

²¹⁴ Presidía la Comisión de Gobernación, encargada de dictaminar la propuesta de reforma electoral. También estaba incorporado a la Comisión de Equidad y Género.

Por su parte, Rodolfo Guerrero García²¹⁵ explicó que la actitud que ha tomado la legisladora petista ha sido totalmente mediática y recalcó que la iniciativa va encaminada a discriminar a la mujer y no va en el sentido de mantener la equidad. Guerrero García explicó que al momento de estar pidiendo espacios en las candidaturas, cuando se está luchando por espacios equitativos, se está cayendo en la discriminación de la mujer: pues (si) todos somos iguales, entonces ¿Por qué pedir espacios para la mujer? preguntó el legislador.

Por estos motivos, la conducta de Lilia Velia Carranza fue calificada como mediática por ambos diputados, al tratar de sobresalir en los medios de información”.(El Siglo de Torreón, 20 de abril de 2006) ²¹⁶

En los tres casos descritos las iniciativas se resolvieron en función de las identidades de género – en las que prevaleció una mayoría masculina. Así, la ausencia de las mujeres en las comisiones a donde fueron turnadas las iniciativas fueron determinantes para el tipo de resultados. El hecho de que en las comisiones dictaminadoras estuvieran compañeros de las fracciones parlamentarias de las diputadas no obró a favor de sus iniciativas. Así, en la Legislatura LV del Congreso de Coahuila, con excepción de la Diputada Hilaria Corpus del PVEM -única representante de este partido-, todas las demás mujeres interesadas en la cuota de género tenían por lo menos un compañero de partido en la Comisión de Gobernación -encargada de dictaminar las propuestas. En la LXII del Congreso de Durango, el Presidente de la Comisión de Gobernación, el Diputado Octaviano Rendón Arce, pertenecía a la misma fracción que la Diputada Yolanda de la Torre (PRI), iniciadora de la propuesta de reforma política.

En el caso de la LXIII Legislatura del Congreso de Durango, la situación era diferente, ya que las diputadas Guadalupe Castañola y Velia Carranza pertenecían a partidos de minoría –con representación en la Comisión de Gobernación. Tres de los integrantes de

²¹⁵ Vocal de la Comisión de Gobernación y Presidente de la Comisión de Administración Pública

²¹⁶ Ver <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/208560.califican-de-inutil-iniciativa-sobre-la-equid.html> entrada: 10/02/09.

esta comisión eran también miembros de la Comisión de Equidad y Género ²¹⁷ lo que haría suponer que estaban compenetrados de la problemática de género. Sin embargo, como ya se vio, fueron los mismos que obstruyeron mediante su ausencia, que la iniciativa saliera a nombre de la Comisión de Equidad y Género. En este caso las identidades organizacionales y de partido y comisión no fueron determinantes para definir los resultados como si lo fue la identidad de género.

Lo anterior permite advertir como el género conlleva una diferente apreciación de la Lógica de lo Adecuado, lo que remite a March y Olsen cuando dice que las identidades no son garantes de coherencia pues los individuos pueden tener dificultades para resolver los conflictos entre imperativos opuestos de la propiedad, entre conceptos alternos del individuo, asimismo pueden no saber qué hacer, o saberlo pero no tener la capacidad de hacerlo, y en fin, están limitados por la complejidad de las demandas que se les hacen y por la distribución y regulación de los recursos, las competencias y la capacidad de organización, esto es, por la capacidad para actuar apropiadamente. En este caso se infiere que las diputadas esperaban que los legisladores actuaran bajo una lógica de lo adecuado atendiendo no sólo al cargo sino a la función explícita de la Comisión (identidad cívica). Pero los diputados actuaron atendiendo a una identidad inserta en la identidad cultural de género -es decir a la defensa del status quo. Masculino. Desde la una perspectiva institucionalista este tipo de prácticas obedece a una falta convergencia entre los cambios en el medio ambiente y la institución, es decir, las reglas y prácticas que se encuentran en una institución no cambian con rapidez por lo que hay demoras en la adaptación de una institución a su medio ambiente.

Conviene recordad que los cambios tienen una dependencia de la trayectoria, es decir, los resultados dependen no sólo del medio ambiente actual sino también de los medios ambientes previos y de la manera en que han sido experimentados. En este sentido, las organizaciones y los grupos de intereses que se desarrollaron en las condiciones de cierto medio ambiente inhiben la adaptación a las nuevas condiciones del medio ambiente. Esos

²¹⁷ Los tres diputados eran José Antonio Ramírez Guzmán, Rodolfo Guerrero García y Sergio Uribe Rodríguez.

grupos dan forma a la organización política para que corresponda a sus intereses y usan el sistema para sostener un conjunto de instituciones compatible con otra época (March y Olsen, 1997b).

5.8 Los resultados políticos de la agenda de género en relación con la ausencia/presencia de las mujeres en las comisiones dictaminadoras.

De acuerdo con March y Olsen (1997b), el desempeño de un cargo confiere legitimidad y derechos de participación, aparte de alterar la distribución del poder y el acceso. En este sentido es importante tener en cuenta esto a fin de entender la importancia que tiene para la definición de los resultados políticos la posición y el escaso número de mujeres en las comisiones dictaminadoras. Así, en los tres casos referidos en las que las diputadas tuvieron logros disminuidos, las comisiones dictaminadoras a las que fueron turnadas las propuestas estuvieron presididas por hombres., es decir, las mujeres no estuvieron presentes en los lugares claves de intermediación de sus intereses, en este caso, la Comisión de Gobernación. De hecho, sólo en la LXIII legislatura la diputada Lilia Velia Carranza del PT, se integró como vocal en esta comisión (véase el siguiente cuadro).

Cuadro 5.1.
Congresos de Coahuila y Durango.
Presencia/ausencia de las mujeres en la integración de las Comisiones dictaminadoras de las iniciativas para incorporar la cuota de género a las leyes electorales.

LV Legislatura de Coahuila: Iniciativa para incorporar la cuota de género (70-30 %) en la LIPEC.			
Iniciadores	Partido	C. Dictaminadora/ Integrantes	Partido
(Comisión de Equidad y Género)		Gobernación y Puntos Constitucionales	
Roxana Cuevas Flores	PRI	Ricardo López Campos	PRI
Norma Violeta Dávila Salinas	PRI	Jaime Martínez Cepeda	PRI
Laura Reyes Retana Ramos	PRI	Juan Alejandro de Luna González	PRI
Hilaria Corpus Díaz.	PVEM	Luis Alfonso Rodríguez Benavides	PRI
Elida Bautista Castañón	PAN	Jesús Manuel Pérez Valenzuela	PAN
María Magdalena García Rosas	PCC	Héctor Hernández Cortinas	PCC
		Francisco Ibarra Ríos	PRD

LXII Legislatura de Durango: Iniciativa para incorporar la cuota de género (70/30 %) en el Código Electoral.			
Iniciadores	Partido	Comisión	Partido
		Gobernación y Puntos Constitucionales	
Yolanda de la Torre (a título personal)	PRI	Octaviano Rendón Arce	PRI
		Adrián Valles Martínez	PRI
		José Guillermo Hilario Cantú	PAN
		Jorge Herrera Delgado	PAN
		Alfonso Mercado Sánchez	PT
LXIII Legislatura de Durango: Iniciativa para incorporar la cuota de género (70/30 %) en el Código Electoral.			
(integrantes de la Comisión de Equidad y Género	Partido	Gobernación	Partido
Gloria Martínez Castañola	PAN	José Antonio Ramírez Guzmán	PRI
Lilia Velia Carranza García	PT	Lilia Velia Carranza García	PT
		Juan Carlos Gutiérrez Fragoso	PAN
		Rodolfo Guerrero García	PRI
		Oscar García Barrón	PRI

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Diario de Debates, LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de Durango y LV Legislatura del Congreso de Coahuila

La ausencia de las mujeres en las comisiones dictaminadoras merma su capacidad de representación sustantiva haciendo más difícil los procesos de negociación ya que una vez que las iniciativas son tratadas en las respectivas comisiones es poco probable enfrentar sus dictámenes en el pleno. Por ello, las legisladoras de la LV legislatura del Congreso de Coahuila y LXIII del Congreso de Durango hubieron de conformarse con resultados políticos disminuidos, y en la LXII Legislatura del Congreso de Durango, la Diputada Yolanda de la Torre no pudo incidir desde su postura solitaria para que la iniciativa fuera discutida en la Comisión de Gobernación.

Otro ejemplo de la relación que existe entre la densidad política de mujeres –esto es con su número y distribución en la estructura legislativa,- y la agenda de género efectiva con incidencia de género, se encuentra en el curso seguido por la iniciativa para reformar el Código Penal de Coahuila en materia de estupro y violación, propuesta por la Diputada Norma Violeta Dávila Salinas, en representación del Grupo Parlamentario del PRI, e integrante de la Comisión de Equidad y Género. La propuesta enfrentó el escepticismo del Diputado Roberto Jiménez del PRD, quien sin rechazarla tajantemente, sí trató de

desestimarla considerando el problema como producto del modelo económico que no iba a poder ser atendido desde lo que se proponía en la iniciativa:

“Con motivo del nuevo modelo económico neoliberal que nos aqueja del 82 (en adelante), poco a poco algunas capas sociales, las que tienen mejor resuelta su situación económica (...) que tienen mejores condiciones para decidir y para influir a través de los medios en la sociedad, como los empresarios, los comerciantes, los profesionistas (...) han estado incidiendo en las legislaturas de los estados, en el Congreso de la Unión, en el ente social en su conjunto, para que se priorice la sanción, para que se priorice el cuidar a la víctima, para que se priorice la reparación del daño y no la reforma del individuo en la sociedad (...) y ahora todos adolecemos de penalitis, todos queremos meter a la cárcel a todos, si alguien pinta una pared hay que meterlo a la cárcel, los grafitis tiene que ir a la cárcel. ¿Por qué? porque lo dicen los concanacos y las concaminas y las canacintras (alude a organizaciones empresariales). Y bueno, hay que elevar la pena de todos los delitos, si hay un atentado de pudor llevarlo de 4 a 8 años, si hay un equiparamiento a la violación de 8 a 16, si hay violación de 16 a 24, si hay homicidio simple de 24 a 32, si hay un homicidio calificado de 32 a 40, si hay secuestro de 40 a 50 y si hay esto otro la pena de muerte, , ahí es a dónde quiere llegar (...) el modelo neoliberal (...) creo que debemos de estar muy atentos a todas las iniciativas, estamos de acuerdo en que se castigue esta clase de ilícitos, pero queremos destacar que ya están castigados (...) severamente, si hay que castigar estos ilícitos más aún, hagámoslo, pero siempre viendo en su conjunto la legislación penal y viendo en su conjunto a la sociedad mexicana...”. (Sesión del 4 de junio de 2002, Diario de Debates LV Legislatura).

Posterior a la intervención del Diputado Jiménez fue notable la participación de las diputadas mujeres para manifestar su apoyo a la propuesta. Por otro lado, resalta que ningún diputado hombre del PRI hubiera intervenido a favor, siendo que la propuesta se había hecho a nombre de ese Grupo Parlamentario (lo que pudo haber obedecido más bien a una estrategia para darle solidez).

Intervención de la Diputada Élidea Bautista (PAN, fungía en ese momento como presidenta de la Mesa Directiva).

“...la iniciativa de reforma al Código Penal presentada por la Diputada Violeta Dávila Salinas nos parece llega en un momento oportuno en el que se contempla la ampliación de las penas en aquellos delitos en contra de la libertad o la seguridad sexual, principalmente tratándose de menores o incapaces...”.

Por su parte, la Diputada Hilaria Corpus (PVEM) diría:

“...en primer lugar quiero decir que a mi fracción nos parece de lo más importante la propuesta de reforma que se propone para el Código Penal (...) toda vez que desde la tribuna hemos estado impulsando iniciativas que eliminan en nuestro marco legal toda forma de discriminación hacia las mujeres y hacia los menores...”.

En su intervención la Diputada Roxana Cuevas (PRI) argumentaría:

“...la Violencia sexual (...) que mas daña la integridad física, psíquica y la libertad sexual constituye una violación a los derechos humanos fundamentales, el fenómeno de victimización de las menores y de los menores ha tenido una exteriorización silente e inadvertida, a veces se oculta ante actitudes amenazantes de los victimarios, que generalmente tienen con ellos línea de parentesco, de ahí la importancia no solo de elevar la sanción que se propone en estas reformas, sino lograr cambios de fondo en el Código Penal y en el de Procedimientos correspondientes...”.

Como se puede advertir, un primer filtro a pasar por las propuestas de género es el Pleno. No obstante, en este caso, la oposición estuvo muy localizada en el Diputado del PRD, Roberto Jiménez cuya oposición a las propuestas hechas por las diputadas había sido

sistemática. En el siguiente cuadro (5.2) se puede advertir el sentido de las intervenciones de los representantes en relación a la identidad de partido y de género.

Cuadro 5.2
Intervenciones a favor y en contra de la iniciativa para reformar el Código Penal de Coahuila en materia de estupro y violación

En contra ←		Ponente	→ A favor	
Roberto Jiménez	PRD	Violeta Dávila/PRI	Roxana Cuevas	PRI
			Hilaria Corpus	PVEM
			Élida Bautista	PAN
Resultado: turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia (presididas por hombres). Se quedó en comisiones.				

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Diario de Debates, LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de Durango y LV Legislatura del Congreso de Coahuila

La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia - formadas sólo por diputados hombres y presididas por legisladores del PRI-, y no fue dictaminada en la LV Legislatura.²¹⁸ La ausencia de mujeres en las comisiones dictaminadoras pudo haberle restado impulso para que la propuesta fuera discutida.

La importancia de la presencia de las mujeres en las comisiones donde se dictaminan las propuestas de género - espacios claves de intermediación de intereses -, se observa en el resultado político logrado en torno a las reformas al Código Penal para considerar como delito la violación conyugal. Véase al respecto la intervención de la Diputada Rosario Castro Lozano, Presidenta de la Comisión de Justicia, en ocasión del dictamen emitido por la misma en relación a la iniciativa de creación de un nuevo código penal. En dicha intervención la Diputada Castro Lozano, refiere las divergencias de género que enfrentaron las legisladoras respecto a la visión que tenían los legisladores hombres en algunos asuntos relativos al género:

“(...) ha sido parlamentariamente enriquecedor el trabajo plural que al interior de la Comisión de Justicia (...) se tuvo con cada uno de los puntos; no fue fácil el tratar de

²¹⁸ Esta iniciativa junto con la iniciativa para considerar el acoso sexual en el Código Penal formaron parte de la agenda de género rezagada de la LV Legislatura. En la LVI Legislatura la propuesta sería retomada por las Diputadas María Eugenia Cázares, del PAN e Hilda Esthela Flores del PRI, con éxito. (Ver anexos 2 y 3)

conciliar el aspecto jurídico con el aspecto social y con el aspecto doctrinario; no fue sencillo conciliar los temas que por conciencia de género tres compañeras diputadas tuvimos sobre temas de trascendencia que incluyen figuras en el código penal... (Diario de debates de la LXII Legislatura, sesión del 1º de abril de 2004)

De la presentación de la iniciativa del Código Penal que hizo el Diputado Rendón Arce (PRI) –secretario de la Comisión de Justicia-, el 5 de noviembre de 2003, se infiere que las divergencias aludidas por Diputada Castro Lozano se dieron en torno a la concepción de la violación conyugal.²¹⁹ Véase al respecto, la diferencia con que se planteó el tema en la iniciativa presentada por el Diputado Rendón y la manera en que finalmente quedó este asunto en el Código Penal:

“...la Comisión de Justicia hace más de un año se dio a la tarea de analizar la legislación penal del Estado, a través de un exhaustivo estudio comparado de las legislaciones penales de nuestro país, así como un estudio de los tratados internacionales vigentes (...) y la recopilación de diversas opiniones de expertos en la materia (...). La iniciativa que se encuentra a su consideración, consta de 446 artículos (...) en cuanto a la violación entre cónyuges (...) observando los diversos criterios que ha sostenido el poder judicial federal en relación al ilícito (...) la iniciativa contempla que esta conducta delictiva se presenta cuando a través de la violencia física o moral, imponga una cópula a su pareja, y ésta se realice bajo alguna de las circunstancias siguientes: a.- en forma diversa a la vaginal; b.- en presencia de terceros, paraje frecuentado o en lugar público; c.- estando el agente ebrio o drogado, o padezca cualquier enfermedad sexual contagiosa; y por último d.-estando decretada judicialmente la separación de los cónyuges. Siendo importante anexar a la opinión anterior, el razonamiento hecho por el gran jurista en materia penal, Francisco González de la Vega, quien contempla que si entre los esposos existe la obligación de cohabitar y de débito carnal, se llega a la conclusión que existe la licitud de la copula matrimonial, por

²¹⁹ Al respecto se tiene la desventaja de que la discusión en comisiones no se trasfiere al Diario de los Debates.

ende si el marido por la fuerza impone su cumplimiento a la esposa renuente no comete el delito de violación por existir ausencia de antijuricidad de su conducta, porque le asiste la excluyente de responsabilidad de obrar en el ejercicio de derecho reconocido en la ley. Pero reconociendo que de todas formas la conducta del marido seria punible por las infracciones penales que la violencia por sí misma integre, siendo el caso de amenazas, golpes, lesiones y homicidio en su caso, salvo que dicha unión carnal fuera contraria a los fines del matrimonio”. (Presentación de la iniciativa de un nuevo Código Penal para el Estado de Coahuila, sesión del 5 de noviembre de 2003. Diario de Debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

Como se puede observar, los considerandos de la iniciativa presentados por el Diputado Rendón Arce acerca de la violación conyugal prácticamente dejaban sin reconocer el delito – salvo cuando la unión carnal *fuera contraria a los fines del matrimonio* y/o se recurriera a la violencia en lugares públicos o parajes frecuentados y además se hubiera decretado judicialmente la separación de los cónyuges. No obstante, la versión aprobada del Código Penal reconoció la existencia del delito indistintamente de los considerandos anteriores –si bien se le sancionó con la mitad de los años de la violación entre no cónyuges:

Artículo 392.- Al que por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de ocho a catorce años y hasta cien días multa. Se entiende por cópula la introducción del pene en el cuerpo humano por vía vaginal o anal.

Artículo 397.- Al cónyuge que imponga una cópula a través de la violencia física o moral a su pareja, se le impondrá hasta la mitad de las penas a que se refiere el artículo 392 de este Código. En este caso, el delito se perseguirá por querella.

En el caso comentado había dos mujeres integradas a la comisión dictaminadora - Comisión de Justicia —, la Diputada Rosario Castro, del PAN, que la presidía, y la

Diputada Yolanda de la Torre, del PRI, que era vocal (los otros integrantes eran tres hombres, dos del PRI, y uno del PRD). En este sentido, la diferencia entre la iniciativa que dejaba intacto el status quo, y el resultado final -que lo modificó-, fue posible por la presencia de las diputadas en la Comisión dictaminadora desde donde pudieron defender los intereses de género.

La ausencia de mujeres incluso en órganos externos consultores a donde se suelen enviar las iniciativas en busca de una opinión también implica un riesgo para el logro de las iniciativas de las legisladoras. Al respecto téngase en cuenta la iniciativa de Reforma al Código de Procedimientos Penales, en la LVI Legislatura de Coahuila, en la que se proponía adicionar a la fracción I, del artículo 46, lo relativo a la atención médica a víctimas y ofendidos del delito de violación, a fin de que se les informara de sus derechos y se les facilitara acceso a la asistencia médica para la prevención de enfermedades de transmisión sexual, además de proporcionar información sobre métodos anticonceptivos.

²²⁰ La iniciativa formaba parte de otras propuestas que fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia y a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de los Niños.²²¹ La primera estaba presidida por un Diputado Hombre del PRI, y la segunda por un diputado hombre del PAN -si bien en la Comisión de Gobernación se encontraban dos mujeres (1 del PRI y otra del PRD), y en la de Defensa de los Derechos Humanos de los Niños se encontraban 5 (3 del PRI, 1 del PAN y 1 del PRD). El dictamen de las Comisiones fue enviado previamente a vistas de Pleno del Tribunal Superior de Justicia, cuyos magistrados, determinaron:

²²⁰ No fue posible advertir el origen de esta propuesta. Conviene mencionar que el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Defensa de los Derechos Humanos de los Niños incorporó tres iniciativas: una propuesta por el PAN, relativo a Iniciativa de Reforma al Código Penal y de Procedimientos Penales en materia de los delitos de Corrupción de Menores, Estupro y Hostigamiento Sexual (28 de junio de 2004); otra por el Diputado Izaguirre y las Diputadas Hilda Flores y Latiffe Burciaga, para reformas al Código Penal y de Procedimientos Penales en materia de los delitos de corrupción, pornografía y lenocinio de menores e incapaces (26 de octubre de 2004) y una más, presentada por las diputadas del PRI, Hilda Flores Escalera, Latiffe Burciaga Neme y Martha Loera Arámbula, para reformar el Código Penal en materia del Hostigamiento Sexual (4 de noviembre de 2004). Ninguna de las iniciativas a las que se les dio lectura y que constan en el Diario de Debates incluyen la reforma al Código de Procedimientos Penales en lo relativo al suministro de anticonceptivos. Al parecer ésta propuesta fue una maniobra de las Diputadas del PRI –aprovechan su cercanía con el Diputado Abraham Izaguirre, Presidente del Congreso-, para incluirla una vez que hubiera pasado a comisiones a efecto de no propiciar en el pleno una oposición anticipada.

²²¹ Lo anterior como parte de una estrategia para que las propuestas de las diputadas del PAN y del PRI fueran dictaminadas de manera separada.

“...Por lo que concierne a la suministración de anticonceptivos de emergencia a que se refiere la citada fracción, en opinión de este Pleno, debe de reconsiderarse su inclusión para que se analice en forma minuciosa, ya que dicho aspecto implica repercusiones importantes en el ámbito social, religioso, político, legal, etcétera”. (Sesión del 1º de noviembre de 2005, Diario de Debates, LVI Legislatura, Congreso del Estado de Coahuila)

De esta manera, una iniciativa que pudiera haber incidido de manera relevante en el status quo –al complementar los procedimientos que hicieran posible la atención de mujeres con embarazos producto de una violación-, fueron detenidos atendiendo a una identidad de género de los tomadores de decisiones más una “lógica de lo adecuado” que atendiera las expectativas de su cargo de acuerdo a las nuevas demandas del entorno.

La ausencia de mujeres en las comisiones dictaminadoras explica en algún sentido, la agenda rezagada. En efecto, en no pocas ocasiones las iniciativas que se quedaron en comisiones en las distintas legislaturas fueron turnadas a comisiones presididas por hombres y donde incluso no estaba integrada ninguna mujer. Tal fue el caso de la iniciativa en materia de estupro y violación, de la Diputada Violeta Dávila del PRI, y la iniciativa de modificación del Código Penal para introducir el acoso sexual, hecha por la Diputada Érida Bautista –del PAN, en la LV Legislatura de Coahuila. Ambas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en donde sólo estaban integrados diputados hombres (y la presidía un diputado del PRI). En este caso, el hecho de que la Diputada Violeta Dávila perteneciera al mismo partido que el presidente de la comisión dictaminadora no pareció favorecer la dictaminación de la iniciativa.

Por otro lado, en la LXII Legislatura del Congreso de Durango varias de las iniciativas sin dictaminar de la Diputada Yolanda de la Torre –única diputada del PRI-, también fueron turnadas a comisiones presididas por hombres y/o que estaban integradas sólo por diputados hombres. Así, con excepción de la iniciativa de Ley de Mediación Familiar y la

Iniciativa para crear el 2º Parlamento de Mujeres en el Estado de Durango -que fueron turnadas a las Comisiones de Justicia y la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias presididas por la Diputada Rosario Castro Lozano, del PAN-, las 9 iniciativas restantes que no fueron dictaminadas fueron turnadas a las comisiones de Gobernación, Estudios Constitucionales, Educación Pública, Familia y Menores de Edad, y Desarrollo Social, todas presididas por hombres y con una escasa presencia de mujeres (incluso, las comisiones de Gobernación y Educación Pública estaban integradas sólo por hombres).²²²

En este sentido, la escasa incidencia de la agenda de género en el status quo, así como la agenda rezagada, tienen una cercana relación con la ausencia de las mujeres en las comisiones donde se dictaminan los asuntos de género. Así, al no estar las mujeres en las comisiones donde se resuelven las iniciativas no existe la posibilidad de defenderlas o de impulsar su discusión. Entonces, la baja densidad política de las mujeres torna difícil la realización de los “acuerdos de género”. Lo anterior sin contar con la disciplina de partido, que en no pocas ocasiones fracciona la posibilidad de una cooperación conjunta de parte de las mujeres.²²³ De acuerdo a lo anterior, se puede decir que la existencia de una Comisión de Equidad y Género resulta insuficiente como mecanismo institucional para incorporar la problemática de género a la agenda legislativa en la medida en que no es el espacio en el que se dictaminan las iniciativas con orientación de género.

5.9. El recurso a las “voces autorizadas” como medios para desarticular las resistencias masculinas.

²²² Algunas de las iniciativas de la agenda rezagada de la LXII Legislatura serían dictaminadas en la LXIII Legislatura pero en otras circunstancias y relaciones políticas.

²²³ El caso de la Diputada Laura Reyes, del PRI, en la LV Legislatura es un caso representativo, así, aún cuando se encontraba en una mejor posición de influencia por estar plenamente identificada con el grupo político del Gobernador Enrique Martínez –y sobre todo con el subsecretario de Gobierno, Raúl Sifuentes-, no mostró necesariamente un interés por la agenda de género (no presentó ninguna iniciativa y apenas fue vocera designada para algún pronunciamiento en fechas simbólicas). Sin embargo cuando hubo que hacer iniciativas a nombre de la Comisión de Equidad y Género, de la que formaba parte, sí acompañó con su nombre las propuestas.

El recurso a las “voces autorizadas” es utilizado en diferentes contextos y con resultados diferentes. En el ejercicio de la representación sustantiva las legisladoras mujeres lo han utilizado para desarticular las prácticas obstruccionistas que desde su posición de género, de partido, o grupo político, manifiestan algunos diputados hombres a las iniciativas con orientación de género. En algunos casos sus estrategias son exitosas, en otras no tanto. Téngase en cuenta al respecto el proceso de creación -en la LV Legislatura-, de la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar de 2002, que sustituyó la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar de 1997. La iniciativa fue a propuesta de la Diputada Roxana Cuevas, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género.²²⁴ A favor de la iniciativa intervinieron las Diputadas Érida Bautista del PAN, Hilaria Corpus del PVEM, y Magdalena Rosas del PCC. Sin embargo, la iniciativa enfrentó desde un principio la oposición de los 2 diputados hombres del PRD, finalmente fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Comisión de Equidad de Género.

El dictamen de las comisiones fue aprobado por unanimidad en lo general, pero en lo particular los dos diputados del PRD se reservaron 9 artículos. Así, el Diputado Roberto Jiménez cuestionó una serie de aspectos contenidos en la ley, a saber, la participación de los tres Poderes -el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial-, en las instancias de atención y prevención consideradas en la iniciativa, lo cual a su parecer resultaba en una invasión de facultades. Pero para el asunto en cuestión resalta más estaba su oposición a las medidas cautelares contenidas en el proyecto (ver arriba). Por su parte, el Diputado Francisco Ríos del PRD, solicitaría que se considerara en la ley también a los hombres violentados:

²²⁴ Esta iniciativa enfrentó prácticas obstruccionistas incluso para ser presentada en el pleno, pues desde el año 2000 las diputadas de la Comisión de Equidad y Género habían realizada los foros de consulta para la reforma de la Ley. La propuesta fue admitida a lectura hasta que las cinco diputadas solicitaron (el 18 de febrero de 2002) mediante un Punto de Acuerdo, que la iniciativa fuera turnada a primera lectura en la sesión del período ordinario, o en su caso, en la siguiente sesión extraordinaria del pleno. Finalmente la iniciativa fue presentada para primera lectura el 1º de abril de 2002 y en segunda lectura el 8 de abril del mismo año y turnada a Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Equidad y Género.

“ (...) nosotros demandamos la modificación en algunos artículos y yo creo que lo que están defendiendo las compañeras debe ser también con más congruencia, por ejemplo, el artículo 2, se habla de defender la igualdad, de defender a las mujeres, a los niños y las niñas, etcétera, etcétera, pero compañeros, aun cuando sea el 1% (de hombres víctimas de violencia), yo reclamo el derecho de minoría, aun cuando sea el 1% ahí los hombres maltratados pues creo que también se debe poner a todo mundo”. (16 de abril de 2002. Diario de los Debates, LV Legislatura)

Sin embargo, previendo esta situación –anunciada desde la segunda lectura de la iniciativa-, la estrategia de las diputadas consistió en anteponer opiniones *autorizadas* que avalaban el dictamen. Así, no fue casual la intervención a favor del dictamen, del Diputado Ricardo López Campos del PRI, y Coordinador de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Desde esta posición y desde su experiencia como abogado, rebatió cada uno de los argumentos planteados por el Diputado Roberto Jiménez (principal opositor). Además, antes de que se votara en lo general el dictamen, se dio lectura a un oficio del Tribunal Superior de Justicia del Estado que avalaba las disposiciones contenidas en la ley. Si bien esta estrategia no desactivó la posición de los diputados del PRD (que siguieron manejándose en contra de los artículos reservados), sí sirvió para aislar su posición, pues aún cuando la votación de cada uno de los artículos reservados ocurrió por mayoría, los votos en contra fueron sólo de los diputados del PRD.

5.10 La representación sustantiva: entre la identidad de género y las identidades organizacionales.

La representación sustantiva de género no ocurre sólo a partir del posicionamiento que como *mujeres* realizan las legisladoras. Frecuentemente este ejercicio político se ve atravesado por la pertenencia a una fracción de partido, de grupo político o de comisión. En este sentido, en no pocas ocasiones las relaciones en las que ocurre la agenda de género se dan a partir de una relación de competencia por los asuntos de género desde las diversas posiciones que ocupan las mujeres en la estructura organizacional. Al respecto, téngase en cuenta la situación en la que se resolvió la iniciativa de decreto -

hecha por las diputadas de la Comisión de Equidad y Género- para instituir el otorgamiento de las Preseas “Guadalupe González Ortiz” y “Dorotea de la Fuente Flores”, a mujeres coahuilenses destacadas en la vida política. Dicha iniciativa fue cuestionada por la Diputada Beatriz Granillo del PRD – que no se encontraba en la comisión de Equidad y Género-, quién solicitó fuera entregado al pleno el currículum de las personas cuyos nombres llevaban las preseas, objetando que pudieran estar representando sólo a las mujeres de la capital y olvidar a las de las otras regiones²²⁵.

“...conocimos a la señora Guadalupe González Ortiz, quien nosotros no dudamos que va a ser un nombre importante para la presea por su participación y por los años que tiene de actividad política, aún con su avanzada edad, pero desconocemos a Dorotea de la Fuente. Nos preocupa que vaya a ser otra vez un planteamiento regionalista, en donde las mujeres de Coahuila no nos sintamos identificadas por alguien muy avanzado en el ámbito de la capital de Saltillo (...) y les recordamos a las compañeras de la Comisión de Equidad y Género que existe la Laguna y existe la Región Carbonífera y existe la región Fronteriza...” (Sesión del 21 de octubre de 2003, Diario de Debates de la LVI Legislatura).

Desprovista de la autorización de la Comisión de Equidad y Género, la Diputada se instaló en su identidad de representante política para desde ahí vigilar el cumplimiento de los procedimientos institucionales (una vigilancia estratégica adecuada a fines instrumentales): Así, cuestionaría la falta de claridad en los criterios para la elección de las candidatas a ser galardonadas²²⁶

²²⁵ Como se puede advertir hay un ejercicio de la representación de género también desde el ámbito territorial. La Diputada Beatriz Granillo era de la Región Laguna, por lo que reivindicaba una distribución equitativa de las mujeres reconocidas en las diferentes regiones del Estado de Coahuila.

²²⁶ Las diputadas presentaron el proyecto de decreto el día 28 de octubre. Conviene notar lo apresurado de la propuesta, seguramente en un intento de insertarla aún en el contexto de la celebración de aniversario del voto de las mujeres (17 de octubre). Ello explica en parte las deficiencias que presentó la iniciativa, como el hecho de que el punto primero transitorio establecía que por primera ocasión las preseas serían entregadas a las cinco mujeres que designara la Comisión de Asuntos de Equidad y Género a propuesta de los cinco Grupos Parlamentarios integrados al Congreso. Sin embargo, con la renuncia -ese día- de uno de los diputados del PT a su fracción parlamentaria (que solo contaba con dos diputados), esta fracción desaparecía, quedando solo cuatro fracciones. Esta situación que evidentemente no estaba prevista en el proyecto de decreto también fue objetada por la Diputada Beatriz Granillo.

“...habría que definir en términos de qué equidad se estableció esta propuesta. Por otro lado, me preocupa que el día de mañana se vaya a celebrar en este Congreso una sesión solemne para la entrega de estas preseas y no venga un anexo incluido en este dictamen en donde se establezca perfectamente bien el procedimiento para decidir a quiénes se les va a rendir este merecido honor por su trayectoria política y su calidad de mujeres, ni cuál ha sido el procedimiento ni por qué motivos son ellas y no otras las seleccionadas. (...).²²⁷ Discúlpame, a mí el pueblo de Coahuila no me paga por actos de fe, si yo no tengo los currículums de las personas, de las mujeres por su destacada trayectoria y nada más lo voy a hacer por recomendación política de algún instituto político aquí representado, tampoco voy a votar esto”. (Diputada Beatriz Granillo, del PRD. Sesión del 21 de octubre de 2003, Diario de Debates de la LVI Legislatura).²²⁸

En el proceso deliberativo las posiciones de los actores mudan reconfigurando las interacciones entre ellos, así, las coincidencias entre los actores son muchas veces temporales, relativas a los apoyos a las iniciativas o puntos de acuerdo en tránsito. Lo anterior se puede advertir en la forma en que evolucionó la propuesta de la diputada Hilaria Corpus, del PVEM, para que las madres solteras fueran incluidas dentro de los grupos sociales considerados como beneficiarios para el descuento del pago del impuesto predial. Considérese, antes de continuar, que en relación al tema de “La Mujer y la Pobreza” la Plataforma de Acción de Beijing, establecía que algunas de las acciones de

²²⁷ Conviene situar desde una lógica estratégica instrumental la insistencia de la Diputada Beatriz Granillo en relación a la solicitud de criterios en los que se había basado la Comisión de Equidad y Género para decidir a las candidatas a las preseas. En la elección no figuraba la Lic. Magda Briones, que ella había propuesto, y sí estaba en cambio la Lic. Esperanza Holguín, propuesta a nombre del Grupo Parlamentario del PRD –del que la Diputada formaba parte pero con el que mantenía relaciones tensas. También conviene mencionar que fueron los mismos términos del proyecto los que motivaron estos roces, pues no dejaron establecidos cuántas propuestas podrían hacer las fracciones parlamentarias por lo que el PRI y el PRD hicieron más de una, situación lo que finalmente tuvo que ser resuelto por la Comisión de Equidad y Género.

²²⁸ Finalmente el proyecto fue aprobado por mayoría, con 28 votos a favor, 1 en contra y 2 dos abstenciones (6 no votaron). Conviene señalar que el decreto leído el 29 de octubre en la entrega de las preseas ya incluyó las recomendaciones hechas por el Diputado Arreola respecto a la existencia de un reglamento. Asimismo, en relación a las observaciones de la Diputada Beatriz Granillo, se instó a la Comisión de Equidad y Género a distribuir los currículums de las personas que serían galardonadas. Al año siguiente la Comisión Especial que se encargó de la convocatoria para el otorgamiento de las preseas se integró por la Comisión de Equidad y Género haciendo extensiva la invitación a un diputado del PUDC y otro del PT (que no tenían representantes mujeres). En esta ocasión la aprobación del dictamen se daría por unanimidad.

los gobiernos de los Estados Partes era: “Revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres y apoyen sus esfuerzos por superar la pobreza” (Objetivo Estratégico A.1) y más específicamente: “Formular y aplicar, cuando proceda, políticas concretas económicas, sociales, agrícolas y de otra índole, en apoyo de los hogares encabezados por mujeres” (inciso “i” del mismo objetivo). Cabe mencionar que en su solicitud la Diputada no hizo mención expresa de esta recomendación, así el 18 de diciembre de 2000, en ocasión de la lectura del Dictamen de la Comisión de Finanzas relativo a la Ley de Ingresos plantearía su solicitud en los siguientes términos:

“En el artículo 2, en su fracción 4ª, en su tercer párrafo, dice que ‘los propietarios de predios urbanos que sean pensionados, jubilados, adultos mayores o personas con capacidades diferentes’, aquí habría (...) hacer una propuesta de que se incluyera a las madres solteras. Obviamente sabemos que al ser madres solteras pues tendrían doble responsabilidad, como es el pago del predial, y ver esta posibilidad de que se pudieran agregar en este párrafo” (Diputada Hilaria Corpus, PVEM. Diario de Debates, sesión del 18 de diciembre de 2000, LV Legislatura de Coahuila).”.

La propuesta concitó intereses a favor y en contra claramente delineados por la posición de género. Así, con una posición en contra se manifestaron los Diputados Manuel Pérez, del PAN, Roberto Jiménez, del PRD y Luis Alfonso Rodríguez, del PRI. Los tres percibirían la propuesta como una afectación a las finanzas municipales. Véase por ejemplo la Intervención de este último:

“Yo pienso que las leyes son de carácter general y de carácter obligatorio, yo pienso que si en este momento empezamos a hacer excepciones como con madres solteras, al rato habrá, ya mencionó Chuy Pérez, padres solteros (al parecer recibe una moción y rectifica) pero no, por ejemplo madres divorciadas, verdad, o gente que esté en extrema pobreza o que en ese momento no tenga trabajo, pero precisamente (porque) las leyes son generales y obligatorias, yo

pienso que no debe proceder la propuesta de la compañera Hilaria (...) que debe quedarse como está. Esa es la propuesta de nosotros”.

La última frase –“esa es la propuesta de nosotros”-, denota que el diputado Rodríguez Benavides hablaba desde la pertenencia a un grupo específico, en este caso a la comisión de Asuntos Municipales (a la que estaba integrado) directamente implicada en el asunto que se estaba discutiendo. La intervención del Diputado Francisco Ibarra (del PRD), sería más matizada, condicionando el apoyo de su fracción a que se exceptuara del beneficio propuesto a las madres solteras con capacidad económica:

“...por supuesto que nosotros lo apoyaríamos siempre y cuando también entrara en las salvedades que señala el artículo transitorio número 3, fracción 4ª, donde dice: los beneficios a adultos mayores y personas con discapacidad y las madres solteras (ahí se incluiría), no se harán efectivos si se muestra que tienen solvencia económica significativa o son propietarios de varios inmuebles”.

Al margen de la obvia carencia de una definición más adecuada que permitiera advertir la situación de las madres solteras como un *problema social*,²²⁹ resulta característico que quienes se hubieran manifestado en contra fueran los diputados hombres. El dictamen de la Comisión de Finanzas se aprobó por mayoría de 14 votos a favor y 10 en contra, estos últimos adheridos a la propuesta de la Diputada Hilaria Corpus.²³⁰ Al parecer, la posición de partido en este caso no fue importante para definir el voto de los diputados (los tres eran de partidos diferentes). Pero tampoco posición de género fue la única que definió el voto ganador, adicionalmente los tres diputados en contra estaban en la Comisión de Asuntos Municipales. Esta posición la vehiculizaron a través de una posición de género.

²²⁹ Adviértase de entrada, la falta de una definición del problema que explicara la situación de las *madres solteras* más allá de un escueto enunciado: “sabemos que al ser madres solteras pues tendrían doble responsabilidad, como es el pago del predial”. Tampoco se recurre a las recomendaciones de los organismos y foros internacionales.

²³⁰ El Diario de Debates no registra el sentido del voto de los representantes, sin embargo se advierte una votación muy dividida lo que indica que la propuesta de la diputada si llegó a convencer a un número importantes de representantes – hombres y mujeres. Dado que no se registra el sentido individual del voto, no se está en condiciones de advertir las coaliciones al momento de votar (¿votaron mayormente las mujeres o los hombres? ¿de qué comisión? ¿De qué partido?). En todo caso, una parte de los diputados se orientaron por razones diferentes que los acercaba más a la Lógica de los adecuado o “identidad cívica” de sus cargos.

El siguiente cuadro muestra las intervenciones (en el pleno) a favor y en contra de la iniciativa en relación con su adscripción de género, comisión y partido.

Cuadro 5.3
Posiciones de género/comisión partido / en el Punto de Acuerdo para considerar a las madres solteras como grupo vulnerable exento de pago del impuesto predial.

Identidades de los diputados en contra			
Género		Comisión	Partido
Roberto Jiménez	hombres	Asuntos Municipales	PRD
Alfonso Rodríguez			PRI
Manuel Pérez			PAN

Este hecho expresa que los diputados actuaron al amparo de una “identidad organizacional” que les daba la pertenencia a una comisión defendiendo un dictamen previamente consensado.

Al año siguiente, durante la revisión de la Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal del año 2002 de los Municipios, la situación se volvería a hacer presente: así, en ocasión de la revisión del Municipio de Abasolo (primero en orden alfabético de los 38 municipios de Coahuila) la Diputada Hilaria Corpus, volvería a solicitar –basada al parecer en un acuerdo logrado el año anterior- que las madres solteras fueran exoneradas del pago del impuesto predial:

“El año pasado, al hacer uso de la tribuna solicité a la Comisión de Finanzas se incorporara la condonación o reducción del pago que corresponde al impuesto predial y a los servicios que cobra el ayuntamiento para las madres solteras, el cual quedó como compromiso para ser incluido en este proceso de aprobación de este año, observo que no viene incluido, y por lo tanto, propongo que se agregue al articulado correspondiente o bien que se agregue en algún artículo transitorio esta prestación para las madres solteras”. (Sesión del 6 de diciembre de 2001, Diario de Debates LV Legislatura).

La solicitud fue aprobada por unanimidad (haciendo válido el acuerdo anterior). Sin embargo, en la revisión subsiguiente de las cuentas municipales se pondría de manifiesto que las expectativas que tenían los legisladores no eran la mismas, pues mientras la Diputada Hilaria Corpus consideraba que el acuerdo debía aplicar para las leyes de ingreso de los 38 municipios, la mayoría de los diputados consideraron que tal disposición aplicaba solo para el Municipio de Abasolo (a lo que habían accedido tomando en cuenta que se trataba de un municipio pequeño). En esta ocasión se distinguieron dos alineaciones: una a favor, alineada en torno a la representación de género y a la pertenencia a comisiones, y otra en contra, alineada en torno a comisiones y al partido; esta alineación fue la ganadora. Véase el siguiente cuadro:

Cuadro 5.4
Identidades organizacionales y de género en la alineación ganadora (en contra) del
Punto de Acuerdo para considerar a las madres solteras como grupo vulnerable
exento de pago de impuestos municipales

Identidades organizacionales y de género			
Legislador/género		Comisión	Partido
Roberto Jiménez	Hombre	Asuntos Municipales/ Finanzas	PRD
Alfonso Rodríguez		Asuntos Municipales	PRI
Manuel Pérez		Asuntos Municipales	PAN
Laura Reyes	Mujer	Finanzas	PRI
Francisco Ibarra	Hombre	Desarrollo Social	PRD
Violeta Dávila	Mujer	Equidad y Género	PRI

Fuente: elaboración propia

En esta alineación el género parece no haber tenido relevancia pues tanto hombres como mujeres –aunque más los primeros que las segundas-, manifestarían su opinión en contra. Los lugares desde los que se estructuró su posición fueron desde una identidad organizacional: la pertenencia a las Comisiones de Asuntos Municipales y la de Finanzas. La identidad de partido fue importante en el caso de la Diputada Violeta Dávila y

Francisco Ibarra (éste último siempre seguía el sentido de las intervenciones del Diputado Roberto Jiménez, su compañero de partido), quienes adoptarían más bien una disciplina partidista.

No obstante, en el caso de los diputados del PRD se trató de mantener cierta posición de partido, así, el Diputado Roberto Jiménez, integrante de la Comisión de Finanzas (cuyo dictamen estaba en discusión), y Coordinador además de la Comisión de Asuntos Municipales, matizaría su posición en contra, proponiendo que el beneficio se viera municipio por municipio y no de manera general, inclinándose más bien por incluir la propuesta sólo en los municipios pequeños:

“Para plantear que analicemos en cada iniciativa este planteamiento concreto que se hace, toda vez que no es la misma situación en todos los municipios (...) los municipios dependen de (los impuestos), ya tenemos una serie de disposiciones que restringen ese ingreso (...) por lo que tiene que ver con las personas con discapacidad (...) también por lo que hace a los adultos mayores, y en fin, hay una serie de cortapisas que inhiben que el principal ingreso del municipio llegue en mejores condiciones, eso aunado a que los municipios van a tener en este año peores condiciones económicas (...) de ahí que mi planteamiento es que (...) no sea para todos los municipios. En estos momentos estamos viendo la Iniciativa de Ley de Ingresos del municipio de Allende y por lo que hace a este municipio, que no es del tamaño de Hidalgo, de Abasolo, de Guerrero, municipios éstos últimos muy pequeños, en el caso de Allende si plantearía que se viera las necesidades urgentes del municipio y que en todo caso analizáramos esta propuesta para municipios más pequeños”.²³¹ (Sesión del 6 de diciembre de 2001, Diario de Debates LV Legislatura).

²³¹ Esta intervención sería manipulada por la Presidenta de la Mesa Directiva Magdalena Rosas, como una propuesta para que se discutiera en la Comisión de Asuntos Municipales, lo que sirvió al final para evitar la discusión del tema en el pleno, al ser retomada esta propuesta por otros representantes. Ver sesión del 6 de diciembre de 2001.

Como se puede advertir, la actuación del Diputado Jiménez se orientó por una “identidad organizacional” de pertenencia a una comisión (de Finanzas), más que a una “lógica de lo adecuado” (“identidad cívica”) de acuerdo a las exigencias de su cargo de representante político

También en contra –pero no de manera abierta-, se manifestaría la Diputada Laura Reyes, Coordinadora de la Comisión de Finanzas –cuyo dictamen estaba en discusión-, quien trataría de mediatizar la propuesta de la Diputada Hilaria Corpus proponiendo que el asunto pasara a la Comisión de Asuntos Municipales como un Punto de Acuerdo para que esta comisión elaborara una recomendación en tal sentido a los municipios:

“...he estado platicando con algunos municipios, con representantes de los municipios y me manifiestan -en especial el municipio de Saltillo-, que no tienen manera de establecer fehacientemente y en una manera comprobatoria, que no quede (...) ninguna duda, el padrón de las madres solas o solteras, porque pueden ser divorciadas, o no casadas nunca. Están en una dificultad muy grande, me han pedido que se respete su constitucionalidad y su libertad, que no nos metamos en este asunto y que entendamos algo y voy a decir exactamente lo que me dijo el tesorero de Saltillo: ‘lo que recaudamos de predial es lo más importante para nosotros, pero no solamente eso, sino que dependiendo de nuestra recaudación será el grado de participaciones que podamos tener. Por las mujeres solteras, por las solas, por los desempleados, por hombres y mujeres no me hagan nada ahí, porque no vamos a tener los recursos para atender a las madres solteras, a las solas, a los hombres sin empleo’ (...) la conversación es con el tesorero de Saltillo y es obvio que los otros municipios se han adherido a eso (...) dado que un padrón confiable de mujeres solas no se puede establecer, no podemos entrar a eso, propongo que sea una recomendación y un Punto de Acuerdo que Asuntos Municipales elabore, y lo pudiésemos aprobar mañana como una recomendación a los municipios y que aquellos que estén en condiciones de poder aplicarlo lo pudiesen aplicar...” (Sesión del 6 de diciembre de 2001, Diario de Debates LV Legislatura).

La actuación de la Diputada Laura Reyes también se estructuró desde una *identidad organizacional* de pertenencia a una comisión atendiendo en primer lugar a su posición como coordinadora de la Comisión de Finanzas más que a la “lógica de lo adecuado” de su cargo público reconfigurado desde los compromisos internacionales contraídos por el gobierno mexicano en el exterior (“identidad cívica”). También se estructuró desde su posición política y de partido, a partir de la relación estrecha que tenía con los presidentes municipales como Presidenta de la Comisión de Finanzas y a través del PRI.

En contra, intervendría también la Diputada Violeta Dávila, del PRI, quien retomaría la propuesta de que la cuestión fuera turnada como Punto de Acuerdo a la Comisión de Asuntos Municipales. Su actuación en este caso correspondería a una disciplina partidista (aunque también se ubicaba en la Comisión de Equidad y Género, no sería esta identidad organizacional la que orientaría su decisión).

En el transcurso del debate el Diputado Roberto Jiménez del PRD, movería un tanto su posición como Coordinador de la Comisión que Asuntos Municipales para proponer que en todo caso, la recomendación fuera para proteger a aquellas personas que estuvieran en situación muy desventajosa y no a todo mundo.

En la alineación perdedora -representantes que se manifestaron a favor de incluir a las mujeres entre los grupos vulnerables exentos del pago de impuestos-, sobresale el hecho de que todas hubieran sido mujeres y compartieran ubicación en una o más comisiones. Es importante notar que ninguna de las tres diputadas se relacionaba a través del partido, lo que indica que esta identidad no fue determinante como sí lo fue la identidad de género (véase el cuadro 5.5.)

Cuadro 5.5

Alineación perdedora (a favor) del punto de acuerdo para exentar a las madres solteras del pago de impuestos municipales.

Representantes

Identidades organizacionales y de género			
Género	Hilaria Corpus/mujer	Roxana Cuevas/mujer	Élida Bautista/mujer
Partido	PVEM	PRI	PAN
Comisiones	Equidad y Género	Equidad y Género	
	Salud y Desarrollo Comunitario	Salud y Desarrollo Comunitario	Salud y Desarrollo Comunitario
	Desarrollo Social		Desarrollo Social
	Comunicaciones y Obras Públicas		Comunicaciones y Obras Públicas

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Diario de Debates, LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de Durango y LV Legislatura del Congreso de Coahuila

De las intervenciones de las diputadas se puede advertir que se hicieron desde una posición de género –representación simbólica y/o sustantiva- reforzada a su vez por su ubicación en comisiones (identidad organizacional). En el caso de la Diputada Bautista se llevó a cabo una *representación política de la presencia* -desde su posición de género pero también desde la propia experiencia como madre sola. Véase la siguiente intervención (en donde reclamaría la representación sustantiva sobre todo de las legisladoras):

“Es verdad que los impuestos son la subsistencia de los municipios, pero también es verdad que en cada municipio desafortunadamente hay mujeres solteras, con una gran carga, con toda la responsabilidad económica y moral de la familia, ojalá y nada más hubiera gente pobre en los municipios pequeños, pero desafortunadamente está en todo (...) por lo tanto, mi posición es en favor de la (propuesta) de la Diputada (Hilaria Corpus), ya que considero que a las mujeres y particularmente a las mujeres con esta gran responsabilidad económica también tendremos que darles algún incentivo para que saquen adelante a su familia con cierta tranquilidad (...) si vemos renglón a renglón nos daremos cuenta que los municipios reciben muchísimo dinero por los impuestos y que esto es muy válido, pero también es válido que nosotras, mínimo las mujeres, abogemos por las mujeres y yo creo que las madres solteras entendemos perfectamente la situación de cada madre soltera, sobre todo la que está en condiciones económicas muy bajas, porque el hombre se va, el marido se va con toda la dignidad y con toda la

desfachatez, pero se olvida que deja una carga económica muy importante en una mujer...”. (Sesión del 6 de diciembre de 2001, Diario de Debates LV Legislatura).

La identidad de género desde la que la Diputada Bautista estructuraba su intervención a favor de las madres solas estaba muy próxima al papel que se esperaba de una representante de acuerdo con los mandatos internacionales. Sin embargo resalta que tampoco hiciera alusión a los compromisos internacionales en materia de maternidad soltera. Al parecer, al igual que el resto de los diputados desconocía dicho compromiso – su mención explícita quizá hubiera reorientado los términos de la discusión hacia un diálogo más “razonado”, haciéndoles ver a las y los representantes que tal asunto estaba dentro de su obligación como representantes políticos.

A favor, también intervendría la Diputada Roxana Cuevas, del PRI, y Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, tratando de salvar la propuesta de la Diputada Hilaria Corpus (aunque sin descartar la propuesta de que el asunto pasara a la Comisión de Asuntos Municipales para las demás leyes que faltaban de discutir). Su argumentación tampoco se apoyaría en las recomendaciones de la Plataforma de Beijing, sino que se basarían en señalar el débil impacto que la medida tendría en la economía de los municipios intentando precisar el término de *madres solteras*:

“...este impacto en la economía de los municipios no es elevado (...) no son tantas las madres solteras que tienen casa, una vez que son de escasos recursos y para comprobar que son madre solteras (...) estamos hablando de madres solteras que nunca han tenido el beneficio de una pareja (...), entonces, no lo agrandemos en estadísticas, en estadísticas no son tanto, (...) por qué no pensar en ese ajuste económico, (...) hagamos el equilibrio con otro tipo de impuestos hacia empresarios, hacia las personas que más tienen (...) fijemos la cuota que requiere el municipio para que pueda cumplir con la obra social (...) apoyemos también a la gente que ha sufrido el embate de una economía distributiva desigual, con ello, apoyo pues, que en este momento se apruebe lo que es la Ley de Ingresos de Abasolo con el agregado que propone la Diputada Hilaria, y que la

Comisión de Asuntos Municipales, valore, estudie, junto a la Comisión de Finanzas, en dónde podemos mejorar los ingresos para los municipios, pero sin afectar a personas de escasos recursos”.

Como se puede advertir su intervención obedeció a la representación de la política de la presencia –representación sustantiva desde su condición de género-, fortalecida en este caso por su identidad organizacional como Coordinadora de la Comisión de Asuntos de Equidad y Género. Finalmente, el dictamen se aprobó -por mayoría- sin el agregado propuesto por la Diputada Hilaria Corpus.

Considerando las posiciones diferenciales de las y los representantes en la estructura del congreso y la carencia de argumentos más sólidos, este resultado era previsible, así, la posición de la Diputada Hilaria Corpus era por demás débil pues pertenecía a una de las fracciones con menor representación; de hecho, ella era la única representante del PVEM, por lo que hubo de hacer alianza con el representante del PT para poder conformar entre los dos un grupo parlamentario, por lo mismo, no le fue asignada la presidencia de ninguna comisión. Adicionalmente hay que considerar otras circunstancias específicas: el Punto de Acuerdo al parecer no había sido consensado, basándose la diputada sólo en un acuerdo previo cuyos términos no habían quedado claros y que los actores en las actuales circunstancias no estaban dispuestos a cumplir. Desde esta posición era muy difícil desafiar el dictamen de la Comisión de Finanzas (que dicho sea de paso, se encontraba coordinada por la Diputada Laura Reyes, que había manifestado un escaso interés en la agenda de género). Mención aparte merece el hecho de que la atención a la maternidad soltera era por demás un asunto novedoso en el entorno legislativo; así, no obstante que en la agenda internacional de género la maternidad soltera ya estaba perfilado como problema público en el plano local se carecía aún de una definición *políticamente adecuada* para atenderlo.²³²

²³² Las jefaturas de hogar femenino no eran un asunto plenamente admitido como parte de la agenda de gobierno. Sólo recientemente la IV Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió la Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 3 de octubre de 2008).

El último episodio de esta situación se dio en la revisión del presupuesto de ingresos del Municipio de Acuña, donde la Diputada Hilaria Corpus sería insistente en su propuesta basada en el acuerdo previo con la Comisión de Finanzas (al parecer su único recurso). Así, se reservaría en lo particular el artículo 8º para seguir planteando la exención de impuestos a las madres solteras:

“Compañeras y compañeros Diputados insisto en lo que se dio aquí el año pasado, cuando estábamos precisamente en la aprobación de las cuentas de egresos de los municipios, yo recuerdo que al hacer uso de la tribuna solicité a la Comisión de Finanzas que incorporara la condonación o reducción del pago (correspondiente) al impuesto predial o a los servicios que cobre el Ayuntamiento para las mujeres madres solteras, el cual quedó pendiente para darle resolución y supuestamente se incluyera en este año. Es algo que yo no observo, no viene incluido, y por lo tanto insisto, tratándose de un municipio tan importante donde existen madres, mujeres solteras y trabajadoras, que se le pudiera proporcionar este beneficio y que se incluyeran en el Artículo 8 en su último párrafo, de que se les condonara este servicio a las madres solteras de muy escasos recursos”.

Sin embargo, las posiciones ya habían quedado prefiguradas desde la ocasión anterior y era prácticamente imposible que la Diputada lograra un mayor apoyo, al contrario, la propuesta se fue debilitando al perder adeptos, así, en las dos últimas ocasiones la Diputada Élidea Bautista, que había argumentado a favor, es ésta ya no intervino ni a favor ni en contra.²³³ El Diputado Roberto Jiménez y de la Diputada Violeta Dávila se manifestarían en contra, el primero señalaría que el artículo 8º se refería a las contribuciones especiales por obra pública y jurídicamente resultaba imposible su modificación para el planteamiento relativo a las madres solteras. La segunda consideraría *irresponsable* la propuesta, retomando el argumento de la difícil situación económica de los municipios. Además se sumaría –en contra-, el Diputado Héctor Manuel

²³³ En el Diario de Debates no es posible advertir el sentido del voto de cada diputado, ya que solo se enuncia el resultado final, por lo que se ignora si la Diputada Élidea Bautista votó a favor o en contra, lo mismo que los demás diputados.

Estrada Flores del PRI -ubicado también en la Comisión de Finanzas-, quien solicitaría respeto a la autonomía de los municipios y propondría que la Comisión de Equidad y Género elaborara un Punto de Acuerdo para enviarlo a los municipios. La Diputada Roxana Cuevas vio en esto una oportunidad para zanjar la situación manteniendo activa a la comisión que presidía, por lo cual se sumaría a la propuesta:

“...la Comisión de Equidad y Género tendría, y con gusto, la manera de presentarlo ante la Comisión de Finanzas para que lo envíe a los municipios de manera justificada (...) explicando cual sería el impacto en términos de familias con jefatura de hogar femenino”.

En su argumentación proporcionaría información estadística del INEGI en cuanto a los ingresos de las madres solteras (con lo cual iría perfilando ya parte de la definición de la maternidad soltera como problema social) y su condición de propietarias de vivienda, con el objeto de mostrar el escaso impacto que tendría la medida en la recaudación de impuestos de los municipios. No obstante, la propuesta seguiría enfrentando la oposición del Diputado Roberto Jiménez (Coordinador de la Comisión de Asuntos Municipales) quien atajaría la discusión el Punto de Acuerdo apelando a los procedimientos formales establecidos para el planteamiento de Puntos de Acuerdo, que en su opinión no estaban siendo observados:

“...únicamente para (...) que nos centremos sobre lo que estamos viendo, estamos en esta ley, al rato vamos a estar en otra ley y vamos a sacar otro Punto de Acuerdo, cuando lo correcto lo normal y lo eficiente es que quien quiera presentar un Punto de Acuerdo o la comisión que lo quiera presentar lo traiga por escrito, de otra manera sobre las rodillas vamos a estar revolviendo todas las cosas, entonces, sí solicito que se centre sobre los dos artículos que se reservaron y se ponga a votación (...)”.

En la propuesta en cuestión las posiciones a favor se estructuraron a partir de la identidad de género y desde las identidades organizacionales de las comisiones (de Equidad y Género y Salud y Desarrollo Comunitario): Véase el siguiente cuadro:

Cuadro 5.6
Alineación perdedora en el pleno a favor del punto de acuerdo para exentar a las madres solteras el pago de impuestos municipales (segunda vuelta).

Identidades: género / organizacionales		
Género	Femenino (Hilaria Corpus)	Femenino (Roxana Cuevas)
Partido	PVEM	PRI
Comisiones	Equidad y Género	Equidad y Género
	Salud y Desarrollo Comunitario	Salud y Desarrollo Comunitario

El anterior caso permite advertir cómo el ejercicio de la representación atraviesa por las posiciones que los representantes ocupan en la estructura organizacional y en las diversas identidades que asumen en los procesos de deliberación. El proceso referido anteriormente permite hacer un análisis desde la perspectiva institucionalista sobre varios aspectos que están implícitos, tales como la capacidad de las instituciones a los cambios del medio ambiente. Según March y Olsen, las instituciones políticas se organizan en torno a lo que debe ser el comportamiento de decisión apropiado y así proporcionan instrucción sobre el razonamiento, la retórica, la deliberación, y la comprensión políticos apropiados. Las instituciones estabilizan sus normas y reglas de tal suerte que los procedimientos y formas adoptados a su nacimiento tienen una durabilidad sorprendente. Esta estabilidad estructural resulta útil para la permanencia –en un proceso selectivo-, de las instituciones, sin embargo, los principios institucionalizados durables en el corto plazo pueden volverse obsoletos en el largo plazo.

Quizá sea esta la situación en la que se encuentren en la actual circunstancia los congresos locales en donde la “lógica de lo apropiado” sigue anclada en formas de “ser” rezagadas, por lo menos en lo que se refiere a la agenda de género. Así, los congresos siguen estando conformados en su mayoría por representantes masculinos –aún cuando el imperativo internacional es propiciar una mayor participación de las mujeres en las

estructuras representativas. Igualmente, los asuntos de la agenda internacional de género no han logrado incorporarse como parte del mandato de los representantes, con todo y la expectativa social de que los representantes se ocupen de tales asuntos. Estos aspectos forman parte de la falta de respuesta (responsive) de los diputados hacia sus representados. Esta falta de apropiación de los mandatos internacionales da cuenta de la dificultad de ajuste de la organización congresista a las demandas del entorno. De acuerdo con March y Olsen (1997b) las instituciones no necesariamente responden de manera instantánea a los pequeños cambios de las condicionantes ambientales. Por otro lado, los procesos de cambio tienden a generar frustración, desorientación, resistencia, y conflictos, cuando los reformadores que tratan de adaptar la cultura y las instituciones existentes a su concepción de las nuevas oportunidades y a la información sobre los nuevos medios ambientes desafían las identidades y las instituciones tradicionales que sirven como base de cohesión social. El cambio es particularmente difícil cuando el comportamiento se basa antes que en reglas e incentivos formales y legales, en identidades incrustadas en reglas culturales. Este proceso podría dificultarse aún más si se considera la rotación de los representantes cada tres años y la ausencia de mecanismos que aseguren el ingreso de representantes con un perfil que los dote de una “identidad cívica” que les permitiría desempeñar de mejor manera las obligaciones de su cargo público.

5.11 El cuestionamiento a la autoridad de la Comisión de Equidad y Género en la LVI Legislatura de Coahuila.

La representación política y sus resultados ocurren en el cruce de las posiciones organizacionales que los representantes tienen en la estructura del congreso y su pertenencia a una identidad de género o a una identidad organizacional. De esta manera, la intermediación de intereses a través de las posiciones de partido, género y comisión, son frecuentes en las interacciones en las que tiene lugar la agenda de género.

En este proceso las relaciones que se establecen entre las mujeres no atienden necesariamente a intereses homogéneos “de mujeres” y en consecuencia, la autorización

de la Comisión de Equidad de Género como espacio de intermediación de la agenda legislativa de género es cuestionado, disminuyendo en ocasiones su incidencia en esta empresa. Al respecto, téngase en cuenta la manera en que se desarrolló el Punto de Acuerdo planteado por las Diputadas Latiffe Burciaga, Hilda Flores Escalera y Martha Loera Arámbula (del Grupo Parlamentario del PRI e integrantes de la Comisión de Equidad y Género), y el Diputado Evaristo Lenin Arreola del Grupo Parlamentario del PUDC, para que la delegación de legisladores que participarían en la reunión de la Conferencia Legislativa Fronteriza, llevaran la propuesta de abrir un espacio para la discusión de una agenda de género como parte de los problemas relacionados con la Frontera Norte, y de manera específica, la propuesta de realizar en la Ciudad de Saltillo la "Primera Reunión de Legisladoras de la Frontera México-Estados Unidos".

La Diputada Karla Samperio -quien formaba parte de la delegación de legisladores que irían a la Conferencia y que al parecer no había sido tomada en cuenta-, no aceptó el Punto de Acuerdo en los términos establecidos. Su estrategia se orientó a modificarlo para sacar la discusión de la influencia de la Comisión de Equidad y Género e involucrar a la Comisión de Asuntos Fronterizos – a la que estaba integrada. En sus argumentos descalificó la representación sustantiva de género, así como la necesidad de una reunión de *legisladoras fronterizas*, misma que consideró *un acto de protagonismo*:

“Con su permiso (...) se que las mujeres tenemos otro sentido, que somos más sensibles y que es necesario aportar esta pieza del rompecabezas, pero creo que hombres y mujeres nos complementamos señoras (...) no desconozco los problemas que tienen muchísimas mujeres en la región de la frontera norte de nuestro país, lo que no creo es que solamente las mujeres podamos ser portadoras de estos problemas, lo que creo es que los hombres (...) tienen la capacidad de entender la problemática de las mujeres y que pueden ser voceros de (...) las mujeres como lo son de muchos otros temas (...) creo que lo podemos hacer en conjunto (...) sostengo mi propuesta, Señor Presidente, que se turne a la Comisión de Asuntos Fronterizos, se discuta en Comisiones Unidas (con la Comisión de Equidad y Género), se redacte un documento, y ya sea un hombre o

una mujer al que le toque exponerlo en la Conferencia Legislativa Fronteriza, sea un pronunciamiento del Congreso del Estado y no de las mujeres (...). Que sea también en la Comisión de Asuntos Fronterizos la resolución de si en dado caso se puede realizar esto (la Conferencia de Legisladoras) quien haga la propuesta de quiénes integren esta conferencia de legisladores, obviamente respetando el principio (de pluralidad), así como se lucha por la equidad de género, pues luchar también por la representación de todas las fuerzas políticas representadas en este Congreso (...) y pues nada más comentar que si era una cuestión de género, incluye la parte masculina y femenina, pues yo quisiera saber por qué quieren hacer una reunión de legisladoras fronterizas (...)". (Sesión del 9 de noviembre de 2004, Diario de Debates LVI Legislatura DEL Congreso de Coahuila).

Conviene decir que la Diputada Samperio presidía la Comisión de Fomento Económico y estaba integrada a las comisiones de Asuntos Fronterizos y a la de Hacienda, además de la de Derechos Humanos. En este sentido, su participación se estructuró desde su pertenencia a la comisión de Asuntos Fronterizos, identidad organizacional desde la que vehiculiza su posición de reclamo. Adicionalmente la legisladora formaba parte del grupo de legisladores que irían a la Conferencia Legislativa Fronteriza, identidad organizacional que la autorizaba cuestionar el no estar incluida. Sin embargo, la manera en que exteriorizó su reclamo se estructuró sobre un rechazo a la representación sustantiva como un asunto *exclusivo de las mujeres* (de la Comisión de Equidad de Género. En su alocución consideró los temas referidos a la problemática de género como asuntos no *trascendentales*:²³⁴

"(...) mientras sigamos refugiándonos en este solo tema para protagonizar actos y aparecer en medios, flaco favor les hacemos a las mujeres, formemos parte de lo importante de este país, trabajemos en lo toral, en lo que trasciende, legislemos aquí en Coahuila para erradicar los males que aún tenemos, y logremos ir

²³⁴ De hecho, salvo la intervención referida, la Diputada Samperio no tuvo participación en la agenda de género, no planteó ninguna iniciativa al respecto y tampoco hizo algún pronunciamiento (incluso, no estaba incorporada a la Comisión de Equidad y Género).

construyendo juntos, hombres y mujeres una sociedad más justa por una vida mejor para todos..." (Sesión del 9 de noviembre de 2004, Diario de Debates LVI Legislatura)

Su propuesta de que el Punto de Acuerdo pasara a comisiones unidas y no solamente a la Comisión de Equidad y Género encontró eco en los Diputados Ramón Díaz Ávila del PT y el Diputado Gabriel Ramos del PAN (ubicados también en la Comisión de Asuntos Fronterizos). El primero argumentó que la agenda a construir no tendría que ser una agenda *feminista* ni de las *mujeres*, sino una agenda de género que implicara a hombres y a mujeres.

Para defender la necesidad de una agenda de género fronteriza para las mujeres -pero también para reprochar el uso instrumental del tema por parte de las diputadas del PRI, intervendría la Diputada Beatriz Granillo, del PRD. Dado que no estaba en ninguna de las comisiones en las que se estaba proponiendo que se discutiera el asunto, consideró que éste debiera darse en el pleno del congreso con el objeto de no verse excluida *como mujer* de tal asunto:

"Con su permiso (...) sumamente interesante, claro y justa han sido las palabras de la compañera Diputada que me antecedió en la palabra, difiero de ella y de su postura en que considero que definitivamente las mujeres mexicanas requieren de acciones afirmativas que garanticen y obliguen su participación en todos y cada uno de los renglones de la vida política, económica y social de nuestro país. Por ese motivo simpatizábamos con la propuesta de que se integrara una agenda de género (...). Nos parece que en problemáticas propias de la región fronteriza como lo es la situación de las mujeres en las maquilas, la violencia que se ha estado generando, la impunidad a esta violencia, así como el desmembramiento o desintegración de las familias por los efectos migratorios -en donde ha habido mujeres que se han atrevido inclusive a mandar a los hijos de ilegales por cuenta separada o por ruta separada. (Esto) nos obliga a posicionar en este Pleno la necesidad de que se dé una discusión mucho más profunda que lo que significa la

Comisión de Equidad y Género y Asuntos Fronterizos, esto porque la de la voz, que también es mujer no participa en ninguna de las comisiones, no quisiera que me volvieran a vetar el uso de la palabra. Entonces, pido a este Pleno que demos una discusión seria y precisa de lo que significa una agenda de género como una acción afirmativa hacia las mujeres de nuestro país -que no hacia las mujeres políticas (...) entonces le pido a las compañeras mujeres de la legislatura, es la postura de la compañera Diputada Mary Telma y mía, que no hay problema, que discutamos como mujeres lo que tenemos que definir y si hay necesidad de elevar una serie de puntos a la agenda binacional que tengan perspectiva de género, lo hagamos...". (Sesión del 9 de noviembre de 2004, Diario de Debates LVI Legislatura, del Congreso del Estado de Coahuila)

Como se puede advertir, las identidades organizacionales desde las que las diputadas realizaron sus intervenciones se deslizaron desde su investidura como representantes políticas, como militantes de un partido político, su pertenencia a ciertas comisiones y desde su identidad de género, espacios todos ellos *autorizados* para hablar de la problemática de género

De todas estas identidades sobresale la autorización que la identidad de género les brinda a las diputadas para intervenir en las cuestiones relativas -aún cuando no estén incorporadas a la Comisión de Equidad y Género. Así, en la intervención de la Diputada Karla Samperio se advierte el propósito de revertir una situación en la que estaba viéndose rebasada no tanto desde su posición como miembro de un partido político, pues finalmente en la Comisión de Equidad y Género, su partido -el PAN- estaba representado a través de la Diputada, María Eugenia Cázares, sino como *única* integrante *mujer* de la Comisión de Asuntos Fronterizos , y como *única* partícipe *mujer* en la delegación de legisladores a la Conferencia Legislativa Fronteriza. Por ello reclamó estar incluida entre las personas que habrían de entregar la resolución del Congreso:

"...creo que los hombres miembros de la Comisión de Asuntos Fronterizos, incluso su servidora, puede llevar estas propuestas que se discutan al interior del Congreso en las Comisiones Unidas de Equidad y Género y Asuntos Fronterizos (...) no entiendo por qué solamente las mujeres pueden ser portavoces de las

mujeres, eso es en lo que estoy en contra” (Sesión del 9 de noviembre de 2004, Diario de Debates LVI Legislatura, del Congreso del Estado de Coahuila).

En este sentido, los múltiples intereses que atraviesan la representación de género se revelan en momentos coyunturales y en no pocas ocasiones el papel de la Comisión de Equidad y Género es cuestionado. Al respecto, téngase en cuenta el contexto relacional en que se resolvió la iniciativa de decreto para instituir el otorgamiento de las Preseas “Guadalupe González Ortiz” y “Dorotea de la Fuente Flores”, a mujeres coahuilenses destacadas en la vida política, propuesta por las diputadas de la Comisión de Equidad y Género de la LVI Legislatura de Coahuila. En esa ocasión la falta de un procedimiento que estableciera claramente los criterios en los que se basaría el otorgamiento de las preseas, originó un reclamo de la Diputada Beatriz Granillo, del PRD –quien no estaba integrada a la Comisión de Equidad y Género-, quien cuestionó la falta de pluralidad en su integración y la utilizaría como recurso también para cuestionar la autorización.

“Con su permiso (...) con mucha pena compañera Latiffe, pero me parece que (...) de lo que adolece ese decreto es de una ambigüedad por no haber precisiones concretas en torno al procedimiento seguido para poder nominar y aprobar a determinadas candidatas a la presea en cuestión, con mayor razón (...) si lo dejamos todo a graciosa concesión de una Comisión de Equidad y Género en donde no están representados todos los Diputados integrantes de esta Legislatura, porque hemos de recordar que ahí, este, está el Diputado del PT, que no tiene Grupo Parlamentario, está como Diputado independiente, por lo que yo solicito una vez más a este Pleno que tomen en consideración que los derechos de los Diputados tienen rango constitucional y requieren de la participación directa en la toma de decisiones en este Poder (...) (Diputada Beatriz Granillo, del PRD. Sesión del 21 de octubre de 2003, Diario de Debates de la LVI Legislatura).

Por otro lado, la autorización que brinda el género es un recurso disponible siempre para las mujeres, que desde ese lugar cuestionan o defienden posiciones respecto a algún asunto de género. Así, no es casual que la Diputada Beatriz Granillo, del PRD,

reprochara el que *como mujer* no se le hubiera hecho llegar ninguna información sobre el perfil de las candidatas a las preseas:

“Ya refiriéndonos prácticamente al dictamen, me permito solicitar información dado que no cuento con ella -y soy mujer por si no se nota-, sobre las cinco mujeres (...)” (sesión del 21 de octubre de 2003, Diario de Debates de la LVI Legislatura).

La LVI Legislatura de Coahuila expresan en mayor o menor medida las contradicciones a que está sujeta la construcción de la Agenda de Género en un contexto de competencia político-partidista, así como la vulnerabilidad institucional que ello implica para la Comisión de Equidad y Género como espacio de representación de las necesidades de las mujeres. En la LVI Legislatura el cuestionamiento de que fue objeto esta comisión por su falta de pluralidad propició que en los subsiguientes asuntos a deliberar en esta legislatura se invitara a los diputados hombres de los partidos que no tenían representación de mujeres, o bien, que los asuntos fueran turnados en conjunto con otras comisiones.

5.12 La presencia institucional disminuida de la Comisión de Equidad y Género en el Congreso de Durango

En otras circunstancias pero también con implicaciones para su desempeño institucional, en la LXII Legislatura la Comisión de Equidad y Género fue prácticamente rebasada. A ello contribuyó el tipo de relaciones de competencia política en que la Diputada Yolanda de la Torre, del PRI y las Diputadas Rosario Castro Lozano y María Elena Estrada, del PAN, desarrollaron por la representación de género. Esta relación de competencia se hizo evidente el 20 de marzo de 2002, cuando la Diputada Yolanda de la Torre (PRI) presentó un paquete de iniciativas para reformar la Ley de Asistencia Social, la Ley de Educación, la Ley Estatal de Salud y la Ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, con el propósito de introducir cambios desde una perspectiva de género:

“Con su permiso (...) haciendo uso del derecho que me es conferido por la propia Ley Orgánica del Congreso del Estado (...) el paquete de proyecto de decretos que hoy inicio está vinculado, dado que fueron elaborados a partir de una idea central: legislar con perspectiva de género (...).”

El paquete de iniciativas fue turnado a la Comisión de Desarrollo Social²³⁵ -sin considerar a la Comisión de Equidad y Género, lo que provocó la intervención de la Diputada Laura Elena Estrada, que en un intento de recuperar autoridad sobre el tema desde su papel de Presidenta de la Comisión de Equidad y Género realizó una pormenorizada presentación de la evaluaciones a la legislación local realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1997, tratando de mostrar que las propuestas de la Diputada Yolanda de la Torre ya tenían un antecedente -y que no eran por lo tanto originales. También cuestionó la falta de convocatoria para integrar las propuestas de género:

“Con su permiso (...) a instancias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el año 1997 se respaldó la realización de un estudio de investigación que contempla la realización de un análisis comparativo de la legislación local del Estado de Durango y la internacional, relativa a la mujer y a la niñez, en el marco del cumplimiento de los acuerdos adquiridos por el Gobierno Mexicano en la firma de la Convención de la Eliminación de toda Forma de Discriminación Contra la Mujer (...). En dicho estudio se abordaron temas fundamentales para la conceptualización de la legislación desde el punto de vista genérico, que pretende lograr la equidad (...) celebro que un trabajo realizado en 1997 por Alicia Elena Pérez Duarte y Laura Salinas Beristain (...) finalmente se materialice en propuestas concretas a nuestra legislación estatal con la presentación de las iniciativas que acaba de realizar la Diputada Yolanda de la Torre. Por otra parte, lamento que dentro del cuerpo de dichas iniciativas no se

²³⁵ Es conveniente señalar que no todas las iniciativas de este paquete fueron dictaminadas durante la LXII Legislatura. Así, la Iniciativa de Reformas a la Ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, junto con la iniciativa de reformas a la Ley de Asistencia Social, se quedaron rezagadas en comisiones. Lo anterior no deja de ser extraño considerando que la Comisión de Desarrollo Social a donde fueron turnadas las iniciativas, era presidida por un Diputado de la misma fracción (PRI) a la que pertenecía la legisladora.

haya hecho ningún reconocimiento a la originalidad de sus autoras (...) el análisis del marco jurídico estatal desde una perspectiva de la equidad y género resume el esfuerzo de muchas mujeres mexicanas, por lo que considero que en justicia, lo primero que debemos hacer (...es) convocar a las mujeres para que se expresen con toda la pluralidad de que somos capaces y opinar a la profundidad sobre los temas que actualmente forman parte del debate público de nuestro género, y nunca (...), pensar que una sola visión podrá captarse e interpretar fielmente lo que aspiramos y deseamos, para darle razón de ser a nuestra entidad. Analizaremos con detalle todos y cada uno de los puntos de adición o reformas propuestos por las autoras del análisis de referencia y presentadas por la Diputada Yolanda de la Torre ante este Honorable Congreso (...).

También resaltaría su *autoridad como mujer* en las cuestiones de la agenda de género y reprocharía lo que ella consideró una apropiación de funciones, además de exhortar a la Diputada a la “unidad de género” en el trabajo parlamentario.

“Soy una mujer ahora diputada que con decisión y congruencia he luchado por impulsar la expresión plural del universo de las mujeres, de su autovaloración, promoción y desarrollo a esta actividad, que le he dedicado los últimos 20 años de mi vida, por lo que hoy exhorto a las mujeres todas, a los diputados todos y en especial a la Diputada Yolanda de la Torre, a que nos unamos en la lucha y defensa de nuestro género, a que nos escuchemos, nos respetemos y tengamos la suficiente apertura para reconocer que vivimos en un mundo plural (...) y más cuando se trata de defender lo que consideramos se vuelve en razón natural de nuestra existencia: nuestra condición humana de feminidad...”. (Sesión del 20 de marzo de 2002. Diario de Debates de la LXII Legislatura.

Como se puede advertir, la Diputada Laura Elena Estrada no sólo reclamaba su *autoridad institucional* como presidenta de la comisión respectiva (identidad organizacional), sino también como *mujer* (identidad de género).

En la LXII Legislatura no sería ésta la única vez en la que la Comisión de Equidad y Género se vería omitida en cuestiones relacionadas en cuestiones de su competencia. Véase al respecto el curso que siguió un punto de acuerdo planteado por la Diputada Yolanda de la Torre, del PRI, en ocasión de la proximidad del 25 de Noviembre (de 2002), Día Internacional de la No Violencia Contra la Mujer, para que el *Congreso del Estado de Durango* (y no la Comisión de Equidad y Género), convocara a una mesa redonda con especialistas para abordar las causas y formas para prevenir y erradicar este tipo de violencia. El Punto de Acuerdo fue apoyado por las Diputadas del PAN, Rosario Castro Lozano y Laura Elena Estrada Rodríguez, quienes cuestionaron el procedimiento seguido por la Diputada Yolanda de la Torre al no tomar en cuenta a la Comisión de Equidad y Género. Así, en su intervención –que parece algo improvisada- la Diputada Laura Elena Estrada se apersona como Presidenta de la Comisión de Equidad y Género en un intento de recuperar su autoridad sobre el asunto en cuestión:

“Con su permiso (...) como Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, me permito motivarlos también para que este panel y otros foros que ya se tienen agendados se den en nuestro Estado, no nada más aquí en el congreso, (sino que) se (vayan) a dar fuera, y el apoyo se les pide para esto, que se llama difundir (...) yo agregaría a este Punto de Acuerdo que se pusiera la invitación a todos y todas, no nada más las mujeres necesitamos conocer o participar en la difusión y en la lucha de la equidad, en este mundo reconocemos que somos ellas y ellos los que vamos a solucionar juntos la problemática de la mujer...” (Sesión del 22 de octubre de 2002, Diario de Debates LXII Legislatura de Durango).

Se advierte también la intención de sacar del ámbito del congreso las acciones previstas en el Punto de Acuerdo quizá como una manera de buscar aliados en el exterior. Por su parte, la Diputada Rosario Castro Lozano reclamaría de una manera más enfática la autoridad de la Comisión de Equidad y Género –presidida por su compañera de partido:

“Con su permiso (...) nos parece que el Punto de Acuerdo en su contenido y alcance es bueno para las mujeres, solo que le pediríamos a la compañera

Diputada Yolanda de la Torre que hay una Comisión de Equidad y Género, que está trabajando muy bien y que quisiéramos que se sumara y se integrara a esa Comisión (...) el conducto parlamentario adecuado, para que sea este instrumento dentro del Congreso, el que promueva los foros, las mesas, paneles correspondientes. El PAN no puede tomar la decisión y de hecho tendrá usted nuestro voto, pero sí nos parece que brincarnos comisiones no es (una actitud) muy respetuosa en el parlamento (sesión del 22 de octubre de 2002, Diario de Debates LXII Legislatura de Durango).

En la siguiente intervención de la Diputada Yolanda de la Torre, sobresale la intención por hacer ver lo legítimo de su interés en los temas de género desde sus facultades como *representante política*, además de su *responsabilidad* ejercida desde otras comisiones y como *legisladora mujer*:

“Con su permiso (...) solamente para aclarar que no es afán protagonista el que yo haya interpuesto un punto de acuerdo que me parece justo no solo para las mujeres y que tiene una visión de perspectiva de género, aclarando que la perspectiva de género es igualdad y equidad en oportunidades para hombres y mujeres. Que en algunos aspectos las mujeres hemos sido más afectadas con actitudes, es cierto, como es la violencia en contra de nosotras mismas, no fue mi afán y ni lo ha sido en ningún momento brincar el trabajo que tienen las comisiones, soy legisladora y la Constitución y nuestra Ley Orgánica me facultan para ello. En marzo, al iniciar el segundo período, presenté cinco iniciativas de reformas y adiciones a diversas leyes de nuestro estado, con perspectiva de género, y no soy miembro de la comisión (de Equidad de Género) , pero primero, soy diputada, segundo, soy mujer, y como mujer me preocupo de verdad, y yo quisiera encontrar cada vez más y más personas que se preocupen por esos temas de hombres y de mujeres, de niños y de niñas (...) temas que son importantes (...) que lastiman y que hieren a la sociedad, como lastima y hiere que muchas mujeres todavía sean maltratadas, y que muchas niñas desde su infancia también lo sean; me parece que es un tema donde el Congreso, que es una caja

de resonancia importante, pueda discutir, y que podamos analizar qué es lo que está pasando, y que además podamos proponer Acciones Afirmativas. (Sesión del 22 de octubre de 2002, Diario de Debates LXII Legislatura de Durango).

En su última intervención, antes de que el punto de acuerdo fuera aprobado, la Diputada Castro Lozano reafirmaría lo que ella consideraba como una falta parlamentaria al omitir a la Comisión de Equidad y Género, además de exhortar a la Diputada Yolanda de la Torre para que se sumara al trabajo de la Comisión:

“Con su permiso (...) nosotros sentimos solamente dos cosas, que las inquietudes son válidas, que los talentos son validos cuando se encauzan parlamentariamente. Lo que le pedimos muy respetuosamente a la compañera Diputada Yolanda de la Torre, (es) que su inteligencia y su capacidad sean con cortesía política, encauzada(s) en la comisión correspondiente. (...). (Sesión del 22 de octubre de 2002, Diario de Debates LXII Legislatura de Durango).²³⁶

El reclamo de la Diputada Rosario Castro Lozano se centra en el apego a las normas y procedimientos preestablecidos e incluso a aspectos normativos convencionales (“la cortesía política”). Sin embargo, como mencionan March y Olsen (1997b), el desempeño de un cargo confiere legitimidad y derechos de participación, aparte de alterar la distribución del poder y el acceso. En este sentido la intervención que en su defensa hace la Diputada Yolanda de la Torre (PRI) para justificar sus acciones se basaron en las facultades que le daba su investidura de representante política y en su función desempeñada en otras comisiones (identidades organizacionales). Es decir, la diputada se amparó en una lógica de lo adecuado pero con un fin instrumental (aislar a

²³⁶ Esta no sería la única ocasión en la que la Diputada Castro Lozano realizaría acciones orientadas a respaldar el papel que su compañera de Partido desempeñaba al frente de la Comisión de Equidad y Género. Así, en ocasión de la presentación de la iniciativa de reformas a la ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar hecha por la Diputada Lozano Castro en conjunto con otros diputados hombres del PAN, le cede la palabra a la Diputada Laura Elena para que sea ella en su papel de Presidenta de la Comisión de Equidad y Género quién la presente. Sin embargo, a moción del Diputado José Alcántar Chávez, del PRI, que reclama que ella no es la autora de la iniciativa y por lo tanto no la puede presentar; la Diputada Rosario Castro ve así impedida su intención de fortalecer a su compañera. Véase sesión del 16 de octubre de 2002. Diario de Debates LXII Legislatura.

la Comisión de Equidad de Género y más propiamente a la Diputada del PAN, que la presidía), desde su posición en un grupo parlamentario de mayoritaria.

“Con su permiso (...) en ningún momento he querido sustituir las funciones que le corresponden a ninguna comisión, soy Presidenta de la Comisión de Personas con Discapacidad y no he esperado a que nadie se preocupe por las personas con discapacidad, lo he hecho yo (...) como presidenta de la comisión, porque es mi responsabilidad, porque por muchos años he asumido una lucha social.²³⁷ No vine aquí a este lugar, inventada de un día para otro, son años que me respaldan, soy Presidenta de la Comisión de Salud y no he esperado a que nadie haga mis funciones (...)”.

En el contexto de competencia político-partidista en que ocurrió la construcción de la agenda de género en la LXII Legislatura, el papel de la Comisión de Equidad y Género se vio disputado – y rebasado. De hecho no tuvo participación en ningún dictamen de las iniciativas con orientación de género planteadas en esa Legislatura. En contraparte, la Comisión de la Familia –presidida por el Diputado del PRD, Rafael Palacios en la que estaba también la Diputada Yolanda de la Torre-, así como las Comisiones de Discapacitados y de la Tercera Edad, además de la Comisión de Salud –presididas por la Diputada Yolanda de la Torre-, sí tuvieron participación en la dictaminación de los asuntos de género.²³⁸ En gran medida, esto pareció responder a un boicot que desde su posición más influyente de partido, desarrolló la Diputada del PRI, hacia la Diputada, del PAN, en un contexto de competencia partidista. Véase al respecto la práctica obstruccionista que llevó a cabo la Diputada Yolanda de la Torre para condicionar el apoyo a un punto de acuerdo propuesto por la Diputada Laura Elena Estrada, quien en su papel de Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, pretendía reasignar ciertos rubros de

²³⁷. En esta intervención se advierte además una tercera autorización: la de representar legítimamente al sector de discapacitados al compartir la diputada esa misma condición. Conviene hacer notar que en la actual LXI Legislatura Federal la Diputada Yolanda de la Torre preside también esta comisión.

²³⁸ Incluso la celebración del 50 Aniversario del Voto Femenino fue confiado a una Comisión Especial y no a la Comisión de Equidad de Género (si bien la Diputada Laura Elena Estrada estaba integrada a dicha comisión especial). Esta Comisión Especial también organizaría el Primer Parlamento de Mujeres en el Estado de Durango.

la Iniciativa de Egresos del Ejecutivo del Estado (PRI) del el año 2003 para aumentar 500 mil pesos al presupuesto del Instituto Duranguense de las Mujeres: ²³⁹

“Con su permiso (...) quiero hablar en relación al Instituto Estatal de la Mujer Duranguense, que es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio (...) el Instituto de la Mujer Duranguense, se creó por Decreto del Ejecutivo del Estado en respuesta a la demanda de generar condiciones para que las mujeres conozcan y hagan valer todos sus derechos, desarrollen sus capacidades, tengan acceso y control de los servicios, recursos y beneficios del desarrollo y participen en condiciones de igualdad con los hombres en la vida económica, política, cultural social y familiar. Hago referencia a lo anterior por la simple y sencilla razón, que como legisladora y Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de este Honorable Congreso, tengo como responsabilidad y preocupación primordial el de velar y luchar por la incorporación, aceptación, integración y desarrollo de la mujer, en todos los ámbitos que le rodean (...) el día de ayer en la comparecencia del señor Secretario de Finanzas y Administración del Estado, le cuestioné acerca del por qué el presupuesto a este Instituto -que asciende a la cantidad de 567,021.00 para el ejercicio del 2003-, es mínimo (...). Para llevar a cabo dichos programas que (...) tiene el instituto, es verdaderamente irrisorio y denigrante, es por ello compañeras y compañeros colegisladores, que el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, propone a este honorable pleno cameral que se le haga una reasignación al rubro 4115 que corresponde a este instituto en la Ley de Egresos (...) por una cantidad de 500,000.00 mil pesos de más y se le reasigne del rubro 4117 que corresponde a ‘agrupaciones varias’, que tampoco fue claro (el secretario) en expresar hacia donde iba esta rubro, y que cuenta con un presupuesto de 2 millones, 462 mil cien

²³⁹ Dicha situación había sido planteada el día anterior a la Comisión de Hacienda, misma que desechó la propuesta, razón por la cual la Diputada Laura Elena la proponía al pleno. Ver: Dictamen presentado por la comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública en relación a la ley de egresos del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal 2003, referente a la iniciativa enviada por el titular del poder ejecutivo. Sesión del 14 de diciembre de 2002, Diario de debates de la LXII Legislatura.

pesos”. (Sesión del 14 de diciembre de 2002, Diario de debates de la LXII Legislatura).

La Diputada Yolanda de la Torre intervino para obstaculizar la propuesta de la Diputada Laura Elena, así, sin oponerse totalmente al Punto de Acuerdo, propuso la creación de un artículo transitorio en el que se condicionaba el aumento al Instituto Estatal hasta que el Instituto Nacional de las Mujeres concurriera también con la aportación correspondiente. Al tanto de que esta posición podía parecer incongruente con su papel de “mujer” la Diputada sigue dos estrategias; trata de mostrar lo autorizado que está como representante mujer al haber realizado un gran número de propuestas en materia de género (no todas dictaminadas, cabría considerar); trata de justificar su propuesta en una demanda de corresponsabilidad federal con el Estado. Véase su intervención.

“Con su permiso (...) me parece que en el fondo es buena la propuesta, pero la forma, no estoy de acuerdo, creo que Durango ha hecho un gran esfuerzo (...), también queremos ver la participación del ámbito federal (...) yo quisiera que se le diera mucho más (al Instituto Estatal de la Mujer), porque soy mujer y me asumo como mujer, consciente de las inequidades que podemos sufrir, pero también reconozco las inequidades que pueden sufrir los hombres, y padecer en el constante trato social. Catorce iniciativas en favor de la mujer he presentado como mujer, consciente del compromiso que tengo con ellas, con mis compañeras mujeres pero también con mis compañeros varones (...), el Instituto Nacional de las Mujeres, hasta donde yo sé –me puedo equivocar y lo he preguntado por muchos lugares-, no ha hecho absolutamente nada por Durango, no hemos visto ningún beneficio y (eso que) es un Instituto Nacional. (...) Yo quisiera que también hubiera la concurrencia y que (...) lo dejáramos sujeto a que en la medida que el Instituto Nacional de las Mujeres y el Gobierno Federal aporte, el Gobierno del Estado haga su esfuerzo (...) mi propuesta es (...) crear un artículo primero transitorio para quedar como sigue: ‘se autoriza la reasignación de hasta quinientos mil pesos a la partida 4115 del Instituto Estatal de la Mujer, una vez que el Instituto Nacional de la Mujer y el Estado de Durango convengan aportar fondos concurrentes’. Me parece

que si hay que entrarle, hay que entrarle todos, es justo; cada mujer y cada hombre de este estado lo vale (...)". (Sesión del 14 de diciembre de 2002, Diario de Debates de la LXII Legislatura).

De acuerdo a la posterior intervención de la Diputada Laura Elena Estrada, se infiere que la objeción de la Diputada Yolanda de la Torre respondía a una forma de interacción competitiva de partido ya frecuente entre las legisladoras:

"Con el permiso de la presidencia, compañeras y compañeros diputados (...) qué casualidad, cuando yo me subo (a la tribuna) se sube (la Diputada Yolanda de la Torre), y pensé, de veras, pensé que era en apoyo total y absoluto, desinteresadamente a apoyar esta propuesta. Ella vuelve y reitera cada vez que toma la palabra en esta tribuna (...) con dolo (...), cuando no tiene argumentos saca a la federación, y discúlpeme compañera, esto ya no es tema (de) la federación (moción del Presidente de la Mesa Directiva) nomás tenía que hacer esta aclaración (parafrasea a la Diputada Yolanda de la Torre) 'en la medida que el gobierno federal me das y te doy', o ¿Cómo está compañera?, tenemos una responsabilidad como Estado, nosotros vivimos aquí, me encantaría que usted pudiera ir allá (al Consejo Consultivo del Instituto Estatal de la Mujer Duranguense) a decir todo lo que dice aquí, de veras lo deseo de todo corazón. No quisiera extenderme en lo que la federación hace porque no es el tema; sin embargo, el programa (del INMUJERES) me parece que lo desconoce compañera, el programa federal PROEQUIDAD – no nada más el Instituto de la Mujer Nacional-, el programa PROEQUIDAD trabaja a nivel nacional en todas y cada una de las dependencias de la República Mexicana, y el Instituto de la Mujer Duranguense es un instituto autónomo descentralizado que urge que tenga presupuesto para poder llevar a cabo (sus tareas); y créanmelo, el presupuesto que se está pidiendo no es nada, sería cosa de un centavo por día, no es nada fuera de la norma (...) me

parece que ella también forma parte del Consejo Consultivo (del Instituto Estatal)".
(Sesión del 14 de diciembre de 2002, Diario de Debates de la LXII Legislatura).²⁴⁰

Como se puede advertir la Diputada Laura Elena actuaba desde una identidad organizacional (Presidenta del a Comisión de Equidad y Género) así como desde una identidad de género y desde su *papel de representante política local*. En el caso de la Diputada Yolanda de la Torre, al parecer actuaba desde su posición *partidista* respaldando al gobierno estatal, pero esta identidad le serviría también para seguir boicoteando las acciones de la legisladora del PAN. No obstante, la mención hecha por ésta en cuanto a la pertenencia de la Diputada Yolanda de la Torre al Consejo Consultivo del Instituto Estatal de las Mujeres (identidad organizacional) la obligó a mover un tanto su posición para negociar. Es decir, ubicó su conducta en la lógica de “la consecuencia” – considerando las repercusiones que su total oposición al Punto de Acuerdo podía tener en el espacio del Consejo Consultivo en el que también tenía una responsabilidad. Así, tras un receso de 5 minutos decretado por el Presidente de la Mesa Directiva, ambas diputadas retiraron sus propuestas. El nuevo Punto de Acuerdo que se planteó proponía la reasignación de 250 mil pesos al Instituto (la mitad de lo solicitado por la Diputada Laura Elena Estrada, y no necesariamente de los rubros solicitados). Fue aprobado por mayoría de 13 votos a favor y 11 en contra (al parecer el PAN logró conjuntar los votos de los partidos de oposición).²⁴¹

²⁴⁰ Conviene mencionar que previo a la votación del Punto de Acuerdo de la Diputada Laura Elena Estrada, el pleno había aprobado por unanimidad una solicitud del Diputado Sergio Carrillo, del PT, para reasignar parte de los recursos -quinientos cuarenta mil pesos- que se encontraban en el concepto de “servicios personales”, a una nueva partida para subsidiar a un centro especializado en la atención de la niñez. Extrañamente, el Presidente de la Mesa Directiva pospuso la votación del Punto de Acuerdo planteado por la Diputada Laura Elena, poniendo a votación primero la propuesta del Diputado Sergio Carrillo, aún cuando la propuesta de éste fue posterior. Al parecer esta estrategia trató de asegurar los votos de los diputados del PAN sin que éstos tuvieran luego la posibilidad de cobrar sus votos.

²⁴¹ Quizá los partidos de oposición dieron su apoyo al PAN en función de apoyo que ésta había dado anteriormente al PT para que fuera reasignada una partida. Posterior a la votación, la Diputada Rosario Castro Lozano solicitó la palabra para *hechos*, misma que le fue concedida por el Presidente de la Mesa Directiva, sin embargo, los diputados del PRI basados en el artículo 150 de la Ley Orgánica, que disponía que las intervenciones no consideradas de los diputados sólo serían posible para *hechos* o *alusiones personales*, concluyeron que no había *hechos* que ameritaran el uso de la palabra por parte de la diputada. La negativa de reasignar más presupuesto al Instituto de las Mujeres sería políticamente utilizada por la diputada Castro Lozano en una posterior reunión pública del Congreso, en el contexto del Día Internacional de la Mujer, donde a partir de un Punto de Acuerdo exhibiría a los diputados –sobre todo del PRI-, como contrarios a *los intereses de las mujeres*.

A lo largo de la legislatura las prácticas obstruccionistas se dieron de ambas partes, tanto de la Diputada del PRI hacia las diputadas del PAN, como de éstas hacia aquella. El hecho anteriormente descrito se había visto precedido por una práctica de bloqueo de la Diputada Rosario Castro Lozano (PAN), a un Punto de Acuerdo propuesto por la Diputada Yolanda de la Torre, en el que pedía que el Congreso de Durango solicitara a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que en el diseño de presupuesto para el ejercicio fiscal de 2002 se incrementaran los recursos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, así como que en la revisión que realizaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el esquema del ramo 33, considerara destinar recursos específicos para la atención de la infancia. La Diputada Rosario Castro en su intervención expresaría la abstención que haría su partido en la votación por considerar anticipada la forma en que se planteaba:

“Con su permiso (...) consideramos que en el aspecto (...) de pedir mayores recursos en el fin es bueno, pero en el aspecto presupuestal no da en congruencia con la realidad que estamos viviendo en las entidades federativas, por la razón de que el presupuesto federal es en el ámbito nacional, y que de ahí se aporta la cantidad dentro del presupuesto federal global. (Sería) meternos a un área presupuestal que ni siquiera está presentada en el Congreso de la Unión, me parece que este Punto de Acuerdo sería muy interesante verlo en el mes de noviembre, que ya tendríamos un avance sustantivo (...) Por ese razonamiento (...) el Grupo Parlamentario de Acción Nacional se abstendrá” (sesión del 1º de octubre de 2002, Diario de Debates de la LXII Legislatura).²⁴²

La intervención de la Diputada Castro Lozano se sumaba a la serie de fricciones políticas entre las diputadas. En este sentido, la representación sustantiva de las mujeres se vio atravesada por las lealtades hacia los partidos gobernantes en el plano estatal y el plano federal, asumiéndose en este caso la Diputada Yolanda de la Torre como representante

²⁴²La Diputada Yolanda de la Torre refutaría esta argumentación (que por su posición en la fracción mayoritaria tendría más peso). Así, el Punto de Acuerdo sería aprobado por mayoría con una votación de 16 votos a favor (al parecer los diputados de las restantes fuerzas parlamentarias se sumaron al PRI) y 8 abstenciones (del PAN).

de los intereses del gobernador del estado, y las diputadas del PAN como defensoras de los intereses del gobierno federal. Dada su ubicación en una fracción de mayoría, las acciones de bloqueo de la Diputada Yolanda de La Torre fueron más efectivas.

En este contexto, la representación política de los “intereses de las mujeres” fue también una vía para posicionar a los intereses partidistas –y de grupo político de las legisladoras. Considérese, el pronunciamiento de la Diputada Laura Elena Estrada Rodríguez (PAN), cuando en una sesión pública del 18 de marzo de 2003 – una semana después del Día internacional de la Mujer-, aprovecha la ocasión para orientar su discurso más que al pleno del congreso, al público presente, buscando incidir en la consolidación de la figura del Presidente Vicente Fox y de su esposa Martha Sahagún:

“Con su permiso (...) es importante reconocer que en las últimas décadas se ha(n) puesto en marcha diversos programas y acciones gubernamentales para coadyuvar al mejoramiento de la condición de la mujer (...) por ello debe precisarse que el ejecutivo federal está avanzando de manera decidida en esta tarea, pues reconoce la importancia de impulsar acciones efectivas en pro de la mujer (...) no queremos, ni debemos ser simples espectadoras del desarrollo de nuestro país y de nuestra entidad, somos y queremos que se reconozca el trabajo de la mujer día con día, y un ejemplo de ello es la señora Martha Sahagún de Fox, quien es una mujer que desde diferentes ámbitos de acción se ha ganado un espacio en la sociedad mostrando su capacidad y responsabilidades ante un México moderno y actual, como lo vemos reflejado con la fundación ‘Vamos México’ (...). El papel que está desempeñando la señora Martha Sahagún de Fox, como muchas mujeres en nuestro México, es el de una mujer que se preocupa y tiene deseos de luchar y velar por las causas sociales de nuestras mujeres, niños y niñas en situación de desventaja, y además, apoya al Presidente de la República como esposa, en su proyecto de gobierno, situación que tiempo atrás no se veía y no estábamos acostumbrados a percibirlo, por ello las descalificaciones en tono machista, obsoleto y retrógrado, son una muestra clara de la antigua cultura política que hoy

las mujeres estamos dispuestas y trabajando por erradicarlas” (Diario de Debates LXII Legislatura).

Las situaciones referidas muestran cómo el contexto de alternancia política incidió en las posiciones encontradas de las legisladoras dificultando los “acuerdos de género”. Este clima se vio favorecido también por la escasa cantidad y pluralidad de mujeres – que pudieran haber actuado como mediadoras o aliadas de una fracción u otra-, por lo que las interacciones entre ellas se polarizaron. En este contexto, las diputadas utilizaron estratégicamente sus posiciones en las comisiones para desde ahí tratar de posicionar a sus partidos. En decir, la identidad partidista fue el sustrato de las relaciones de competencia –y no de colaboración-, que se dio entre las diputadas. Esta situación matizó su ejercicio de la representación de la presencia política.

Las relaciones de colaboración entre las diputadas de la LXII Legislatura fueron prácticamente nulas. Una de las pocas ocasiones en que se vio una acción consonante fue en ocasión de la presentación de un Punto de Acuerdo de la Diputada Laura Elena Estrada, del PAN para que la LXII Legislatura solicitara a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que en uso de sus facultades legales procediera a dictaminar la iniciativa para la reforma del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –que tenía por objeto precisar los términos de aplicación de la cuota de género en el COFIPE. Una vez que el Punto de Acuerdo fue aprobado, la Diputada Yolanda de la Torre intervendría para manifestar el apoyo del Grupo Parlamentario del PRI y una pretendida y futura colaboración conjunta entre las diputadas para impulsar la igualdad política de las mujeres en el Estado:

“(…) un gran filósofo alemán del siglo pasado afirmaba con mucho acierto que es importante conocer nuestra realidad pero lo más importante es transformarla; en Durango, las mujeres conocemos nuestra realidad, y sabemos apoyarnos y solidarizarnos, mi intervención aquí es a nombre del Grupo Parlamentario del PRI, en apoyo al Punto de Acuerdo presentado por las compañeras diputadas de Acción Nacional, en la definición de futuras líneas de trabajo para la actuación de las

mujeres, en la perspectiva de ampliar y consolidar puntos de igualdad y equidad entre los géneros (...) (Sesión del 4 de abril de 2002. Diario de Debates de la LXII Legislatura).

Esta intervención parecía preludiar una colaboración entre las diputadas, sin embargo ésta no se concretó en el planteamiento de iniciativas conjuntas y al contrario, como se pudo advertir, la relación fue de competencia política. La estructura relacional que tenían las diputadas en el Congreso dio más posibilidades a la Diputada Yolanda de la Torre de incidir en las decisiones. Véase en el siguiente cuadro (5.7) las posiciones de las diputadas

Cuadro 5.7
Congreso de Durango: matriz relacional de la presencia femenina en las comisiones de la LXII Legislatura

Comisiones/ Comisiones	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Justicia (1)	-	R	R	-	-	-	-	-	-
Constitucionales (2)	R	-	R	-	-	-	-	-	-
Reglamentos (3)	R	R	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo Social (4)	Y	-	-	-	Y	Y	Y /L	L	Y
Salud Pública (5)	Y	-	-	Y	-	Y	Y	-	Y
Discapacitados (6)	Y	-	-	Y	Y	-	Y	-	Y
Familia (7)	Y	-	-	Y/L	Y	Y	-	L	Y
Equidad y Género (8)	-	-	-	L	-	-	L	-	-
Turismo y Cinematografía (9)	Y	-	-	Y	Y	Y	Y	-	

Fuente: Elaboración propia.

Significado de abreviaturas: R = Rosario Castro Lozano (PAN); Y = Yolanda de la Torre (PRI); L = Laura Elena Estrada Rodríguez (PAN). Los números entre paréntesis en el plano horizontal corresponden a las comisiones del plano vertical. (Justicia/Justicia; Justicia/Constitucionales, entre otras).

De acuerdo con esta matriz relacional, la Diputada Yolanda de la Torre estaba en una fracción mayoritaria por lo que no requería del concurso de las diputadas del PAN para sacar adelante sus propuestas (salvo en el remoto caso en éstas fueran enviadas sólo a

la Comisión de Justicia, situación en la que requeriría de la colaboración de la Diputada Rosario Castro Lozano, que presidía la comisión). Tampoco requería de la plataforma de la Comisión de Equidad y Género, ya que su pertenencia a la Comisión de la Familia justificaba que hiciera propuestas legislativas relacionadas con el género –aún en su relación con la cuestión familiar. La Diputada Laura Elena Estrada, del PAN estaba en una posición más vulnerable ya que además de ubicarse en pocas comisiones -no “poderosas”-, pertenecía a una fracción de minoría (PAN). La Diputada Rosario Castro Lozano, aún cuando pertenecía a una fracción de minoría estaba en comisiones relativamente “poderosas” (aunque su presencia estaba menos distribuida en las comisiones).²⁴³

En este contexto de relaciones de competencia estuvieron estratégicamente estructuradas, la posición de la Diputada Laura Elena Estrada en la Comisión de Equidad y Género supuso un debilitamiento institucional de su gestión pues al ser la única mujer y la única representante de su partido (los otros cuatro integrantes eran hombres, dos del PRI, uno del PD y uno más del PRD) estuvo en una posición de aislamiento –político y de género. En efecto, la presencia institucional de la Comisión de equidad y Género le fue disputada a la Diputada Laura Elena Estrada por los espacios que ocupó la Diputada Yolanda de la Torre, en las comisiones de Salud Pública, la de Discapacitados y de la Tercera Edad –comisiones presididas por ella-, además de la Comisión de la Familia –presidida por el Diputado Blas Rafael Palacios, regularmente aliado de la Diputada Yolanda de la Torre.

No obstante, esta situación de rivalidad no necesariamente afectó de manera negativa a la agenda de género, antes bien, se podría decir que en alguna forma la incentivó a partir de la iniciativa e incidencia que tuvieron las diputadas en la difusión y vigencia de los asuntos de género. Así, con sus frecuentes intervenciones, iniciativas, pronunciamientos y Puntos de Acuerdo realizados desde su propia trinchera -de partido y comisión-, las

²⁴³ La Comisión de Justicia ha sido una de las que el PRI ha cedido a al PAN y regularmente es presidida por un hombre. La situación extraordinaria de que la presidiera una mujer se explica por el capital político que portaba la Diputada Rosario Castro.

legisladoras mantuvieron presente el tema de género en la agenda legislativa. En este contexto, incluso algunos diputados hombres se involucraron en esta empresa. Así, la Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Educación del Estado de Durango propuesta por los Diputados Gabino Rutiaga Fierro y Jorge Herrera Delgado (PRI) incluyó la equidad de género como uno de los criterios de operación de la ley.²⁴⁴

La coincidencia en los espacios de responsabilidades pareció haber motivado el interés de los diputados hombres en la agenda de género. Una de las figuras masculinas más sobresalientes fue la del Diputado Blas Rafael Palacios Cordero del PRD, coautor con la Diputada Yolanda de la Torre, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley de las y los Jóvenes y la Ley para la protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes –que en diversos aspectos incorporaron elementos de género–, además de que como integrante de la Comisión de Justicia participó en la iniciativa de creación del Código Penal de 2004. Resalta que en todas las iniciativas de género en las que participó el Diputado Blas Rafael Palacios se haya dado también la participación de la Diputada Yolanda de la Torre, con quien compartía responsabilidades en las comisiones de Asuntos de la Familia y Menores de Edad –de la que él era Presidente y donde la Diputada Yolanda de la Torre era Secretaria–, además de la Comisión de Turismo y Cinematografía.²⁴⁵ Por otro lado, a través de las comisiones de Justicia, Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, el Diputado Palacios Cordero compartió responsabilidades con la Diputada Rosario Castro Lozano, y en la Comisión de Equidad y Género, con las Diputadas Laura Elena Estrada y Yolanda de la Torre.

De esta manera, se puede decir que la agenda de género efectiva en la LXII Legislatura fue el resultado en parte, de una estructura relacional en la que las influencias fueron

²⁴⁴ Presidente y Vocal, respectivamente de la Comisión de Educación. Los Diputados Jorge Herrera Delgado y Gabino Rutiaga se relacionaban con la Diputada Yolanda de la Torre a través del PRI (pertenecían al mismo partido). Además, el Diputado Jorge Herrera compartía responsabilidades con la Diputada Yolanda de la Torre y la Diputada Laura Elena en la Comisión de Asuntos de la Familia y Menores de Edad. A su vez, el Diputado Gabino Rutiaga compartía responsabilidades con la Diputada Yolanda de la Torre en la Comisión de Salud Pública. Estas posiciones relacionales seguramente les permitieron familiarizarse con el tema de género. Véase sesión del 12 de diciembre de 2002. Diario de Debates LXII Legislatura.

²⁴⁵ En la Comisión de Asuntos de la Familia también estaba la Diputada Laura Elena Estrada, como vocal.

recíprocas a partir de compartir responsabilidades en determinadas comisiones. Lo anterior se puede advertir en el discurso de ampliación de fundamentos de la iniciativa para instituir el Parlamento de Mujeres del Estado de Durango, que hizo la Diputada Yolanda de la Torre Valdez:

“...para las y los legisladores que conformamos esta Sexagésima Segunda Legislatura, fue una maravillosa experiencia (el Primer Parlamento), sobre todo para las mujeres de Durango y varones que participaron, fue una oportunidad histórica. En ésta, que es la máxima tribuna de nuestro Estado, se pudieron escuchar la voz de las mujeres y de los varones demandando equidad de género, no solamente en el marco jurídico, sino además en las políticas públicas. La experiencia fue muy enriquecedora, yo recuerdo claramente cómo el Diputado Sergio Carrillo²⁴⁶ me comentaba lo importante que fue para él escuchar la voz de las mujeres, lo que aprendió y lo que nutrió su trabajo como legislador. La experiencia que vivió la Diputada Laura Elena como miembro de la Comisión (Especial), el Diputado Jorge Herrera Delgado, que hoy no está con nosotros, pero que participó maravillosamente en esta Comisión Especial, al igual que el Diputado Blas Rafael Palacios Cordero, y todos los diputados integrantes de esta Comisión Especial que celebró el 50 aniversario del voto de la mujer en México, y (que tenía) como una de sus acciones la celebración del Primer Parlamento de Mujeres en el Estado de Durango...”

5.13 Más allá de los acuerdos de género: la regla de la mayoría, la disciplina de partido y la lealtad política en la construcción de la agenda de género.

Como ya quedó dicho anteriormente, la pertenencia a una fracción parlamentaria suele ser una de las identidades organizacional que con mayor fuerza estructura las interrelaciones de los representantes políticos no solo en la construcción de la agenda

²⁴⁶ El Diputado Sergio Carrillo compartió responsabilidades con la Diputada Rosario Castro Lozano en la Comisión de Estudios Constitucionales, y en la de Reglamentos y Prácticas Constitucionales; en la de Salud Pública con la Diputada Yolanda de la Torre, y en la de Desarrollo Social con esta misma diputada y con la Diputada Laura Elena Estrada.

de género, sino de la agenda legislativa en general. Así, aún cuando en algunos asuntos de la agenda esta relación se entrelaza con la identidad de género y la pertenencia a determinadas comisiones, o con el desempeño de alguna función o puesto en la estructura organizacional, la identidad con el partido político es una posibilidad siempre abierta. Cuando las formas de toma de decisiones de manera consensuadas no funcionan – ya sea porque no hay canales de intermediación adecuados o porque existe una diferencia política de fondo que determine la toma de decisiones de manera unilateral-, la identidad partidista –que toma la forma de “unidad”- norma la toma de decisiones desde una “disciplina de partido”.

Aún con el desgaste político que este tipo de toma de decisiones conlleva –en la medida en que los asuntos legislados no tienen un consenso y por lo tanto, tampoco una legitimidad-, en la construcción de la agenda de género existen situaciones en las que las decisiones fueron tomadas de esa manera. El ejemplo más representativo es la reforma al Código Civil del Estado de Coahuila que introdujo el *Pacto Civil de Solidaridad* que fue decidido sólo por la mayoría priísta (20 representantes, dos mujeres y 18 hombres).

En este caso la disciplina de partido no fue casual ya que en gran medida obedeció a la influencia de la figura del Ejecutivo en la toma de decisiones. En un contexto de mayoría y con el respaldo del Gobernador, la fracción del PRI pudo utilizar tanto los recursos institucionales formalmente establecidos como prácticas informales a su favor. Con objeto de comprender las interacciones de los representantes en un contexto de *disciplina de partido* se abordará el proceso legislativo que caracterizó la incorporación del Pacto Civil de Solidaridad en el Código Civil de Coahuila durante la LVII Legislatura. Del Congreso de Coahuila.

5.14 Los procesos de legislación en torno a la discriminación por orientación sexual en el Congreso del Estado de Coahuila.

De acuerdo a lo tratado en el capítulo III, el tema de la discriminación ya estaba presente en el entorno legislativo, es decir había ya un concepto jurídico para entender y atender

esta problemática, incluso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal había legislado sobre las Leyes de Convivencia Social. En el Congreso de Coahuila los cambios a la constitución local en materia de discriminación se dieron desde la LV Legislatura, pero fue hasta la Legislatura LVII cuando se crearon los marcos jurídicos adicionales para implementar una política de gobierno en torno a la discriminación, conviene mencionar que en tal proceso fue central la figura del gobernador mientras el papel del congreso fue más bien reactivo. En efecto, el 20 de abril de 2006, el Gobernador del Estado, Profesor Humberto Moreira Valdés, expidió un decreto por el que se creó la Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila. Ello dio inicio a una serie de acciones de parte de los representantes que desembocaron en la creación y/o reforma de los marcos jurídicos para legislar en torno a la discriminación enfatizando la motivada por orientación sexual.

En el curso del proceso se advierten tres fases: la primera se caracteriza por acciones individuales de los actores que desde las distintas posiciones que ocupaban propusieron modificaciones a diversos cuerpos jurídicos tratando de emular las acciones de los otros. Así, posterior al Decreto expedido por el Gobernador, los diputados del PUDC propusieron (el 16 de mayo de 2006) eliminar el término “homosexual” de la Ley de Asistencia Social por el sentido de discriminación sexual que éste connotaba. Posteriormente, el 15 de agosto de 2006, el Ejecutivo del Estado junto con el Poder Judicial del Estado, plantearían reformas al Código Penal para sancionar los delitos contra la dignidad e igualdad de las personas, cuando se discriminara por razones de – entre otras-, sexo y *orientación sexual*.

La siguiente acción - 5 de octubre de 2006-, la desarrollarían en conjunto los partidos de oposición (PUDC, PVEM, PAN, y PT), con una iniciativa de Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila. A partir de aquí, el juego entró en una segunda etapa pues claramente se distinguió una “coalición legislativa de oposición”, cuya acción trataba de superar las acciones llevadas hasta entonces por el Gobernador –y su partido, el PRI. La iniciativa de Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación cubría disposiciones para evitar la discriminación en una amplia

gama de prácticas –y no solamente la motivada por preferencia sexual. Esta iniciativa fue turnada a comisiones, siguiendo –aparentemente-, el procedimiento legislativo normal.

La siguiente jugadora sería la diputada Julieta Fuentes, del PRI – Presidenta de la Comisión de Equidad y Género- quien el 6 de noviembre de 2006, plantearía una iniciativa de reformas al Código Civil del Estado para -entre otros aspectos-, incorporar el *Pacto Civil de Solidaridad*, entendido como un *contrato celebrado por dos personas físicas mayores de edad, de igual o distinto sexo, para organizar su vida en común*. El planteamiento de esta iniciativa terminaría por definir dos “coaliciones” al interior de la legislatura: la del PAN, junto con los demás partidos de oposición, en contra de la propuesta –si bien de manera embozada-, y la del PRI, que aglutinado en torno a la disciplina de partido impulsaría la iniciativa. Con esta jugada iniciaría la tercera fase del proceso –en la que las relaciones se mantendrían tirantes durante un buen tiempo.

5.15 Las acciones estratégicas de los actores en el proceso legislativo del Pacto Civil de Solidaridad

Una vez que la Diputada Julieta Fuentes presentó su iniciativa para la incorporación del Pacto Civil de Solidaridad al Código Civil, los partidos de oposición a sabiendas de su minoría trataron de debilitar la iniciativa antes de que se le diera segunda lectura para evitar que fuera turnada a comisiones. Para ello se adelantaron en una jugada poco posible de éxito: propusieron un Punto de Acuerdo -22 de noviembre de 2006-, en el que solicitaban someter a referendo la iniciativa.²⁴⁷ Fueron los diputados del PRD quienes hicieron la propuesta seguramente en un intento de embozar el origen central de la

²⁴⁷ Este recurso legal estaba considerado en el artículo 33 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, de acuerdo al cual los sujetos facultados para solicitarlo podrían ser: el cincuenta por ciento de los Diputados del Congreso; el Gobernador del Estado; el cincuenta por ciento más uno de los Ayuntamientos o el tres por ciento de los ciudadanos electores coahuilenses.

oposición – la posición del PAN.²⁴⁸ El argumento utilizado se basó en la obligación que como representantes tenían los diputados para informar a los ciudadanos electores sobre el trabajo desarrollado en el Congreso. Véase al respecto la intervención del Diputado Luis Alberto Mendoza Balderas del PAN:

“...vemos con agrado la propuesta presentada por el Grupo Parlamentario del PRD en cuanto a que la ciudadanía tiene todo el derecho de estar informada (de) lo que están haciendo sus Diputados, es una obligación personal de cada uno de nosotros acudir a nuestros distritos e informar que es lo que está pasando en el Congreso, eso es de por sí ya una obligación (...) más aun cuando se trata de temas tan controvertidos y que pueden polarizar a la sociedad (...) con agrado la ciudadanía tomaría esta situación y no es imponer mayorías sobre minorías, (...) es buscar, es velar porque la ciudadanía esté informada y a su vez nosotros tengamos un amplio criterio sobre lo que votaremos (...) creo que todos (...) conocemos nuestra Constitución que nos establece la obligación de no discriminar a nadie, por eso tampoco las mayorías pueden ser discriminadas al catalogar, y al negar, opinar y hablar. El artículo 31 de la Ley de Participación Ciudadana establece que el referendo es la consulta mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan una iniciativa de ley o decreto (...) si no se alcanza los porcentajes (...) el referendo únicamente (...) da el carácter de recomendación (...) Creo que no debemos tenerle miedo a nutrir nuestros criterios en base a lo que la ciudadanía opina. Yo reconozco humildemente que no soy poseedor de la verdad absoluta y que además este tema tiene que ser discutido por abogados, por asociaciones de uniones de homosexuales o gays, como lo que comentaba la Diputada, también por las iglesias, y eso, sin que nuestro criterio sea normado únicamente por la moral o por la religión (...) (Sesión del 22 de noviembre de 2006. Diario de Debates LVII Legislatura de Coahuila).

²⁴⁸ Es posible suponer que uno de los propósitos que animaba a los Diputados de oposición era evitar que la legislación sobre el Pacto Civil de Solidaridad se diera antes que su iniciativa para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila –en cuyo caso su labor legislativa se vería opacada.

El Punto de Acuerdo enfrentó la disciplina de partido de la fracción parlamentaria del PRI, que votó en contra. No obstante, a partir de la acción de los partidos de oposición la fracción del PRI replantearía su estrategia. Así, el 21 de diciembre de 2006, la Diputada Julieta Fuentes retiraría su propuesta, pero ese mismo día los 20 diputados del PRI - como fracción parlamentaria- plantearon una iniciativa muy similar a la propuesta de la Diputada Julieta Fuentes (modificada sólo en los términos más vulnerables que en el transcurso de la discusión se habían hecho notar).

La iniciativa de la fracción del PRI fue leída en segunda ocasión el 26 de diciembre de 2006 – última sesión del segundo periodo ordinario de sesiones- y se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia –la primera coordinada por un diputado del PRI, y la segunda coordinada por un diputado del PAN.²⁴⁹ Ni la fecha de presentación, ni el orden del turno fue casual, así, al leerse la iniciativa en la última sesión – próximas ya las vacaciones de diciembre-, se desactivaba la posibilidad de que los diputados de oposición movilizaran al sector de la sociedad contrario a la iniciativa. Por otro lado, al turnarse a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en primer término – y no a la de Justicia-, se sacaba de la influencia del PAN la facultad de dirigir el proceso de dictaminación de la iniciativa.

El dictamen de las Comisiones Unidas (favorable a la propuesta de los diputados del PRI), fue presentado al Pleno el 11 de enero de 2007 en sesión extraordinaria, y aprobado por mayoría, con 20 votos a favor y 13 en contra (la posición del Diputado del PT cambió de manera favorable a la propuesta, pero al parecer se abstuvo de votar, con ello se fracturaba la coalición legisladora opositora). Las acciones seguidas por los actores en el proceso anteriormente referido se pueden advertir en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.8

Curso de las acciones estratégicas en la legislación por discriminación por orientación sexual hasta la culminación el Pacto Civil de Solidaridad.

Ejecutivo del Estado y PRI	Fracciones de Oposición

²⁴⁹ Este turno de comisiones fue considerado posteriormente por los diputados de oposición como un procedimiento al margen de la Ley Orgánica, pretendiendo con ello invalidar el procedimiento jurídico de la iniciativa.

Fecha/actor	Acción	Fecha/actor	Acción
20/04/06 Ejecutivo Del Estado	Decreto que crea la Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila	16/05/2006 PUDC	Reformas a la Ley de Asistencia Social para eliminar el término homosexual.
15/08/2006 Poder Ejecutivo y Judicial del Estado	Iniciativa de Reforma al Código Penal y Código de Procedimientos Penales para sancionar los delitos contra la dignidad e igualdad de las personas por razones de orientación sexual	05/10/ 06 PAN, PUDC, PT, PRD, PVEM.	Iniciativa de Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (presidida por un diputado del PRI) mantiene en comisiones la iniciativa de los partidos de oposición		No tiene margen de juego	
06/11/06 Dip. Julieta Fuentes (PRI)	Primera lectura a una propuesta de reformas y adiciones a diversos artículos del Código Civil y de la Ley del Registro Civil: establece el Pacto Civil de Solidaridad.	22/11/06 PRD (lo apoya el PUDC, PVEM, PAN y PT)	Punto de Acuerdo para que el Congreso acuerde iniciar los trámites para solicitar someter a referendo la iniciativa del Pacto Civil de Solidaridad
22/11/06 fracción PRI	Rechaza el Punto de Acuerdo		
21/12/06 Dip. Julieta Fuentes (PRI)	Retira la propuesta promovida por ella en torno a la creación del Pacto Civil de Solidaridad	No juega	
21/12/06 Fracción Parlamentaria del PRI.	Presentan iniciativa para reformar y adicionar diversos dispositivos del Código Civil y de la Ley del Registro Civil para crear el “ <i>Pacto Civil de Solidaridad</i> ”.		
26 /12/06. Pleno del Congreso	2ª lectura (última reunión del periodo ordinario de sesiones). Se turna a comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.	No juega (pierde la oportunidad de impugnar el orden del turno de la iniciativa). Con esta omisión el rechazo (posterior) de la oposición es derrotada	
11/01/07	No considera las	11/01/07	El PAN impugna el

Dictamen (favorable) en sesión extraordinaria	impugnaciones del PAN. Votan a favor los 20 diputados del PRI	PUDC, PAN, PRD y PVEM. (El PT interviene a favor de la propuesta).	carácter de <i>estado civil</i> del Pacto Civil de Solidaridad y el procedimiento del turno a comisiones. Votan en contra (al parecer el PT se abstiene)
Resultado final: se aprueba por mayoría			

Fuente: elaboración propia a partir del seguimiento del proceso legislativo en el Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila.

El curso de las acciones debe leerse de la columna izquierda a la derecha, es decir, la primera acción llevada a cabo por el Gobernador para crear la Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el estado, concita una acción de los partidos de oposición, que a su vez es superada por otra acción del gobernador y del Poder Judicial del Estado y así sucesivamente, terminando con el triunfo del gobernador y del PRI. En el recuadro destaca la cantidad de recursos institucionales que pone en juego la fracción del PRI y la escasez de recursos que tienen los partidos de oposición. Los espacios en blanco en que éstos no tienen juego significan oportunidades perdidas o carencia de recursos para delinear estrategias efectivas. Además, en un contexto en que la fracción del PRI era más numerosa y dada la forma de votación (mayoritaria) aunada a la disciplina de partido, las estrategias armadas por los legisladores de oposición tenían pocas probabilidades de ser efectivas.

Una vez establecido el Pacto Civil de Solidaridad vendrían una serie de reformas a diversas normas jurídicas correlacionadas.²⁵⁰ En el PRI, la disciplina de partido seguiría operando como mecanismo de aprobación, mientras los partidos de oposición cambiaron su estrategia al estar de acuerdo en casi todas las iniciativas las cuales serían aprobadas por unanimidad, como la propuesta del Ejecutivo, en la que planteaba se hiciera modificaciones al Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, a fin de prohibir la restricción en las oportunidades de acceso y formación profesional por cuestiones de preferencia sexual. Otras iniciativas no pasarían de las comisiones, como

²⁵⁰ Conviene recordar que el artículo 2º transitorio del Decreto 209 que modificó el Código Civil, para -entre otras cosas- incluir el Pacto Civil de Solidaridad, dejó establecida la consideración de que durante los cuarenta y cinco días a la fecha de publicación del Decreto el Ejecutivo del Estado expediría las adecuaciones reglamentarias que fueran necesarias para la ejecución cabal del mismo, especialmente, las que regularan el registro del Pacto Civil de Solidaridad.

la propuesta por la Diputada Julieta Fuentes, donde solicitaba modificar el Código Penal para aumentar en una tercera parte la pena de prisión y multa, cuando el delito contra la dignidad e igualdad de las personas se cometiera en contra de sectores de la población homosexual, bisexual y transgénero.

5.16 La importancia de la ubicación de los actores en el sistema de comisiones para la definición de los resultados políticos.

En el contexto de competencia político-partidista en que se desarrolló la LVII Legislatura, la ubicación de los actores en el sistema de comisiones jugó un papel preponderante pues les dio la posibilidad de controlar el destino final de las iniciativas, así como los tiempos políticos para su dictaminación. De la intervención –tardía- del Diputado José Francisco Cortés Lozano, del PAN, se puede inferir el efecto que tuvo en el proceso legislativo del Pacto Civil de Solidaridad, el turno de la iniciativa a una comisión que ellos no contralaban:

“Con su permiso (...), el procedimiento legislativo se viola flagrantemente; conforme a nuestra Ley Orgánica, el artículo 107 establece que la Comisión de Justicia es la encargada de dirigir los trabajos relativos a la competencia del Código Civil, la legislación Civil y Penal, sin embargo, el Presidente de la anterior Mesa Directiva²⁵¹ (...) lo turnó a Comisiones Unidas mencionando en primer término la Comisión de Gobernación, sin que fuese necesario establecer que debe ser la Comisión de Justicia²⁵² la que debe dirigir los trabajos porque así lo establece nuestra Ley Orgánica. Un simple turno de una iniciativa no puede violentar la ley, como lamentablemente está ocurriendo, por lo que esta iniciativa resulta viciada desde un inicio” (Diputado José Francisco Cortés Lozano, PAN, Presidente de la Comisión de Justicia, sesión del 11 de enero de 2006, Diario de Debates de la LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

²⁵¹ El Presidente de la Mesa Directiva en turno era el Diputado Juan Alejandro de Luna González, del PRI.

²⁵² La Comisión de Justicia era coordinada por el Diputado Francisco Cortés Lozano, del PAN y la de Gobernación y Puntos Constitucionales por el Diputado Francisco Saracho Navarro del PRI.

La respuesta del Diputado Francisco Saracho Navarro, del PRI deja ver que el manejo institucional del tiempo en las organizaciones también tiene un sentido que obra a favor o en contra de un propósito:

“Con su permiso (...), el Artículo 135 de la Ley Orgánica que regula la actividad y el procedimiento Legislativo para llevar a cabo este Congreso del Estado establece en su tercer y cuarto párrafo que cuando la materia de un asunto así lo requiera, éste podrá turnarse hasta a dos Comisiones Dictaminadoras para que unidas lo estudien y resuelvan, salvo que por excepción el Pleno del Congreso acuerde que se turne a más de dos Comisiones. En estos casos, la Comisión que se menciona en primer término, será la encargada de convocar, coordinar los trabajos (...). Para el estudio, discusión y formulación del Dictamen, se seguirá el procedimiento establecido en esta Ley para el trabajo de Comisiones (...). Por otro lado, el primer párrafo del Artículo 197 de la misma Ley Orgánica, dispone que la decisión sobre el turno asignado a las iniciativas o minutas sólo podrá ser modificada por el Presidente de la Mesa en el transcurso de la sesión respectiva, de lo que se desprende que el momento dentro del procedimiento legislativo en el que resultaba oportuno manifestar alguna observación como lo ha hecho el Diputado Cortés respecto al proceder del Presidente de la Mesa Directiva, era aquél en que se dio a conocer en el Pleno del Congreso. Si en ese momento no se hizo valer la oportunidad de rebatir con argumentos válidos la decisión del Presidente a fin de reconsiderar el turno, no veo otro momento en que la Ley Orgánica permite una discusión o la presentación de alegatos para modificarlo. Los abogados sabemos que en cualquier procedimiento se establecen tiempos, en los que se agotan las etapas del mismo proceso, y si por negligencia, por desconocimiento o por falta de pericia o por estar pensando ya en las vacaciones dejaron pasar alguno de estos momentos (...), su derecho se agotó en aquella sesión del 26 de diciembre del año próximo pasado, en la que tuvieron conocimiento del acto que ahora reclaman”.
(Diputado Francisco Saracho Navarro, PRI Coordinador -de la Comisión de

Gobernación y Puntos Constitucionales. Sesión del 11 de enero de 2007. Diario de Debates de la LVII Legislatura).

Por otro lado, sobresale el manejo político en los tiempos de dictaminación, que como estrategia dilatoria utilizó la fracción mayoritaria del PRI, dictaminando en un menor tiempo las propuestas planteadas por el Ejecutivo y los legisladores del PRI, y reteniendo en comisiones las iniciativas planeadas por los diputados de oposición. Conviene considerar que según las leyes orgánicas de los congresos, el Ejecutivo del Estado comparte junto a los legisladores la función legislativa – aunque con algunas diferencias.²⁵³ Así, el artículo 184, establece un procedimiento distinto para las iniciativas presentadas por el Ejecutivo ya que éstas se turnan inmediatamente a comisión, sin necesidad de ser sujetas a un proceso previo de discusión en el pleno para ver si son admitidas, como se hace con las iniciativas de los diputados. Esto, en principio, implica una mayor celeridad para la dictaminación de las iniciativas del ejecutivo ya que se obvia el trámite de la segunda lectura. Los tiempos de dictaminación se pueden acortar aún más cuando hay concordancia política entre el poder legislativo y el ejecutivo. Por otro lado, el Ejecutivo del Estado tiene también derecho de veto. En este sentido, su presencia sobre el poder legislativo y en la construcción de la Agenda legislativa no puede pasar inadvertida –y puede llegar a ser definitiva. En el siguiente cuadro se puede advertir cómo el manejo de los tiempos por parte de la fracción priísta obró a favor de las iniciativas del Gobernador y de los diputados del PRI como fracción mayoritaria (ver cuadro 5.9).

Cuadro 5.9
Tiempo de dictaminación de la legislación aprobada en materia de discriminación por preferencias sexuales.

Fecha/ Propuesta/actores	Fecha turno/comisión	Fecha de dictamen	Tiempo transcurrido
Reformas a la Ley de Asistencia Social: para eliminar el término homosexual. 16/05/2006 Diputados del PUDC	29/05/2006. Gobernación y Puntos Constitucionales.	05/10/06	5 meses c/6 días

²⁵³ De acuerdo a la fracción II del artículo 183, de la Ley Orgánica del Congreso de Coahuila, al Gobernador del Estado le compete el derecho de iniciar leyes y decretos.

Reforma al Código Penal y Código de Procedimientos Penales: delitos contra la dignidad e igualdad de las personas 15/08/2006 Ejecutivo del Estado	21/08/06. Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia	22/08/06	1 día
Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza. 05/10/ 06 Diputados de los Grupos Parlamentarios del PUDC, PVEM, PAN, PT.	10/10/06 .Gobernación y Puntos Constitucionales	26/06/07	8 meses c/16 días
Reformas y adiciones a diversos artículos del Código Civil y de la Ley del Registro Civil: establece el Pacto Civil de Solidaridad 21/12/2006 Los 20 diputados de la fracción del PRI	26/12/06. Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.	11/01/07	16 días
Modificaciones al Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila: prohíbe restringir las oportunidades de acceso y formación profesional por cuestiones de preferencia sexual. Ejecutivo del Estado Prof. Humberto Moreira Valdés.	04/06/07. Gobernación y Puntos Constitucionales	26/06/07	22 días
Reforma a la ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila: incluir el término "compañero civil" para nombrar a las personas familiares con derecho a una pensión a la muerte de un trabajador al servicio del Estado. 01/10/2007 Alfio Vega, Jeanne Snyderlaar, y Leocadio Hernández, PRI.	09/10/07. Gobernación y Puntos Constitucionales.	30/10/07	21 días

Fuente: elaboración propia a partir del seguimiento del proceso legislativo en el Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila

Como se puede apreciar, las propuestas hechas por el Ejecutivo tuvieron prioridad para ser dictaminadas, así, su propuesta de reforma al Código Penal y Código de Procedimientos Penales, que estableció los delitos Contra la Dignidad e Igualdad de las Personas, fue dictaminada antes que la iniciativa de los diputados del PUDC -aún cuando habían sido planteadas con anterioridad- relativas a reformar la Ley de Asistencia Social para eliminar el término homosexual, Mientras la Iniciativa del ejecutivo requirió sólo un día para ser dictaminada, la de los Diputados del PUDC tardó más de cinco meses.

En la misma situación se encontró la Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila, propuesta por los Diputados de los Grupos Parlamentarios del PUDC, PVEM, PAN, y PT, misma que estuvo en comisiones más de 8 meses, mientras en el inter fueron aprobadas otras propuestas de los diputados del PRI que fueron planteadas con posterioridad, como las reformas y adiciones a diversos artículos del Código Civil, y de la Ley del Registro Civil para establecer el Pacto Civil de Solidaridad, y que sólo llevó 16 días para su dictaminación.

Estas prácticas dilatorias –que podrían caracterizarse como de obstruccionismo político de parte de la fracción dominante del PRI-, fueron denunciadas en repetidas ocasiones por los diputados de oposición. Lo anterior se advierte en la intervención que hace el Diputado Alfredo Garza Castillo del PUDC, para fundamentar su voto en contra del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales en relación al Pacto Civil de Solidaridad:

“Con su permiso (...), el Pacto Civil de solidaridad es una propuesta que no puede ni debe tomarse a la ligera y sin embargo nos encontramos discutiendo esta iniciativa que recién se presentó el 21 de diciembre del 2006 y no podemos dejar pasar el hecho de que se convocó a una sesión extraordinaria para ello, siendo que existen iniciativas anteriores, como la propuesta por nosotros en materia de discriminación, y que sin importar el principio de ‘primero en tiempo, primero en derecho’ se le brinde prioridad”. (Sesión del 11 de enero de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

La *autorización y el control* sobre las instancias decisorias permitieron a la fracción del PRI manipular políticamente los tiempos de la legislatura. Así, la iniciativa de Ley para Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila fue dictaminada hasta junio de 2007, mucho después de las propuestas de los diputados del PRI y del Ejecutivo. En este sentido, la utilización del recurso tiempo por parte de la fracción del PRI tuvo el efecto

adicional de *diluir* el impacto político de las iniciativas de los partidos de oposición.²⁵⁴

Las relaciones políticas de enfrentamiento entre las fracciones parlamentarias afectaron incluso el desarrollo de la agenda de género. Así, de las cinco iniciativas rezagadas propuestas por el PRI, cuatro habían sido turnadas a la comisión de Justicia (presidida por un diputado del PAN), lo mismo que dos de las cuatro iniciativas propuestas por el PAN, y una propuesta conjunta por los diputados del PAN y el PUDC.

La demora en las comisiones – en ocasiones deliberada -, motivó que al final del primer año de la legislatura el Grupo Parlamentario del PRD presentara una iniciativa orientada a reformar la Ley Orgánica del Congreso para proponer que cuando el coordinador de una comisión no convocara a reunión, el Presidente de la Mesa Directiva o de la Diputación Permanente tendría la facultad de convocarla, y en el caso de las prórrogas, éstas no podrían exceder de 30 días naturales. (Esta propuesta se quedó sin dictaminar, lo que bajo la lógica instrumental es comprensible en la medida en que su aprobación significaba modificar el marco institucional para el ejercicio del poder, favorable a la fracción mayoritaria).

“Con su permiso (...), hoy, cuando estamos por concluir el primer año de nuestro ejercicio constitucional, la Ley Orgánica no ha sufrido modificación alguna y se siguen presentando situaciones que ponen en duda el funcionamiento democrático del Congreso y su funcionamiento eficaz. Prueba de lo anterior han sido los debates y discusiones sobre la prontitud con que son dictaminadas las iniciativas presentadas por los diputados que integran el grupo mayoritario, mientras otras iniciativas permanecen sin discutirse, o se solicita prórroga, sin que se establezca la duración de la misma (...) debemos considerar el caso de la polémica iniciativa sobre el Pacto Civil de Solidaridad, donde el coordinador de una comisión se ha

²⁵⁴ Otra práctica que se deriva de estas maniobras es el “oportunismo legislativo” situación que tiene que ver con retomar las propuestas legislativas de los otros actores – al tiempo que sus propuestas son retenidas en comisiones- para abrogarse el crédito del asunto en cuestión. Esta práctica es posible por el conocimiento anticipado de la propuestas de los opositores – que deben estar disponibles desde antes de su presentación en el pleno-, y por la capacidad de retardar los tiempos de dictaminación en comisiones

negado a convocar para iniciar la discusión de la misma. No coincidimos con aquel pronunciamiento que se hizo en esta tribuna, relativo a que “la minoría opina y la mayoría decide”, sobre todo si pretende aplicarse al trabajo de las comisiones del Congreso, pues tal afirmación haría innecesaria la discusión y estudio de las iniciativas y proposiciones en tanto que, a priori, estaría determinada la aprobación o rechazo de las mismas en función a la fuerza numérica del grupo parlamentario a que pertenezca el promovente de la iniciativa. Eso, compañeras y compañeros diputados es el nefasto ‘mayoritazo’ que privó en el ámbito legislativo durante la etapa del presidencialismo autoritario (...) para eliminar esos resabios de irracionalidad legislativa, debemos establecer garantías mínimas para que las iniciativas o proposiciones de cualquier diputado sean dictaminadas en el plazo previsto por la Ley, y que en caso de solicitarse prórroga para emitir el dictamen, ésta no pueda exceder de treinta días naturales (Lorenzo Dávila Hernández y Genaro Eduardo Fuantos Sánchez, del PRD, sesión del 12 de diciembre de 2006, Diario de Debates, LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

5.17 La acción acotada de los representantes políticos en un contexto institucional.

No obstante la ventaja adicional que da una situación de mayoría para la utilización provechosa de los recursos institucionales, la existencia de normas y procedimientos son marcos que constriñen las formas y tiempos de intervención de los actores. En el proceso legislativo de la incorporación del Pacto Civil de Solidaridad al Código Civil, es claro que el PAN desaprovechó un recurso institucional que tenía a su alcance, como el hecho de solicitar que el turno de la iniciativa pasara en primer término a la Comisión de Justicia - donde tenía el control dado que era coordinada por uno de sus diputados. En lugar de eso, la iniciativa pasó a la Comisión de Gobernación –presidida por un diputado del PRI. No obstante, la experiencia les dejó a los diputados del PAN un aprendizaje que pondrían

en operación más adelante, cuando la Diputada Julieta Fuentes planteó una iniciativa de reforma al Código Penal para aumentar en una tercera parte la pena de prisión y multa cuando el delito contra la dignidad e igualdad de las personas se cometieran en contra de sectores de la población homosexual, bisexual y transgénero. Esa iniciativa encontró el rechazo de los diputados de oposición por considerarla lesiva de los derechos de la población que no era homosexual:

“Con su permiso (...), no existe ningún justificativo legal, al contrario, esta iniciativa es discriminatoria de todas las demás personas que en determinado momento no sean homosexuales, ni bisexuales, ni tengan cuestiones de transgénero, porque el hecho realizado en contra de ellas es más grave que el realizado en contra de las demás”. (Diputado Lozano Cortés –PAN-, Coordinador de la Comisión de Justicia. Sesión del 29 de mayo de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

En esta ocasión, el Presidente de la Mesa Directiva –diputado Juan Carlos Ayup, del PRI-, se vio presionado con argumentos institucionales por los diputados del PAN, para turnar la iniciativa a la Comisión de Justicia –presidida por este partido. Pero también recibió presiones de sus compañeros para que fuera turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia - coordinada por la fracción del PRI. Lo anterior se puede advertir en la Intervención del Diputado Demetrio Antonio Zúñiga Sánchez (PRI):

“Con su permiso (...), de paso le digo al compañero Pérez Valenzuela que este es un asunto que será turnado seguramente a Comisiones Unidas de Gobernación y Justicia, no sólo de Gobernación ¿y por qué de ambas? (...) queremos blindar que haya trabajo legislativo y si sólo se la mandamos a la de Justicia que el compañero Cortés preside, pues ahí va a dormir el sueño de los justos”. (Sesión del 29 de mayo de 2007, Diario de Debates, LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

Igualmente en la intervención de la Diputada Julieta Fuentes (PRI):

“Con su permiso (...), ya el coordinador de Acción Nacional vino a tomar la tribuna sin que le dieran la palabra y bueno, yo agradezco que me permitan nada más como ponente, Presidente, solicitar que también además de la Comisión de Justicia (...) sea destinada esta iniciativa a la Comisión de Gobernación, espero sea valorada esta solicitud”. (Sesión del 29 de mayo de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

Sin embargo, ya con el antecedente del proceso legislativo de la iniciativa del Pacto Civil de Solidaridad, los diputados del PAN insistieron en sus argumentos normativos para no enviar la propuesta a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales: Véase la intervención del Diputado Luis Mendoza, del PAN:

“Con su permiso (...), nada más una cuestión (...) la Ley Orgánica establece muy bien, (...) si son reformas al Código Penal, hay una Comisión solamente, que establece la Ley Orgánica, y estaríamos en contradicción (si la enviamos a) las dos (...). no se trata de subir a tribuna y yo como ponente decir, es que es de Obras Públicas, pero también se me ocurre o se me antoja que la pasen a Asuntos Municipales y que la manden a Energía. Hay una Ley Orgánica que tenemos que leer y que tenemos que atender”. (Sesión del 29 de mayo de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

Estas intervenciones muestran el carácter coercitivo de las reglas formales, incluso en situaciones donde la mayoría tiene el control. Así, aún cuando el Presidente de la mesa directiva pertenecía al mismo partido de la Diputada Fuentes –iniciadora de la propuesta-, tuvo que actuar de acuerdo con la función que estaba desempeñando en ese momento - dirigir la sesión con base en un reglamento—, turnando la iniciativa a la comisión de Justicia-, lo que hizo en medio de una gran presión, véase su vacilante decisión:

“...Agotando las intervenciones y no habiendo más, se dispone que esta iniciativa sea turnada a la Comisión de Justicia para efectos de estudio y dictamen (pausa) en esta... a ver... esta Presidencia les suplica guarden silencio a los compañeros

diputados, esta lectura no se somete a consideración ni a votación, nada más es para escuchar los comentarios, y pasa a la Comisión de Justicia para efectos de estudio y dictamen (...) bueno, esta Presidencia después de consultarlo, dice que ésta será turnada a la Comisión de Justicia, (se desdice para nombrar en primer término a la de Gobernación) de Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia, para efectos de estudio y dictamen. Diputado Alcalá, le suplico por favor guarde silencio, por favor". (Sesión del 29 de mayo de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

En su última intervención turnaría la iniciativa sólo a la comisión de Justicia (donde se quedaría rezagada).

"Después de escuchar las intervenciones y no habiendo más, esta Comisión (sic) dictamina que sea turnada a la Comisión de Justicia para efectos de estudio y dictamen". (Sesión del 29 de mayo de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

El proceso anteriormente referido explica la manera en que se estructuró la acción estratégica en torno al tema de la discriminación por preferencias sexuales dando lugar a un resultado político no deseado por todos, pero finalmente construido con la participación –a favor o en contra- de todos los representantes, en un proceso pautado por procedimientos formales pero también por reglas informales en una serie de relaciones de poder y jerarquía.

La forma en que se dio la inclusión del tema de la discriminación por orientación sexual a la agenda legislativa de la LVII Legislatura permite constatar lo dicho por Elder y Cobb (1996), en el sentido de que aunque la agenda formal permanece en manos de las autoridades o mayorías parlamentarias, en las instituciones dedicadas a la formulación de las políticas, el proceso adopta simultáneamente el carácter de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas, de manera que el grado de control que puede ejercer un solo individuo o una sola organización en la agenda es necesariamente limitado. Así, no

obstante la posición mayoritaria del PRI, éste no pudo sacar adelante todas sus propuestas en materia de discriminación por orientación sexual.

5.18 Las posiciones políticas en torno a la legislación sobre el aborto: la ausencia de una representación sustantiva de las mujeres.

En la agenda feminista la despenalización del aborto ha sido una demanda histórica que sólo recientemente ha sido incorporada al entorno legislativo. En el ámbito de la representación política el aborto es uno de los asuntos que han sido denominados *controversiales*. Para Nelson (1996), los asuntos de naturaleza controversial –opuestos a los de tipo consensual- tienen la característica de ser asuntos de valencia (*valence issues*), esto es, asuntos o cuestiones que despiertan respuestas afectivas fuertes. No obstante, en las legislaturas en estudio, el tema del aborto fue un asunto apenas discutido –y orientado a mantener inamovible el status quo.

En el tratamiento del tema una de las posiciones más visibles es la identidad de partido, así, no es casual que sean los representantes del PAN –y más propiamente las representantes mujeres- quienes desde una posición conservadora pongan el tema en el pleno. Téngase en cuenta el Pronunciamiento de la Diputada Rosario Castro, Coordinadora de la Fracción parlamentaria del PAN en la LXII Legislatura de Durango, realizado en el contexto de reformas al Código Penal para ampliar las causales del aborto, realizadas durante la administración de Rosario Robles en el Distrito Federal:

“...solicité intervenir en este punto de la orden del día, con la firme intención de poner en conocimiento de la opinión pública duranguense, la postura que los integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional tenemos en torno al tema de la Ley Robles, que trata sobre la despenalización de algunas causales del aborto dentro de la legislación penal del Distrito Federal, la cual fue impugnada en su constitucionalidad por el Grupo Parlamentario de Acción Nacional y resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los días treinta y treinta y uno de enero del presente año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió dos resolutivos

en torno a este tema tan polémico y delicado para la sociedad en general, la primera: decidió por siete votos a favor contra cuatro en contra, que la ley robles es constitucional en cuanto no aplica sanciones al aborto cuando el producto de la concepción presente malformaciones congénitas. En este caso, como los resolutivos requieren de ocho votos para poder declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, se desecha la solicitud quedando firme la norma impugnada. La segunda: la Suprema Corte de Justicia, decidió por seis votos en contra y cinco votos a favor, mantener vigente la facultad del Ministerio Público de autorizar interrumpir el embarazo en caso de violación, que está contenida en la Ley Robles que adiciona esos preceptos al Código Penal del Distrito Federal. Con base en lo anterior queremos dejar constancia nuestro reconocimiento a los ministros de la Suprema Corte de Justicia que sustentaron en minoría, que precisamente por ser la vida un derecho tutelado por la constitución, sería improcedente avalar una legislación que fomentara la interrupción del embarazo así como la práctica del aborto (...) asimismo, manifestamos que estamos en contra de que se continúe la tendencia de despenalizar el aborto y ampliar sus causales, como se pretende, hasta lograr que este ya no sea considerado como delito, dado que se empieza por crear una mentalidad de que es derecho de la mujer decidir, después la despenalización con la acumulación de causales, y por último, hasta que la practica acaba de aceptar el aborto bajo cualquier circunstancia. Si los mexicanos aceptamos el aborto como una práctica legal, no nos extrañemos de que en el corto plazo sigan ocurriendo y apilándose los secuestros, robos, asesinatos, impunidad y corrupción, y todas las formas de violencia que se viven. (Sesión del 6 de febrero de 2002, Diario de Debates de la LXII Legislatura del Congreso de Durango)

Por otro lado, durante la LXIII Legislatura, en el contexto de reforma al Código Penal del D.F. para despenalizar el aborto hasta las 12 semanas de gestación por parte de la IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Diputada Guadalupe Martínez Castañola, del PAN, y Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, presentó un Punto de Acuerdo para que el Congreso de Durango realizara un exhorto a la Asamblea Legislativa, para

que diera marcha atrás a las reformas implementadas para despenalizar el aborto.²⁵⁵ El Punto de Acuerdo fue aprobado por unanimidad.

En este mismo contexto, en la LVII Legislatura del Congreso de Coahuila, el Diputado Genaro Fuantos Sánchez, del PRD, presentó un Punto de Acuerdo cuyo propósito era atajar la despenalización del aborto en el Estado de Coahuila, a través de una “política preventiva de educación sexual”:

“...compañeros Diputados y Diputadas, los invito a adherirse al presente Punto de Acuerdo que solo lleva el propósito de impulsar un programa de educación sexual responsable en educación básica, sobre todo en primaria y secundaria, para que nuestros niños y jóvenes tomen conciencia de la importancia que representa en la vida de los seres humanos. Para evitar los embarazos no deseados atacemos las causas, para no tener que andar aprobando en Coahuila una ley para despenalizar el aborto. Que este honorable Congreso del Estado de Coahuila envíe un atento exhorto a la Secretaría de Educación Pública Federal, con el propósito de incluir en los planes y programas de estudio en los niveles de primaria y secundaria, el tema de educación sexual con mayor amplitud y profundidad para la orientación de los alumnos en el mismo, contribuyendo de esta manera a evitar los embarazos no deseados” (3 de mayo de 2007. Diario de Debates de la LVII Legislatura).

El Punto de Acuerdo fue aprobado por unanimidad no sin ser antes ampliamente discutido. Sin embargo, su discusión no se daría desde la problemática misma del aborto sino sobre una percepción de los diputados en torno a la manera en que el Punto de Acuerdo dibujaba el papel del profesor, pues en alguna parte hacía mención a *la falta de compromiso de los maestros* en la impartición de la materia de educación sexual:

“Es muy cierto que a pesar de tanto avances científicos y tecnológicos que se han logrado en los últimos años sigue existiendo un tabú en el tema de la sexualidad,

²⁵⁵ Ver sesión del 28 de mayo de 2007. Diario de los Debates, LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango.

que los padres de familia muchas veces evaden el tema con sus hijos, delegando esta responsabilidad a la escuela, y también muchos maestros no abordan el tema con la debida importancia que se requiere”.

Esta intervención aludía al sector magisterial, de donde provenían principalmente los diputados, quienes retomando la identidad organizacional del magisterio reaccionaron airadamente:

“Compañero Fuantos, quiero decirle que me duele mucho cuando en su Punto de Acuerdo pone que los padres de familia (...) evaden el tema y que también muchos maestros no abordan el tema con la debida importancia que se requiere (...) estoy con usted en el tema, (...) pero lo único (...) que al final no me gusta es que nos raspe a los maestros, siendo usted maestro ¿Por qué? Porque bueno, al igual que usted yo traigo una misión, independientemente de partido, es de donde nosotros trabajamos, que es la defensa de nuestros compañeros trabajadores de la educación (...)” (José Luis Alcalá de la Peña, PRI).

El lugar desde el que los representantes discutirían el asunto no sería desde la ideología de partido, o desde su identidad de género, sino más bien desde su identidad de grupo gremial –magisterial. Así, la Diputada Leticia Rivera (PRI)²⁵⁶ después de hacer una extensa exposición sobre los programas de educación sexual en los libros de texto terminaría haciendo una propuesta “para atacar las causas del aborto”.

“ (...) En cuanto a la propuesta de remediar, yo propongo que se haga un programa, y es la observación, que se haga un programa de prevención porque ahí ustedes mencionan sobre atacar las causas, entonces aquí nada más es hacer un programa de prevención para evitar este mal, por la falta (...) de la información de relación sexual. “

²⁵⁶ La Diputada Rivera se había incorporado como suplente

El Diputado Guadalupe Sergio Reséndiz Boone (PRI), después de continuar abundando en la historia de la educación sexual, trataría de mostrar una posición diferente pero al final dejaría también en segundo término el problema central del aborto:

(...) eso que si sobre el aborto sí o el aborto no, yo les quiero decir a manera personal, como diputado local priísta, que estoy a favor de la vida de las mujeres que libremente pueden escoger el ejercicio de su paternidad (sic) y por lo tanto difiero de compañeros, sin importar ideologías y partidos incluyendo los del mío propio, que tengan su propia opinión personal, aquí se ha dicho que en el caso de la legislación de Coahuila ya hay una serie de disposiciones, ahí yo difiero compañero, si queremos una educación sexual actualizada en ese sentido pues hay un retroceso, en ese y en otros aspectos, yo lo apoyo Maestro Fuantos, porque en este y otros aspectos hemos visto un criterio conservador de su parte y hoy lo felicito porque este es un criterio de avanzada, aunque algunos detalles de la argumentación no los comparta, estoy a favor de la vida de las mujeres para que puedan disponer libremente, y bueno ese es otro asunto”.

En su intervención, la Diputada Julieta Fuentes justificaría el por qué la preeminencia de los contenidos de matemáticas y de español –aspecto enfatizado por el Diputado Fuantos - y terminaría haciendo un mínimo cambio al punto de acuerdo:

(...) le pido al Diputado Fuantos que en ese ánimo de no reflejarnos (a los maestros) como que ignoramos qué contienen nuestros libros de texto, nada más cambiemos (...) donde dice: “Con el propósito de incluir en los planes y programas”, que pongamos: `con el propósito de abordar en los planes y programas de estudio, en los niveles de primaria y secundaria, el tema de educación sexual con mayor amplitud y profundidad` (...)” (3 de mayo de 2007. Diario de Debates de la LVII Legislatura).

Para el Diputado Julián Montoya de la Fuente (PRI), el plantear el Punto de Acuerdo desde una situación de prevención le pareció una visión de “más altura” - independientemente del desempeño magisterial:

“(…) A lo mejor lo que falta es mayor aplicación (de los maestros) a ello y eso es precisamente por lo que yo hago uso de la tribuna (...) qué bueno (que) esto (el problema del aborto) lo veamos con mayor altura, desde otro punto de vista, a que esto cada día mejore, no riñe en nada absolutamente con que seamos o no malos o mejores maestros, por favor ¿sí?”

Para el Diputado José Francisco Cortés Lozano (PAN), el punto de acuerdo representaba la solución para no ocuparse de la despenalización del aborto en el Estado

“... Hay una frase que me llamó la atención en donde dice, el Diputado Fuantos, ‘para no tener que andar aprobando en Coahuila una ley para despenalizar el aborto’, es decir, está desde ahora estableciendo su postura, y esa postura, aunada a la del Diputado Horacio del Bosque²⁵⁷, que fue del conocimiento público en días pasados en una entrevista que concedió a diversos medios de información y que fue reproducida en casi todos los diarios importantes de Coahuila, también el Diputado Horacio del Bosque se formuló o se pronunció a favor de la vida, es decir, en contra del aborto. Yo creo que estando el PRD, estando el PRI y estando el PAN, no tenemos, Diputado Fuantos, que preocuparnos por andar aprobando en Coahuila una ley para despenalizar el aborto”.

El Punto de Acuerdo fue aprobado por unanimidad, zanjando de una manera no conflictiva la cuestión del aborto. No obstante, en el transcurso de la misma LVII Legislatura el tema volvería a hacerse presente por parte de la Diputada Silvia Garza, del

²⁵⁷ Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Coahuila en la LVII Legislatura, e integrante del PRI.

PAN –e integrante de la Comisión de Equidad y Género-, quien junto con los diputados del PUDC, el PRD, el PT y el PVEM, presentó una iniciativa que tenía como propósito la “protección de la maternidad”, que pretendía asegurar la observancia y protección de los derechos de la mujer embarazada, resguardar su salud, la del producto en gestación y la infancia temprana.

“...esta iniciativa plantea una obligación gubernamental de protección a la maternidad desde diversos puntos de vista: defensa legal, protección efectiva con una red de protección a mujeres embarazadas desde las instituciones públicas especializadas en la atención a la mujer, con asesora legal especializada y litigante contra la discriminación en el trabajo, asistencia médica gratuita en la red de salud pública o privada, opciones preferenciales a programas sociales de vivienda y en el transporte público, incentivos fiscales a empresas que contraten a mujeres embarazadas, opciones para mujeres adolescentes que se encuentren estudiando, asesoría y redes para ejercer el derecho a dar en adopción a un bebé. Resaltamos la necesidad de que el gobierno de Coahuila incluya de manera universal a las futuras madres como sujetos de derecho a recibir un apoyo económico directo y suficiente para solventar los gastos que implica la maternidad en todas sus etapas: la gestación, el parto y cuidados postnatales”. (Sesión del 5 de junio de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura).

Para la implementación de estas acciones proponía una adecuación en el ejercicio del gasto público (en la que no dejaría de colar un cuestionamiento al ejercicio que se hacía del mismo en los festejos del magisterio):

“...lo anterior se puede lograr con una adecuación y modificación al presupuesto que ejerce el Gobierno del Estado de Coahuila, como consecuencia de ahorros presupuestales y eficiente administración de los recursos de los coahuilenses, por citar un ejemplo, ahorro de festejos por 22 millones, del Día del Maestro”. (Sesión del 5 de junio de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura).

Como parte de las reformas complementarias se propusieron reformas a la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres -que tendría ahora entre sus propósitos impulsar una “red de apoyo a mujeres embarazadas”. Modificaciones a la Ley Estatal de Salud -que ampliaba la atención a la salud materno-infantil, atendiendo a la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio. A la Ley de Asistencia Social -que extendía los servicios de asistencia social a las mujeres embarazadas y a sus hijos en la infancia temprana- y finalmente las reformas al Código Penal –que incluía a las mujeres embarazadas dentro de los supuestos en los que procedía el régimen especial en libertad condicionada (ver Anexo 2).

También se planteó una iniciativa de reforma a la constitución local para adicionar un párrafo al artículo 173 para que el Estado, las Instituciones y las leyes garantizaran el derecho a la vida de las personas desde el momento de la fecundación hasta su muerte.²⁵⁸ Es necesario mencionar que salvo esta última iniciativa–que no fue dictaminada-, todas las demás fueron aprobadas por unanimidad.²⁵⁹ De esta manera, los actores coincidieron en realizar una legislación periférica en torno al aborto y lo excluyeron de la agenda legislativa. Así, aún cuando el tema era controversial,²⁶⁰ la manera en que los representantes lo abordaron en el plano local lo volvió un asunto *consensual*. En este proceso, la posición del Gobernador -opuesta a la despenalización del aborto- no fue ajena, ya que alineó las posiciones de los representantes, que vieron así un respaldo en el planteamiento de sus propuestas.²⁶¹ Véase al respecto lo expresado por La Diputada Silvia Garza en ocasión del dictamen de la iniciativa de Ley de Protección a la maternidad”

²⁵⁸ Similares iniciativas fueron planteadas en varios de los congresos locales posterior a la despenalización del aborto por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre ellos, el Congreso del Estado de Durango (LXIV Legislatura), el Congreso del Estado de Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala, entre otros.

²⁵⁹ Las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Únicamente en la Reforma al Código Penal se turnó a Comisiones Unidas de Gobernación y Justicia.

²⁶⁰ La Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) habían interpuesto un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la ley que despenalizaba el aborto en la Ciudad de México.

²⁶¹ Por parte del El Ejecutivo del Estado se había implementado un Programa denominado “Sí a la Vida”, que contemplaba un apoyo a madres embarazadas de bajos recursos.

“Me da gusto que al fin después de muchísimos meses, estemos dando ya lectura a este gran proyecto, me hubiera gustado muchísimo que antes de que saliera el programa ‘Sí a la Vida’, como es lo correcto, se hubiera utilizado este proyecto de ley (...).” ²⁶² (Sesión del 17 de junio de 2008, Diario de Debates de la LVII Legislatura).

En este contexto, las acciones llevadas a cabo en el Programa Gubernamental “Si a la Vida”, fueron aprovechadas por la fracción del PAN para enmarcar también la justificación de motivos de la iniciativa de reforma a la constitución local para garantizar el “derecho a la vida desde la concepción”. Al respecto, véase la intervención de la Diputada Silvia Garza, para solicitar el voto a favor de la Ley de Protección a la Maternidad, pero en la que también adelanta la propuesta de reforma constitucional para la defensa de los “derechos del concebido”:

“Con su permiso (...), la disposición jurídica de la protección del producto desde el momento de su concepción, es una premisa que en el Estado de Coahuila es cumplida y altamente respetada, para ello, el Gobierno del Estado se ha preocupado por la protección de la infancia y por otorgarles los servicios de salud, creación y protección de sus derechos, desde que son concebidos hasta que alcanzan su mayoría de edad (...). Asimismo, ha procurado que las mujeres embarazadas tengan acceso a los derechos de los que actualmente gozan y además les ha proporcionado la posibilidad de hacerse acreedoras a los servicios de salud gratuitos, empleo, apoyo jurídico y psicológico, y diversos apoyos económicos que les sirven para poder salir adelante con su familia (...). Por lo antes expuesto y siendo congruente con lo que en Coahuila el Gobierno del Estado ha dado ejemplo, que mi voto es a favor de la iniciativa que hoy se discute, y respetuosamente pido a mis compañeros y compañeras diputadas que también su voto sea a favor, con la única finalidad de que las mujeres embarazadas, el producto de la gestación, la niñez y en general las familias coahuilenses, tengan

²⁶² Conviene tomar en cuenta que la iniciativa había sido turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, presidida por un diputado del PRI y había permanecido en comisiones un año.

cada vez más y mejores condiciones de vida, mayor protección a su salud y defensa de sus derechos”. (Sesión del 17 de junio de 2008, Diario de Debates LVII Legislatura del Congreso de Coahuila).

De esta manera, el PAN trató de forzar la dictaminación de la propuesta de Reforma Constitucional con las iniciativas de Protección a la Maternidad como parte de un paquete de leyes relacionadas, sin embargo, mientras las leyes orientadas a “proteger la maternidad” sí fueron dictaminadas –y aprobadas- la de “proteger al concebido” se quedó en comisiones –fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, presidida por un diputado del PRI. (Ver Anexo 2).

La legislación sobre la maternidad fue considerada por sus actores como una manera de recuperar la vía del Congreso, posterior al *extravío* del Pacto Civil de Solidaridad. Téngase en cuenta por un lado, la intervención a favor de la iniciativa de Ley de Protección a la Maternidad, del Diputado Luis Alberto Mendoza Balderas, del PAN:

“Con su permiso (...), esta ley pretende reorientar el rumbo en su actuar de este Honorable Congreso de Coahuila, y de frente a la ciudadanía. Tenemos que dar soluciones a problemas reales, debemos el día de hoy rectificar y dar pasos para fortalecer las instituciones trascendentales de la sociedad y de nuestra especie como es la familia, tenemos la obligación de luchar por la vida y algo (...) tan sagrado como lo es la maternidad. Compañeros y compañeras, con su voto a favor, el día de hoy podremos sentir y saber que esta legislatura trasciende. No pretendo minimizar lo aquí realizado por esta misma legislatura, sólo pretendo dar el lugar justo y conceptuar perfectamente que la vida humana tiene un valor superior, una prioridad sobre otros temas, por más importantes que éstos sean”. (Diputado Luis Alberto Mendoza Balderas del PAN, sesión del 5 de junio de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura).

En este sentido, la legislación en torno a la protección de la maternidad formó parte de una estrategia legislativa de los partidos de oposición por recuperar presencia en el

congreso luego de la derrota que sufrieron en las reformas al Código Civil que estableció el Pacto Civil de Solidaridad. La legislación en torno a la maternidad fue considerada una labor de *dignificación* de las funciones del Congreso:

“ El Congreso de Coahuila, se ha dicho en muchas ocasiones y así lo creemos, es una caja de resonancia de los hechos que se suscitan a nivel nacional e inclusive a nivel internacional y no podemos estar ajenos a las grandes discusiones que se han generado en estos últimos meses. El aborto no es un tema exclusivo del Distrito Federal; como representantes populares y con la obligación de dignificar la política y nuestra labor legislativa, tenemos el deber de no polarizar a la sociedad, sino brindar soluciones y alternativas a los coahuilenses. La familia natural es el cauce principal de la solidaridad entre generaciones (...) para fortalecer la integración familiar en Coahuila debemos adaptar el marco institucional con el objeto de que la proteja, y promover en el hogar los lazos esenciales de la solidaridad humana. No, nunca más este Congreso debe de contribuir a crear familias disfuncionales, o insertar figuras ajenas a la estructura familiar natural, figuras antinaturales, la familia como célula primaria de la sociedad es anterior al derecho, y por un plumazo o caprichos, no debemos destruirla”. (Diputada Silvia Garza Galván, sesión del 5 de junio de 2007, Diario de Debates LVII Legislatura).

Conviene decir que las acciones legislativas en torno desalentar la práctica del aborto no fueron impulsadas solamente por el PAN; ya desde agosto de 2006, el pleno del Congreso había aprobado una iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo y el Poder Judicial del Estado, que adicionaba algunos artículos al Código Penal, y que entre otras cosas estableció la *figura típica de abandono de mujer gestante en situación crítica*, y la *sanción y figura típica de lesiones al concebido*. Ambas figuras tuvieron por objeto la protección de la maternidad castigando aquellas acciones que pusieran en riesgo al *ser humano en formación*.²⁶³

²⁶³ La manera de referirse al producto en gestación como un “ser humano en formación” no es casual, obedece a una forma de argumentación de los grupos opuestos al aborto que consideran tal acto como un asesinato basados en la consideración de que el ser humano es tal desde el momento de la concepción.

El tema del aborto ha permanecido soterrado en la agenda legislativa de los congresos de Coahuila y Durango, de hecho, los marcos jurídicos creados han fortalecido una legislación contraria a su despenalización. Sus agentes principales han sido las legisladoras del PAN, aunque en esta tarea se han visto respaldadas por prácticamente todas las fuerzas parlamentarias. En este asunto la representación sustantiva de las mujeres ha quedado de lado y tanto los diputados hombres como las diputadas mujeres han obrado más como *agentes autorizados* para decidir en nombre de sus representados. Incluso, han prescindido de las “foros de consulta” tan utilizados en otras cuestiones (aunque la LVII Legislatura se caracterizó por prescindir de este tipo de foros).

5.19 Consideraciones finales:

5.19.1 La Agenda de Género y el ejercicio de la “Representación Política de la Presencia” desde las identidades organizacionales.

El desarrollo de este capítulo ha podido mostrar la importancia que tiene la presencia de las mujeres en la Agenda de Género en la medida en que son ellas principalmente las que a través de una representación política simbólica y sustantiva incorporan a la agenda legislativa las diversas problemáticas asociadas a la condición de género de las mujeres. Así, por medio de Iniciativas de Ley, Pronunciamientos, y Propuestas con Puntos de Acuerdo –más frecuentemente estos dos últimos-, las legisladoras *hacen presente* a un grupo social que comparte una característica común: la subordinación de género y la vulnerabilidad social. Así, la Agenda de Género –en su tres variantes, efectiva, rezagada y rechazada-, ha sido el producto del ejercicio de la *representación política de la presencia* llevada a cabo por las mujeres legisladoras en un contexto constreñido por reglas formales e informales y en un espacio donde la población masculina se encuentra sobre-representada.

Este ejercicio se realiza a partir de las posiciones que las legisladoras ocupan en la estructura legislativa, misma que les da una identidad organizacional que actúa como pista de intermediación de los intereses. En este sentido, el análisis de la representación

política de las mujeres se contextualizó en las funciones que éstas desempeñaron desde las fracciones parlamentarias, las comisiones y los órganos de gobierno, espacios en que adhieren un tipo de identidad organizacional de la que no se excluye la identidad de género y desde las que median sus interacciones.

No obstante, es necesario mencionar que la representación sustantiva es ejercida con matices pues no todas las legisladoras mujeres se muestran dispuestas a ejercerla ya sea porque explícitamente no se identifiquen con este tipo de representación o porque las comisiones en las que están no tienen relación con el tema. En este sentido, los “intereses de género” son en parte determinados por la posición estructuralmente institucionalizada que tienen los y las representantes en la organización parlamentaria. Así, regularmente las mujeres ubicadas en las comisiones de Finanzas, Turismo, Asuntos Fronterizos, entre otras, no desarrollan una representación política sustantiva de género. Sin embargo, debe recordarse con Goodin (2003), que la agencia, los individuos y los grupos de individuos son moldeados por las estructuras. La ubicación de las mujeres en la Comisión de Equidad y Género -institucionalmente establecida para el tratamiento de la problemática de género-, no es necesariamente una condición para que las mujeres se ocupen de llevar a cabo una “representación política de la presencia” (como tampoco es suficiente, en el caso de los hombres estar en esta comisión para que lleven a cabo una representación a favor de las mujeres). Así, las diputadas Élidea Bautista Castañón, del PAN, y Beatriz Granillo, del PRD, en la LV y LVI Legislatura respectivamente, llevaron a cabo una representación sustantiva aún cuando no estaban integradas a la Comisión—la primera coordinaba la Comisión de Obras Públicas y la segunda la Comisión de Gestión Social. Sin embargo, desde su *condición de mujeres* llevaron a cabo una *representación política de la presencia*

La tendencia a ubicar a las mujeres en comisiones consideradas tradicionales de su género – Defensa de Derechos Humanos y de los Niños, Equidad y Género, y la de las Personas de la Tercera Edad –entre otras-, han tenido el efecto de crear una especie de “masa crítica de género”, en las que la coincidencia presencial de mujeres propicia una identidad organizacional más próxima a los marcos internacionales de derechos humanos

de las mujeres debido en parte porque esa es la función que les otorga la misma comisión. Por ello la representación sustantiva adquiere también un carácter “situacional”, esto es, depende de la ubicación que tengan las mujeres en la estructura del congreso. Es esta ubicación la que hace difícil concebir los “Acuerdos de Género” como la principal estrategia por la cual las mujeres llevan a cabo la representación sustantiva.

La escasa participación de los hombres en la Agenda de Género muestra también que el ejercicio de la representación sustantiva ha sido una tarea desarrollada básicamente por las mujeres. La diferencia que significa para la agenda de género el que los representantes sean hombres y mujeres se pudo advertir en la LV Legislatura, cuando los diputados -hombres del PRD- mantuvieron una postura sistemática de oposición a la agenda de género, mientras que en la LVI Legislatura, cuando este partido tuvo dos representantes mujeres –además de un hombre-, las diputadas participaron –aún dentro de una relación de rivalidad política- en la construcción de la agenda de género. Lo mismo se puede decir de la LXIII Legislatura, con la única representante que ha tenido el PT en el Congreso de Durango y con la representante del PVEM en la LV Legislatura de Coahuila. En contraparte, la pluralidad política en el caso de los hombres no ha aportado necesariamente a la construcción de la agenda de género.²⁶⁴

Aún cuando no se pueda hablar de acuerdos de género como una acción deliberada, se pueden advertir acciones estratégicas con las que las mujeres tratan de inducir la legislación de género en un ámbito caracterizado por la predominancia masculina y donde la temática de género no ha llegado a ser una práctica regular de la agenda legislativa. Así, por un lado se recurre a las fechas simbólicas en la lucha histórica de las mujeres y por otro, se inducen “Acuerdos Políticos” para legislar con una perspectiva de género. La primera estrategia ha contribuido a re-significar y a actualizar en un contexto institucional las demandas históricas por la igualdad de las mujeres. Los Acuerdos Políticos

²⁶⁴ Al respecto, conviene considerar que en el proceso electoral de 2009 para la renovación del Congreso Federal, circuló en la red electrónica una campaña que inducía a votar por mujeres más allá de las diferencias políticas. Ver: “Vota Mujer”: www.gentediversa.org.mx entrada: 12/05/2009

Parlamentarios han tenido una importancia relativa en la medida en que no han enmarcado acciones legislativas que representen las necesidades de las mujeres -más allá de una incorporación en el discurso como parte de un lenguaje políticamente correcto. El planteamiento de iniciativas de ley suele hacerse a nombre del grupo parlamentario como una manera de darle solidez a las propuestas.

5.19.2 La Agenda de Género y su relación con la Densidad Política de Mujeres en la estructura organizacional parlamentaria.

Un rasgo que sobresale en torno a la construcción de la agenda de género y su relación con la Densidad Política de Mujeres es lo relativo a la pluralidad política de las legisladoras. Así, parece que una composición monopartidista de diputadas no favorece una agenda de género (ejemplo, la LIV Legislatura del Congreso de Coahuila con cuatro legisladoras provenientes del PRI), aunque también debe considerarse el contexto social e institucional. Una composición más plural diversifica los intereses de género, y ya sea en una interacción de competencia o de *affidamento*, la problemática es planteada de una manera más recurrente. Una presencia plural de mujeres amplía la posibilidad también de utilizar los recursos desde planos distintos y lograr mayor efectividad (ejemplo, la LXIII Legislatura de Durango con la utilización de la publicidad como una manera de forzar la legislación de la cuota de género).

Otro aspecto a considerar es que los efectos moderados y/o relevantes de la Agenda de Género están en relación con la densidad política de las mujeres, esto es, con la posición que éstas tienen en la estructura organizacional. Así, el hecho de que las mujeres no estén integradas en las comisiones “poderosas”, en las que regularmente se dictaminan las iniciativas, disminuye los resultados de la agenda. La diferencia cualitativa que tiene la ocupación de estos espacios se pudo apreciar con la oportuna representación sustantiva que hizo desde su papel de Coordinadora de la Comisión de Justicia la Diputada Rosario Castro Lozano del PAN, en el proceso de reforma de los Códigos Civil y Penal en la LXII Legislatura del Congreso de Durango, contrario a lo sucedido con las propuestas de reforma al Código Electoral para incorporar la cuota de género, cuando la

ausencia de mujeres en la coordinación e integración de la Comisión de Gobernación – comisión dictaminadora-, determinó que fueran los diputados hombres quienes definieran desde su condición de género los resultados políticos.

Lo anterior deja ver una insuficiencia institucional para transversalizar la perspectiva de género en los procesos legislativos.²⁶⁵ En este sentido existe una dificultad implícita en el diseño jerárquico y androcéntrico que tiene la organización del Congreso y la posibilidad de realizar y llevar a cabo propuestas legislativas que modifiquen el status quo de género. La modificación del status quo sigue estando sujeta a un poder de decisión masculino realizado desde las comisiones dictaminadoras de “poder”. Lo anterior remite a la necesidad de un diseño institucional que considere la diferencia de género como una dimensión del proceso organizacional y como parte de los necesarios cambios estructurales para transversalizar la perspectiva de género. Conviene recordar como ya se dijo anteriormente que uno de los principios del diseño institucional es que debe crear una forma de promover resultados valiosos en un contexto particular que sirva de base para la acción (Goodin, 2003). En este sentido, haría falta una normatividad institucional que asegurara primero la participación suficiente de mujeres y luego su distribución en el conjunto de las comisiones y los órganos de gobierno a fin de que tuvieran la oportunidad de incidir desde una posición más igualitaria en la representación de la población femenina

Un diseño institucional más igualitario que considerara la composición sexual de la población –representantes y representados-, propiciaría una segunda condición necesaria para la transformación del status quo de género: el arribo a congresos de mujeres con un capital político importante que les permitiera disputar las posiciones con los hombres y llevar a cabo una representación sustantiva desde los lugares que ocupan. Quizá en estas condiciones los “acuerdos de género” pudieran convertirse en la principal tecnología de

²⁶⁵ Lo anterior requiere ser matizado a la luz de la situación prevaleciente en la LXIV Legislatura de Durango, en donde por primera vez la Comisión de Estudios Constitucionales es presidida por una legisladora del PRI, quien sin embargo participó en la iniciativa de Ley para elevar a rango constitucional (local) la tutela de la vida desde la concepción hasta la muerte natural, con lo que se cerraba la posibilidad de despenalizar el aborto. Dicha iniciativa fue planteada por el Grupo Parlamentario del PAN y del PRI y fue turnada a la comisión de Estudios Constitucionales.

negociación de la agenda de género, situación que hasta ahora no ha sido posible en las legislaturas en estudio –con excepción de algunos casos.

VI. Epílogo: los límites a la institucionalización de la agenda de género y la representación política de las mujeres.

6.1 La representación política y la agenda de género en los marcos institucionales.

El análisis de la representación política como mecanismo de agregación de los intereses de una ciudadanía plural permite advertir las nuevas formas de representación que demandan los diversos grupos sociales. En este contexto, la representación política y la igualdad de género son dos tópicos de relevante actualidad, más aún cuando se los pone en relación tratando de advertir sus efectos recíprocos. La determinación de las relaciones de género sólo relativamente ha sido tomada en cuenta en los estudios sobre representación política.²⁶⁶ Uno de los intereses de este estudio radicó en explicar la Agenda de Género a partir de la presencia de las mujeres en los procesos legislativos. Tal situación se analizó con una perspectiva teórico-metodológica que integró la perspectiva de género con el Nuevo Institucionalismo. Ambos enfoques confluyen en el interés de explicar las acciones de los representantes políticos dentro de marcos institucionales, lo cual permitió tener una aproximación más acabada de la complejidad institucional, interactiva, política, intencional (racional e instrumental) y sexualmente diferenciada del ejercicio de la representación política.

La Perspectiva de Género explica cómo las relaciones de género median las relaciones sociales traduciendo procesos más amplios de cambios, en ganancias y pérdidas concretas para diferentes grupos de hombres y de mujeres, por ello, considerar las relaciones de género en el análisis institucional agrega amplitud a la comprensión de los procesos organizacionales. Aplicado al caso concreto, el enfoque de género permitió dar cuenta de la diferencia que imprime la presencia de las mujeres a la representación política y la influencia de las relaciones de género en la dinámica organizacional de los

²⁶⁶ Los escasos estudios sobre la relación entre la representación política en relación al género, se han centrado más en los efectos de la cuota de género sobre la cantidad de mujeres incorporadas a los congresos, sin abordar necesariamente los procesos políticos de construcción de la agenda de género en función de los marcos institucionales donde se da la creación de acuerdos. Algunos resaltan los acuerdos de género como herramienta de negociación de los acuerdos de género. Ver al respecto, Teresita de Barbieri, (2003) Tapia (1999), Aspe y Palomar (2000).

congresos. También permitió dar cuenta de las necesidades diferentes de los representados en atención a su adscripción genérica, es decir las mujeres como sujetos representables tienen necesidades específicas, lo que explica la necesidad de la Agenda Legislativa de Género.

Por otro lado, el principio de que las instituciones están presentes en los diversos espacios sociales y son parte estructurante de la vida del individuo y la sociedad fueron herramientas metodológicas importantes para explicar las interacciones en que se construyó la agenda de género. En este sentido, el enfoque del Nuevo Institucionalismo permitió dar cuenta de la serie de restricciones institucionales a las que se ve sujeta la acción de las y los legisladores, mediando la toma de decisiones y el cálculo estratégico de los actores, así como la estructuración de sus intereses e identidades.

6.2 La agenda de género como resultado de la interacción situada de los representantes desde las identidades organizacionales y de género.

En el estudio de las agendas de género se partió de considerar que el proceso legislativo ocurre en un sistema de interacciones entre actores ubicados en posiciones estructurales diferenciadas que los colocaron en circunstancias distintas para incidir en la toma de decisiones. De esta manera, la construcción de la agenda de género tanto en su proceso como en su resultado conllevó abordar la acción de los representantes desde su posición diferencial –de poder y de recursos-, inscrita en un marco institucional. Consecuentemente el modelo analítico para analizar los procesos de construcción de la agenda de género se construyó a partir de la “lógica situacional” en la que los actores interactuaron dentro de un contexto político institucionalizado, caracterizado por relaciones de poder y pautado por normas y procedimientos formales (leyes orgánicas de los congresos como marcos regulatorios de las interacciones de los representantes), e informales (arreglos y negociaciones discrecionales que se han sedimentado ya como prácticas de interacción políticas al interior de los congresos -la disciplina de partido, como ejemplo).

Considerar las posiciones e identidades organizacionales en la construcción de la agenda de género, es importante en la medida en que definen el sentido que los actores dan a sus acciones de acuerdo con las funciones del cargo desempeñado –en este caso, presidente/integrante de una comisión y/o de los órganos de gobierno, o bien de una fracción parlamentaria. Sin embargo, el sentido de sus acciones también tiene que ver con una situación de consecuencias. De acuerdo con Tsebelis (2006), la acción individual es una adaptación óptima a un entorno institucional y la interacción entre individuos supone una respuesta óptima entre unos y otros. Por tanto, las reglas (del juego) prevalecientes determinan el comportamiento de los actores, lo cual en su momento puede tener consecuencias políticas o sociales.

6.3 La Densidad Política de Mujeres Legisladoras: categoría operativa relacional de la presencia de las mujeres en los congresos y plataforma para la negociación de la agenda de género.

La presencia de las mujeres se consideró la variable independiente de la agenda de género pero se la concibió en relación con una serie de atributos personales, sociales e institucionales, que acotaron la incidencia que pudieron tener en la agenda legislativa. Esta categoría condensó el número de mujeres integradas a una legislatura, su pluralidad política y la manera en que su presencia se distribuyó en la estructura legislativa, es decir, se consideraron las posiciones que las mujeres ocuparon en el sistema de comisiones y en la estructura de gobierno, atendiendo la trayectoria personal, el género, y la membresía política. Lo anterior permitió visibilizar su ubicación relacional con los demás actores.

La categoría de análisis “Densidad Política de Mujeres” permitió advertir que si bien el número de legisladoras es importante para la construcción de las agendas de género, es la *presencia política* en la estructura organizacional la que incide de una manera determinante para la definición de una agenda legislativa, encaminada a incorporar los derechos humanos de las mujeres.

Con frecuencia la literatura que aborda el estudio de la agenda de género destaca la posibilidad que abren los acuerdos inter-partidistas entre mujeres como principal herramienta de negociación para incorporar los asuntos de género a la agenda legislativa. Sin embargo, en esta investigación se pudo observar que los acuerdos de género fueron la excepción -más que la regla- en las interacciones de las legisladoras. Y es que no en todo tiempo los acuerdos de género son la herramienta que les permite a las mujeres asegurarse resultados deseados, pues no existen necesariamente condiciones para llevarlos a cabo, siendo una de las principales limitantes el escaso número de mujeres.²⁶⁷ Por otro lado, la posición regularmente subalterna con la que las mujeres se incorporan a las estructuras de la organización parlamentaria estrecha su margen de acción para llevar a cabo los acuerdos de género.

Por otro lado, la membresía política también les da a las legisladoras distintas posibilidades de relacionamiento y de obtención de votos (tienen mayores probabilidad de sumar votos las mujeres que se ubican en las fracciones de mayoría). Esta situación hace no sólo innecesarios, sino costosos también, los acuerdos de género, sobre todo para las legisladoras que pertenecen a la fracción política dominante, en la medida en que la búsqueda de acuerdos con otros partidos pueden ser interpretada como una indisciplina.

Conviene tener en cuenta al respecto, que la organización política de los congresos –en torno a la jerarquía de los grupos parlamentarios-, propicia una relación de subordinación a los intereses de partido –o de los grupos dominantes de los partidos. Esta situación torna difícil los acuerdos de género inter-partidarios -sobre todo en situaciones donde prevalece una baja densidad política de mujeres legisladoras.²⁶⁸ Los acuerdos de género son una herramienta para la negociación sólo en la medida en que el costo de realizarlos

²⁶⁷ En la LXI Legislatura del Congreso de Durango había sólo una diputada (representante del PRI), situación que prácticamente imposibilita la existencia de acuerdos entre mujeres legisladoras. Igualmente, en la LXIII Legislatura el PRI, partido mayoritario, no tenía representantes mujeres –y sólo había dos legisladoras por parte de las fuerzas minoritarias de oposición (el PAN y el PT), lo que restaba a éstas recursos de negociación, amén del contexto de rivalidad y competencia política que caracterizó las interacciones entre los legisladores del PRI y el PAN y de la que no estuvieron exentas la relación entre las diputadas.

²⁶⁸ En la LXII Legislatura de Durango, las Diputadas del PRI y del PAN no pudieron concretar propuestas legislativas en común aún cuando tenían coincidencia sobre la necesidad de reformar la ley electoral en lo relativo a la cuota de género.

no supera los beneficios obtenidos –es decir, en la medida en que no conlleven un enfrentamiento abierto con las respectivas fracciones parlamentarias y de que se tengan posibilidades reales de éxito. Conviene recordar con Shepsle (2003), que los agentes que toman parte de un acuerdo potencial, llegan a la situación de concretarlo con una carga de atributos, oportunidades, creencias y preferencias. Los atributos son recursos que al menos en algunas situaciones afectan a los resultados. En este sentido, los liderazgos femeninos –basados en las trayectorias personales y en su ubicación en las redes de poder político-, son importantes para el impulso de los temas de género en la agenda legislativa.

La hipótesis de que las legislaturas con mayor densidad política de mujeres mostrarían una mayor tendencia a elaborar una agenda legislativa con orientación de género, en gran medida fue comprobada. Así, hubo legislaturas que aún con un bajo número de mujeres (LXII Legislatura del Congreso de Durango) tuvieron una producción legislativa importante. Lo anterior se atribuye en gran medida a la manera en que la presencia de las legisladoras se distribuyó en las estructuras organizacionales de los congresos *-densidad política-* lo que les permitió impulsar en la agenda legislativa aspectos específicos de la problemática enfrentada por las mujeres (la valoración del trabajo doméstico en el bienestar familiar, la violación conyugal como delito, la necesidad de establecer programas de atención a las mujeres violentadas, entre otros aspectos).²⁶⁹ Un aspecto que sobresale, es que la presencia mayoritaria de los legisladores hombres y su distribución en el sistema de comisiones terminan por incidir en puntos cruciales de la agenda de género (por ejemplo, en las Acciones Afirmativas para propiciar un incremento de las mujeres en el poder político).

En este contexto, las Agendas de Género de las distintas legislaturas no fueron necesariamente un resultado *deseable*, sino un resultado *posible*, de acuerdo a la disponibilidad de recursos en juego. Así, no siempre las iniciativas de las diputadas fueron

²⁶⁹ Téngase en cuenta el papel que desarrolló en la LXII Legislatura de Durango la Diputada Rosario Castro Lozano (PAN) desde su función como Presidenta de la Comisión de Justicia en la introducción en el Código Penal del delito de la violación conyugal. Asimismo, el papel que tuvo en la incorporación de temas de género en la agenda legislativa, la Diputada Yolanda de la Torre desde su ubicación en la fracción mayoritaria del PRI básicamente.

aprobadas en los términos propuestos por ellas, pues las posiciones organizacionales y las distintas perspectivas e intereses partidarios – y de género-, ameritaron llegar a acuerdos válidos para la mayoría – como criterio de legalidad. En este sentido, la agenda de género refiere no sólo a un proceso político llevado a cabo bajo arreglos de género inter-partidos, sino a las posibilidades reales que tuvieron las legisladoras –dada su membresía política y su posición en la estructura organizacional- de incidir en la toma de decisiones.

Por otro lado, el proceso de difusión de la desigualdad de género como un asunto de discriminación social puso al alcance de todos los representantes el discurso - políticamente correcto- de la igualdad de género-, recurso del que dispusieron de la forma más conveniente a sus intereses (apoyar o dejar de apoyar iniciativas que conlleven la igualdad de género pueden traducirse en costos y/o beneficios políticos para los partidos y sus representantes). En este sentido, la agenda de género no es un asunto exclusivo de las legisladoras mujeres, ya que también intervienen en ella los diputados hombres (ya sea a favor o en contra). Sin embargo, esto no invalida el papel que han tenido las diputadas en la construcción de las agendas de género, de hecho hay una diferencia cualitativa de la forma y el tipo de asuntos que incorporan las mujeres, en relación con los que proponen – y la manera en que los hacen-, los diputados hombres (ver Capítulo V y Anexos 1, 4 y 9).

6.4 Procesos diferenciados de la construcción de las Agendas de Género: entre el cambio y la permanencia del status quo.

El cambio de actitud ante la desigualdad de género que supuso la Conferencia de Beijing (1995), impulsó los derechos humanos de las mujeres en la agenda política de gobierno, así, una vez convertido en objeto de interés público, más tarde o más temprano, y con mayor o menor intensidad, la agenda de género se difundió en el entorno legislativo, tanto en la arena política del Congreso de la Unión -espacio generalmente irradiador de las reformas de género-, como en las arenas locales –espacios amortiguadores de tales

reformas y en las que el proceso de construcción de la agenda de género toma rasgos particulares.

En este sentido, se puede advertir que entre 1996 y 2000, con la creación y reforma de algunos marcos jurídicos, ocurrió una “primer ola” en la construcción de la agenda de género. Así, por un lado se crearon las leyes de violencia intrafamiliar, y por otro, se introdujeron en los códigos electorales estatales las cuotas de género– siguiendo una tendencia iniciada en el COFIPE. A principios de la década de 2000 se legislaría sobre la existencia de los Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres (Institutos de las Mujeres).

En relación a su efecto en el status quo, con excepción de las leyes que crearon los institutos de las Mujeres y cuya incidencia fue notable, la demás legislación tuvo una incidencia más bien moderada en la medida en que no respondió a la orientación establecida en los marcos jurídicos internacionales (ver capítulo III). Así, en lo relativo a las cuotas de género, su diseño laxo – que privilegia la no intromisión en la vida interna de los partidos-, permite que éstos las eludan sin la amenaza de ser sancionados (ver capítulo II).

En el caso de las leyes de violencia intrafamiliar, éstas se caracterizaron por contener la violencia contra las mujeres dentro de los márgenes de las relaciones familiares. La importancia que ha tenido la familia como espacio focalizado de las políticas asistenciales del Estado ha propiciado en gran medida que el marco jurídico en materia de violencia familiar corresponda a una perspectiva “familista”, que enfatiza y “protege” la *función social* de las mujeres en el núcleo familiar (más que a las mujeres mismas). Así, las leyes de violencia intrafamiliar/familiar/ o doméstica, expresamente se enunciaron como instrumentos orientados a evitar la desintegración familiar -por lo que se privilegiaron los mecanismos de conciliación como una manera de dirimir los “conflictos domésticos”.

En este sentido, la *violencia familiar* fue la etiqueta con la que la violencia contra las mujeres ingresó a la agenda política. No obstante, de alguna manera su trato siguió

correspondiendo a un problema privado,²⁷⁰ situación que está en estrecha relación con la manera en la que el derecho ha incorporado a las mujeres a las leyes -básicamente a partir de su función maternal. En este sentido, se puede decir que el reconocimiento del estatuto de ciudadanía de las mujeres es aún una cuestión no resuelta en la Agenda de Género, situación que obstaculiza la posibilidad de crear marcos jurídicos que consideren las diferencias específicas de hombres y de mujeres. Lo anterior remite a la dificultad que implica operacionalizar el concepto de *equidad de género* en la elaboración de las leyes.²⁷¹ De hecho, de los cuerpos jurídicos creados recientemente en el Congreso Federal para salvaguardar los derechos humanos de las mujeres, no todos han tenido una buena recepción en los estados. Así, en el Estado de Guanajuato, el correlato de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el término *mujeres* fue deliberadamente suprimido, quedando como Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato". Incluso, la definición reconocida internacionalmente de *Violencia contra la Mujer* contenida en Belém Do, Pará fue "adaptada" evitando mencionar a las mujeres: "*Violencia*: Es todo acto u omisión con la intención de agredir a *otra persona* de manera física o moral que lesione o sea susceptible de dañar la dignidad o integridad *de las personas*" (fracción (XIII del artículo 3). Por otro lado, en el Estado de Morelos, se creó la Ley de Oportunidades con Equidad de Género, versión estatal de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres. Conviene mencionar que la iniciativa original planteaba una Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, nombre que modificó la comisión dictaminadora

²⁷⁰ Resulta sintomático que las estadísticas de Seguridad Pública no incluyan el registro de los casos de violencia doméstica, salvo cuando deriva en lesiones graves u homicidio, en cuyo caso sobresale el motivo "pasional" regularmente esgrimido como causa, lo que en los hechos minimiza el delito al relacionársele con un estado emocional "incontrolable". De incorporarse la violencia doméstica a las estadísticas de inseguridad pública se visibilizaría como un problema que rebasa lo doméstico y posibilitaría la definición de políticas públicas focalizadas en la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres en cualquier ámbito, público o privado. Conviene mencionar que la actual Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ya trae consideraciones al respecto.

²⁷¹ Esta dificultad la pude constatar en el discurso pronunciado por la Diputada Federal, Guadalupe Flores, en la Reunión Nacional de Universidades Públicas: Caminos para la Equidad de Género en las Instituciones de Educación Superior. De acuerdo a la Diputada Flores "*la igualdad de género, es un concepto difícil de definir y articular en el Sistema Jurídico contemporáneo dado los sesgos epistemológicos que contiene la legislación vigente así como la manera en cómo se concibe y enseñan las distintas disciplinas del conocimiento en las distintas universidades; principalmente el derecho, que en sus distintas ramas, plantea una aparente neutralidad conceptual por encima de las especificidades de las personas*". Cd. de México, 3 y 4 de agosto de 2009.

suprimiendo también el término *mujeres*.²⁷² Resulta significativo que ambos estados estuvieran gobernados por el PAN.

A partir de lo que puede considerarse una “segunda ola” de la legislación de género - primera mitad de la década de 2000 -, se reconocieron situaciones que mayormente afectan a las mujeres y que anteriormente pasaban inadvertidas, como el incumplimiento de las obligaciones del matrimonio y el abandono del hogar conyugal, las cuales se adicionaron en el Código Civil como causales de divorcio.²⁷³ Además, la tipificación de la violación conyugal como delito en el Código Penal recuperó espacios de igualdad para las mujeres en la vida familiar a partir de reconocerles cierta autonomía sexual (como se vio en el capítulo III, el delito fue castigado con menor severidad que la violación entre no cónyuges).²⁷⁴

En relación al interés de las y los legisladores en este tipo de cuestiones, llama la atención que la modificación de los códigos civil y penal en materia de igualdad de las mujeres fuera una empresa llevada a cabo más regularmente por las legisladoras que por los legisladores -o el ejecutivo del estado. En cuanto a la participación de algunos diputados hombres en este rubro, ésta se dio de manera más esporádica y en no pocas ocasiones en defensa del status quo (ver capítulo V).

De manera paralela, la agenda de la niñez también tuvo un impulso, así, se crearon las Leyes de Derechos de las Niñas y los Niños y se legisló sobre los procesos de adopción y paternidad responsable, además del trato a delitos cometidos por personas menores de 18 años. Conviene notar el carácter relevante de esta legislación en el status quo, al estar más en relación con los marcos internacionales. Asimismo resalta que haya sido en la legislación sobre aplicación de justicia en infractores menores de edad, donde

²⁷² Consultar el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos del 03 de septiembre de 2003.

²⁷³ El alcance de esta legislación en la vida de las mujeres requeriría ser analizada en su manifestación concreta, sobre todo considerando la impresión de los intereses masculinos no sólo en la legislación, sino también en los órganos de aplicación de la ley.

²⁷⁴ En el congreso de Coahuila se ha continuado legislando sobre estos asuntos, adicionando ahora el daño moral -y por ende el derecho de indemnización a las víctimas- que causan cierto tipo de delitos, como la violación conyugal y la ostentación en la comisión de adulterio.

mayormente se haya dado la participación de los diputados hombres. Lo anterior remite al rasgo diferencial que imprime el género a la representación política.

Por otro lado, la modificación de los códigos penales y civiles para impulsar la igualdad de las mujeres en las relaciones familiares marca un avance en el status quo de género. Así, el reconocimiento del trabajo doméstico como aporte al bienestar familiar valoró una actividad realizada regularmente por las mujeres -de manera gratuita- y por lo mismo desvalorizada socialmente.²⁷⁵

En la segunda mitad de la década de 2000 se puede situar una “tercera ola” en la legislación de género federal, más en armonía con los marcos internacionales. Dentro de esta legislación están las Leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y las Leyes de Igualdad entre Hombres y Mujeres. Las primeras se orientarían a establecer un marco general para atender y combatir toda forma de violencia contra las mujeres, y las segundas, a fortalecer el marco garante de la igualdad entre mujeres y hombres. Estas leyes, creadas primeramente en el Congreso de la Unión se reproducirían de manera tardía en los dos congresos locales en estudio y en algunas ocasiones de manera insuficiente. Así, como ya fue visto en el capítulo III, en el Congreso de Coahuila, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia no incluyó elementos sustanciales contenidas en la Ley General -como el reconocimiento de una conducta sistemática de la violencia dirigida hacia las mujeres basada en la misoginia; el feminicidio, referido a las muertes de mujeres resultado de una conducta omisa de parte del Estado para proteger sus vidas. Tampoco consideró el mecanismo de la “Alerta de Género”, forma de intervención urgente de las instancias gubernamentales cuando las condiciones de violencia contra las mujeres lo ameritaran. La ausencia de estos mecanismos ha mantenido estable el status quo (anclado en las formas jurídicas de violencia familiar). Igualmente, las Leyes de Igualdad entre Hombres y Mujeres, -

²⁷⁵ Considérese que durante mucho tiempo el registro censal del estado ocupacional de las personas hacía referencia al trabajo de ama de casa como un trabajo no productivo: ¿“estudia, trabaja o es ama de casa”? Lo anterior bajo un concepto de trabajo que adquiere su valor sólo en el mercado laboral remunerado.

contemporáneas a las legislaturas en estudio- no fueron creadas durante el ejercicio legal de éstas (en el Estado de Durango la ley correspondiente se creó en la LXIV Legislatura).

En este sentido, no se puede afirmar que la agenda de género efectiva lleve un ritmo de acercamiento progresivo a los marcos internacionales, de hecho, en el actual contexto de alternancia política la agenda de género ha experimentado retrocesos en rubros específicos de la salud sexual y reproductiva de las mujeres. El hecho de que hasta ahora sean por lo menos 12 estados los que hayan elevado a rango constitucional el “derecho a la vida del concebido”, además de otras acciones legislativas en torno a la protección a la maternidad, es sintomático de un proceso que retrae los logros alcanzados en el derecho a la atención de la salud de las mujeres.²⁷⁶

Este tipo de situaciones refiere a la manera en que la agenda de género se define también a partir de las posiciones ideológicas de los partidos políticos y de la influencia del poder ejecutivo (y se operacionaliza a través de la disciplina de partido y los acuerdos cupulares de grupos, que no necesariamente tienen en cuenta las necesidades e intereses de las mujeres).²⁷⁷ En última instancia, el proceso refiere a la dificultad que entraña posicionar un tema de naturaleza valorativa en la agenda legislativa, pues en los estados donde se han estrechado las medidas para penalizar el aborto no sólo están gobernados por el PAN, sino también por el PRI y las iniciativas han sido apoyadas regularmente por la fracción parlamentaria del PRI -e incluso del PRD y del PT (con excepción de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde sólo el PAN se opuso a la despenalización del aborto). Sin embargo, el retroceso que ha tenido la agenda de género en los rubros señalados, no puede desligarse de la asunción del PAN al poder ejecutivo federal.²⁷⁸

²⁷⁶ Los Estados que han aprobado reformas en tal sentido son Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora

²⁷⁷ Téngase en cuenta la manera en que en la LVII Legislatura del Congreso de Coahuila los representantes decidieron soslayar el problema del aborto en su magnitud social para dejarlo en un punto de acuerdo que diera salida tangencial al problema. En gran medida, las preferencias del Gobernador –en contra de la despenalización del aborto-, concitaron las voluntades de todas las fracciones políticas.

²⁷⁸ No obstante, hay que tener en cuenta que la unión consensual de personas del mismo sexo es igualmente de naturaleza valorativa y sin embargo en la LVII Legislatura del Congreso de Coahuila su aprobación se hizo con el voto

Lo anterior habla de procesos diferenciados en la construcción de la agenda de género en las distintas arenas políticas. Así, si bien hay un movimiento reformador generalizado de los marcos jurídicos, éstos no siempre atienden los principios de derechos humanos contenidos en los marcos internacionales. Resulta significativo, por otro lado, que sea en el Congreso de la Unión y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal donde la agenda de género experimente más logros. Tal situación se relaciona con lo que en esta investigación se ha denominado “Densidad Política de Mujeres Legisladoras”. Así, es notable la diferencia que existe en la densidad política de mujeres en la arena política federal y en la arena política local, pues mientras en el Congreso Federal la participación de mujeres ha llegado hasta un 24 por ciento,²⁷⁹ en los congresos locales apenas se acerca al 20 por ciento (siendo aún menor para el caso del Congreso de Durango donde salvo algunas legislaturas la presencia de mujeres sigue siendo la excepción). Además, al Congreso Federal llegan mujeres más experimentadas, regularmente con algún cargo previo en las legislaturas locales y mejor insertadas en las redes políticas (regionales y nacionales).

La mayor pluralidad política en el Congreso de la Unión puede resultar favorable para inducir acuerdos de género intrapartidos, situación poco probable en los congresos locales donde la dominación del PRI y el peso que sigue teniendo el poder ejecutivo sobre el poder legislativo estrecha el juego político para las legisladoras, quienes están más sujetas a la disciplina de partido. La Asamblea Representativa del Distrito Federal tiene también características específicas que la hacen distinta de los congresos locales, pues su reciente surgimiento se da en un contexto de emergente pluralidad política en el que han prevalecido las fuerzas de izquierda -con la presencia más visible del PRD.

En este contexto, la importancia que se les ha dado a los acuerdos políticos entre las mujeres legisladoras como herramienta principal para la creación de la agenda de género debe ser matizado cuando se refiera a los congresos locales, donde aún prevalecen

mayoritario de la fracción del PRI, lo que refiere más bien al contexto político en que se toman las decisiones. En este caso la anuencia del gobernador del estado como detentador de la agenda legislativa se hizo patente.

²⁷⁹ En la LXI legislatura el porcentaje puede llegar a 28 por ciento, sin contar las deserciones por renuncia del cargo para dar pie a la presencia de representantes hombres.

formas políticas de acción ancladas en el régimen monopartidista. Por otro lado, la presencia de las mujeres en las legislaturas no es la única variable que explica la construcción de la agenda de género, sino que hay “corrientes” o “flujos” políticos que influyen la toma de decisiones. En estos flujos no hay que descartar la presencia de los gobernadores, actores políticos cuya presencia es determinante para las agendas legislativas locales, debido a la todavía relación de afinidad muy estrecha entre el poder ejecutivo y el legislativo en el nivel regional. En gran medida los gobernadores son detentadores de la agenda política en sus respectivos estados; aunque su presencia no aparezca nítidamente visible, en el contexto político regional su presencia subyace siempre a la toma de decisiones. Sin embargo, su influencia depende del contexto político estatal en que se desarrollen las legislaturas.

Quedan no obstante, otros pendientes en relación a la representación política y la agenda de género que tienen que ver con la relación entre los diputados con el partido que los hicieron llegar al poder, y la relación con los electores que votaron por ellos – e incluso con los que no votaron por ellos pero a los que también representan. Al respecto, es menester tomar en cuenta que en el actual contexto los partidos políticos son canales insuficientes para encauzar las demandas cada vez más diversificadas de la ciudadanía. En este sentido, la “disciplina de partido” con la que los representantes se suelen guiar resulta poco funcional para las formas de representatividad que requiere la agenda ciudadana, en la que los asuntos dejan de estar sujetos sólo al punto de vista de los representantes, para dar cabida a la opinión de los grupos sociales interesados, y donde las cuestiones se tornan más bien en “redes de asuntos” (*issue network*).²⁸⁰

En este contexto, no deja de ser notoria la forma en los gobernadores de los estados y los partidos –a través de las fracciones parlamentarias en los congresos-, están resolviendo una cuestión largamente planteada por los grupos feministas -y más recientemente por los grupos de derechos humanos-, como lo es la despenalización del aborto. El consenso

²⁸⁰ El concepto está tomado de Hecla (1991: 263-265, en Zurbriggen, 2006), para quien una Red de Asunto es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromisos mutuos y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes

político con el que regularmente se están realizando las reformas constitucionales para proteger la vida desde la concepción remite más que a un proceso deliberativo abierto, a una toma de decisiones en una comunidad cerrada -los representantes políticos. Lo anterior contrasta con el desacuerdo de los grupos sociales de defensa de los derechos humanos de las mujeres, que están empujando por modificar lo que se advierte ya como una reversión en los logros derechos humanos de las mujeres -como lo es el aborto legal cuando el embarazo es producto de una violación, situación que ya había sido superada y que ahora se está revirtiendo en algunos estados.

En este sentido, la agenda de género muestra un sentido oscilante entre la permanencia y el cambio en el status quo, y no termina de definir una orientación hacia los derechos humanos establecidos en los marcos internacionales. Las razones parecen estar -además de en la baja densidad de la presencia política de mujeres-, en las reglas del juego, que estrechan las posibilidades de arribo de más mujeres al poder, incluso con perfiles más adecuados para llevar a cabo la agenda de género. El corporativismo y las lealtades de los grupos políticos con su consecuente pago de favores y ajustes de cuentas característicos del sistema político mexicano, terminan por definir el tipo de perfil de las mujeres - pero también de los hombres-, que llegan a las estructuras de poder, que puede favorecer o no, una representación política orientada hacia la agenda de género).

6.5 Los límites a la institucionalización de la agenda de género en el actual diseño institucional de proceso legislativo.

De acuerdo con (Bowring, 2000, citado por Alvarado, 2006), la dinámica organizacional es frecuentemente afectada por fuerzas externas provenientes de su medio ambiente institucionalizado, por ello las organizaciones se ven precisadas a desarrollar estructuras y comportamientos que les permitan sortear con éxito los embates de dichas fuerzas institucionales. No obstante,

para March y Olsen (1997), las organizaciones no son meros reflejos sociales y no dan respuesta inmediata a las necesidades manifiestas, al contrario, su respuesta obedece a una lógica que se incrusta en el conjunto de normas y reglas informales que por décadas han regido su existencia en el marco del sistema político-electoral mexicano. En el caso de los congresos locales, el ritmo y la forma en que éstos incorporan las demandas del medio ambiente –en este caso la agenda de género– depende de lo adecuado de sus estructuras organizativas y funcionales para incidir en el quehacer institucional cotidiano de los congresos.

La institucionalización de la agenda de género en la función legislativa alude al proceso a través del cual la problemática de género se imbrica en la estructura y el funcionamiento de los congresos, esto es, en la lógica organizativa, en sus reglas formales, en las prácticas de los agentes y en sus *resultados* (representados justamente por la legislación de género). En este sentido, se puede decir que el cambio de percepción de la desigualdad de género como un problema público –y no sólo de las mujeres y/o de los grupos feministas–, impelió cambios en la organización de los congresos con el objeto de atender esta nueva (vieja, en realidad) problemática. Uno de los cambios más notables que se hicieron fue la introducción de la Comisión de Equidad y Género, espacio específico para tratar la emergente problemática de género considerada ya como un asunto público. Las evaluaciones de las legislaciones federal y estatales por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del INMUJERES, aceleró la necesidad de contar con una instancia institucional que se encargara de la problemática de género.

El surgimiento de la Comisión de Equidad y Género imprimió legitimidad a la función legislativa de los congresos al dotar de un sentido de equidad su estructura organizativa²⁸¹ al tiempo que otorgó institucionalidad a la construcción de agenda de género. Sin embargo en un contexto en que las fuerzas políticas se diversificaron en el poder

²⁸¹ No obstante, en la medida en que las mujeres están sub-representadas en la mayoría de las comisiones –y sobre-representadas en las Comisiones de Equidad y Género, de la Tercera Edad y en la de Derechos Humanos, tal sentido de equidad se vuelve cuestionable al responder a estereotipos de género y a relaciones de poder.

legislativo local, la apertura de más comisiones se volvió también una necesidad política. Por ello, además de tener la finalidad de atender temáticas emergentes –como la igualdad de género, las cuestiones ecológicas o de derechos humanos-, la apertura de más comisiones cumplió el propósito de atender la demanda de espacios de control político planteada por las fuerzas de oposición (sin que el PRI llegara a perder las comisiones de mayor poder). En este sentido, la existencia de más comisiones estuvo mediada por una lógica instrumental del poder

De acuerdo a lo anterior, se advierten tres fases en el proceso de institucionalización de la agenda de género:

1. La primera fase o punto de partida, se identifica con los procesos de evaluación a las legislaciones federal y local (teniendo como contexto de fondo la IV Conferencia Mundial de las Mujeres) realizadas en 1997 y 2002, por parte de la Comisión de Derechos Humanos y el INMUJERES, y que mostraron parte del déficit legal de los derechos humanos de las mujeres en los marcos jurídicos vigentes (ver capítulo III). Estas evaluaciones establecieron el marco general a desarrollar por parte de los congresos en materia de creación o modificación de leyes, códigos y reglamentos, con equidad de género. Dichas evaluaciones fueron importantes en términos de lo que Elder y Cob (1996), consideran como elementos necesarios para la definición de la agenda política, pues representaron un conjunto de *problemas y soluciones*, en busca de *agentes y oportunidades* que los incorporaran a la agenda legislativa.
2. Una segunda fase – que pudiera ser considerada de rutinización inducida- ocurre cuando la organización de los congresos trata de adecuarse para dar cabida a la problemática de género, lo que sucede justamente con la creación de la Comisión de Equidad de Género. Esta comisión es un espacio que visualiza y posibilita la expresión de los intereses de género en la organización legislativa. En principio, la existencia de la mencionada comisión allanó el camino para incorporar la problemática de género a la agenda legislativa, en la medida en que estableció una rutina o procedimiento a

seguir para el tratamiento de este tipo de asuntos.²⁸² La creación de esta comisión y su casi exclusiva integración por mujeres volvió protagonistas a las legisladoras - autorizándolas para ejercer una representación sensible al género-y dio lugar a un discurso a través del cual se visibilizó como un *asunto legítimo* la problemática que afecta a las mujeres.

Sin embargo, debido a su reciente creación no se puede decir que la Comisión de Equidad y Género haya ganado un reconocimiento parecido al de otras comisiones de más larga data y cuyos espacios y funciones están claramente establecidos por la ley orgánica y por la costumbre. Así, si bien en ambos congresos se crearon las Comisiones de Equidad y Género, su funcionamiento quedó sujeto en gran medida a la relación entre las fuerzas políticas representadas y entre las diputadas mujeres. Lo anterior ha provocado que esta comisión tenga mayor presencia institucional en unas legislaturas que en otras (a diferencia del sólido reconocimiento de otras comisiones, como la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, además de la de Justicia).

En este sentido, la creación de la Comisión de Equidad y Género no puede ser considerada una condición suficiente para la institucionalización de la agenda de género, así como tampoco un lugar desde donde las legisladoras puedan tejer estrategias para el empoderamiento de las mujeres. De hecho, su existencia no ha podido inducir cambios en las reglas electorales para una integración más equilibrada de hombres y de mujeres en los congresos. Este tipo de propuestas regularmente han enfrentado un poder de “veto masculino”, que por ser mayoritario se impone.²⁸³

²⁸² Conviene considerar que en una organización política como el congreso, las rutinas –en este caso, el papel de la Comisión de Equidad y Género-, pueden ser alteradas por los actores, actuando desde una lógica racional e instrumental.

²⁸³ Téngase en cuenta el dictamen adverso de la cuota de género en la LV Legislatura de Coahuila, mismo que las legisladoras no quisieron modificar en el pleno por no arriesgarse a perder todo, ante una mayoría masculina opositora; igualmente, los logros disminuidos de las legisladoras de la LXIII Legislatura de Durango en la reforma electoral de 2006, en el que no lograron elevar la cuota de género al 40 por ciento y en el que además hubieron de retirar algunas de sus propuestas originales.

3. Una tercera fase –en proceso-, que tiende hacia la institucionalización de la agenda de género, y cuyos resultados muestra claros sobre todo en lo relativo a los derechos humanos y reproductivos y de representación política de las mujeres.²⁸⁴ Un proceso de institucionalización más definido tendría que caracterizarse por una interiorización de la equidad de género como valor intrínseco de la representación política, lo que conlleva su formalización en la agenda de género. Como corolario de esta condición sería necesaria también una mayor presencia –tendiendo a la paridad-, de legisladoras mujeres, amén de una normatividad que garantizara la presencia de las mujeres en el conjunto de las comisiones legislativas.

El actual diseño de la organización legislativa no favorece la equidad de género ni una incorporación sistemática de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. A lo más que se ha llegado es a establecer una estructura formal que soporta superficialmente la diferencia de género pero que finalmente termina por reproducir y reflejar la forma subordinada con que las mujeres se incorporan “desde su género” al poder político. Se levanta así una estructura de comisiones fuertemente sesgada por el género que define espacios de acción de acuerdo a criterios estereotipados de las habilidades femeninas y masculinas. En este sentido, las mujeres se insertan principalmente en las comisiones de Equidad de Género, Enfermos Jubilados y de la Tercera Edad, y la de Derechos Humanos.²⁸⁵ En contraparte los diputados hombres se posicionan en comisiones masculinizadas y de mayor jerarquía -Gobernación, de Justicia, y de Hacienda, entre otras.

²⁸⁴ Las últimas reformas a las cuotas de género han disminuido el porcentaje máximo de personas de un mismo género en la integración de los ayuntamientos, sin embargo, esto parece corresponder a un proceso que en los hechos ya está ocurriendo, pues el ámbito municipal es un campo de acción más propicio para el ejercicio de los liderazgos femeninos. Considerando que ya hay ayuntamientos con una integración casi paritaria de mujeres –sobre todo en los municipios pequeños- y que la disposición no se extiende a la integración de los congresos, el avance no puede considerarse sustancial.

²⁸⁵ Regularmente la Comisión de Equidad y Género ha sido coordinada por mujeres, sobre todo en el Congreso del Estado de Coahuila, donde la presencia más regular de mujeres por parte del PRI le ha impreso un sello feminizado a esta comisión, situación que no se ha expresado en el Congreso de Durango, donde la presencia irregular de representantes mujeres por parte del partido dominante –y también por los partidos de oposición- ha propiciado que esta comisión haya sido coordinada –e integrada- mayormente por diputados hombres. Como se puede advertir, en el caso de los hombres el género no necesariamente es una limitante para estar en las diversas comisiones.

La ubicación de las mujeres en estas comisiones asume que son éstas quienes deben representar los intereses de los grupos sociales en desventaja o que necesitan una “voz” en el congreso. Pero más allá del simbolismo – y aparente funcionalidad que tiene su presencia para la agenda de género-, su ubicación específica en estas comisiones denota los atributos de menor poder con que las mujeres se incorporan a la estructura de los congresos.

En función de lo anterior, se puede decir que el actual diseño institucional del poder legislativo resulta insuficiente para la incorporación de las cuestiones de género a la agenda legislativa. Así, téngase en cuenta que en gran medida ésta se ha orientado a modificar los códigos civiles, penales y de procedimientos, además de la constitución política local. Por disposición de la Ley Orgánica, las reformas a estos marcos jurídicos deben ser tratados en las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y/o la de Justicia -comisiones en las que prácticamente están ausentes las mujeres. Si bien la Ley Orgánica dispone la posibilidad de turnar las propuestas a Comisiones Unidas –dos o más, según considere el Pleno-, regularmente las iniciativas son turnadas sólo a alguna de las comisiones formalmente autorizadas. Es decir, la Comisión de Equidad y Género no se involucra necesariamente en la dictaminación de iniciativas cuya temática es de su competencia (sólo en algunas legislaturas esta comisión ha sido tomada en cuenta para dictaminar cuestiones relativas a los asuntos de género).

Por otro lado, como se pudo advertir en los capítulos III y V, en algunas ocasiones las iniciativas de género fueron objeto de modificaciones por parte de las comisiones dictaminadoras, o más regularmente, fueron dejadas en comisiones, formando parte de la agenda rezagada. En estos casos, la ausencia de las mujeres en las comisiones dictaminadoras les restó capacidad para ejercer la representación de la “presencia política” e incidir en los resultados (una vez que un dictamen llega al pleno es difícil que sea modificado). Una presencia extendida de las legisladoras mujeres en el conjunto de las comisiones posibilitaría que tuvieran una mayor influencia en la Agenda de Género. Lo anterior quedaría sujeto sin embargo, al interés de las legisladoras en representar los intereses de las mujeres y a su involucramiento en la problemática de género, pues como

quedó evidenciado en el capítulo V, no necesariamente todas las legisladoras optan por la representación simbólica de su género y/o se interesan por conocer la problemática de las mujeres.

En este sentido, y una vez advertido que la agenda de género *sí está en relación con la densidad política de las mujeres*, regularizar su presencia en los congresos y en el sistema de comisiones, amén de la reestructuración de las funciones de la Comisión de Equidad de Género para otorgarle facultades para intervenir en la dictaminación de las iniciativas desde un enfoque de género, son algunos de los aspectos necesarios para el propósito de transversalizar la perspectiva de género en la dinámica organizacional y funcional de los congresos - y en la legislación.

No obstante, en el diseño de las instituciones políticas –como el congreso-, regularmente el género ha sido pasado por alto como factor de representación, dando por hecho que las necesidades e intereses de las mujeres pueden ser representados por los hombres. Así, las leyes electorales que regulan la integración de las asambleas representativas no han considerado necesario que éstas se conformen de manera paritaria con hombres y con mujeres. Por su parte, las Leyes Orgánicas de los congresos tampoco ha incorporado el género en la formación de las comisiones, la norma sólo dispone que éstas se integren de manera plural, es decir, con las distintas fuerzas políticas representadas en el congreso, pero no alude a la presencia equilibrada de hombres y de mujeres.²⁸⁶ Esta situación afecta la construcción de la Agenda de Género, pues la ausencia de una “experiencia de vida” desde la condición de género femenino por parte de los legisladores hombres hace menos probable –y también menos sensible- la representación de las necesidades de las mujeres.²⁸⁷ Conviene aclarar sin embargo, que no es la presencia de

²⁸⁶ Conviene decir que el 10 de diciembre de 2008, las senadoras del Grupo Parlamentario del PAN y la Senadora Irma Martínez (sin grupo parlamentario) introdujeron una propuesta de iniciativa para reformar varios artículos de la Ley Orgánica del Congreso General a fin de que la integración de los órganos de gobierno y el sistema de las comisiones (incluyendo la designación de las presidencias) refleje la proporción de género de la Cámara de Diputados. Ver: Senadoras, Iniciativas presentadas al pleno: <http://www.senado.gob.mx/index.php>

²⁸⁷ Lo anterior se hizo evidente en el “vacío” que como estrategia de obstaculización hicieron los diputados hombres de la Comisión de Equidad y Género en la LXII Legislatura de Durango para evitar suscribir como comisión, la propuesta de reforma electoral de las dos únicas diputadas mujeres –que ampliaba la cuota de género e introducía sanciones a los

legisladoras mujeres la que garantiza por sí misma la construcción de una agenda de género, pero una Agenda de Género construida sin la presencia de mujeres sería una agenda negada en los hechos.

Esta cuestión lleva entonces a repensar el diseño de las instituciones representativas con el objeto de que permitan no solo la expresión de los distintos intereses de los grupos sociales, sino que permita también la presencia física de los representantes de los grupos sociales en desventaja. Sin embargo, para ello, como bien dice Phillips (1996), se tiene que reconocer primero que *el género es un factor político relevante*.

6.6 La Agenda de Género Pendiente: el rediseño de las reglas para la inclusión de las mujeres en la política electoral.

La escasa presencia de mujeres en los congresos aunada a la dificultad que han enfrentado las legisladoras para modificar las reglas del juego que posibiliten una mayor participación de la población femenina al poder legislativo, da cuenta de la rigidez de las estructuras políticas sedimentadas en las relaciones de género. La institucionalización se asocia con lo “dado por hecho”. En este sentido, las instituciones son secuencias de actividad estandarizadas que dan por hecho razones fundamentales o explicaciones sociales comunes de su existencia y propósito. En este sentido, la institucionalización es una propiedad de un orden (Jepperson, 1999). En el caso de la representación política, ésta se ha institucionalizado como una actividad casi exclusiva de los hombres, imagen mental que ha formado parte del orden político-social “dado por hecho”.

Los esfuerzos realizados para modificar esta imagen no han sido suficientes para igualar la condición de ciudadanía de los hombres y las mujeres. En efecto, como ya se trató en el capítulo II, el derecho a sufragar de las mujeres las puso en un plano de igualdad formal con los hombres, pero hizo abstracción de las condiciones sociales, económicas,

partidos que no la cumplieran. A decir de la Diputada Gloria Martínez Castañola, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, la actitud que más le sorprendería sería la del Diputado Sergio Uribe, quien en su papel de Secretario de la Comisión había asistido a varias reuniones y foros donde se trataba la problemática de las mujeres y “siempre se había mostrado muy sensible” (comunicación directa en entrevista de julio de 2006).

políticas e institucionales que hicieran posible la igualdad sustantiva.²⁸⁸ De esta manera, el derecho a votar de las mujeres –que implica también el derecho a ser votadas-, no se realizó a plenitud. La igualdad política de las mujeres ha sido parte de la agenda *pendiente* o mejor dicho, *postergada* por los partidos políticos (en la medida en que éstos son las vías de acceso de la ciudadanía al poder y de sus estatutos depende la apertura a las candidaturas de las mujeres).

La modificación de los factores esenciales de la desigualdad política de las mujeres ha estado ausente hasta ahora de la agenda de género, al darse *por hecho* la división sexual de trabajo, uno de los arreglos sexistas que mantienen a las mujeres fuera de la actividad política. Las instituciones se *dan por hecho* en el sentido de que se les considera características relativas a un ambiente social y se les explica como elementos funcionales de ese ambiente. Desde esta perspectiva, la división sexual del trabajo resulta funcional a las “habilidades” de los hombres y las mujeres, siendo innecesaria su reestructuración. De hecho, la división sexual del trabajo quedó sancionada en los códigos civiles a partir de la autorización que debía dar el esposo a la esposa para poder trabajar en el mercado remunerado (como una manera de salvaguardar el bienestar familiar a cargo de las mujeres). Aún cuando esa disposición ya fue modificada en los códigos civiles de Coahuila y Durango, todavía permanece como resabio el hecho de que la condición de trabajadora remunerada de la esposa no debe “dañar la estructura de la familia”.

El reciente reconocimiento que se ha hecho del trabajo doméstico como elemento del bienestar familiar en los códigos civiles, no tiene efectos directos en la modificación de la estructura de la división sexual del trabajo –la medida no conlleva ninguna remuneración ni redistribución de las tareas más allá de valorar simbólicamente este tipo de labores. En

²⁸⁸ De acuerdo a Phillips, dentro de esas condiciones limitantes, se encuentran la división sexual del trabajo, que en el caso de las mujeres alcanza una serie de actividades– cuidado de niños y esposos, personas enfermas, mayores de edad, y la amplia gama de labores domésticas- que le demandan tiempo completo y las abstrae prácticamente de los compromisos políticos. Sobre esta división sexual del trabajo se ha erigido una construcción cultural de la política como un asunto fundamentalmente de hombres que contribuye a mantener las desventajas de aquellas mujeres que pese a todo intentan estar inmersas en la política (como bien lo expresó la Diputada Beatriz Granillo de la LVI Legislatura al referirse a la “infraestructura familiar” que tienen los diputados hombres, a diferencia de las legisladoras mujeres).

este sentido, las mujeres siguen siendo las figuras tradicionalmente asociadas con la realización del trabajo doméstico y del bienestar familiar –y comunal.²⁸⁹

Adicionalmente y de manera paralela, en el plano de las instituciones políticas se requiere rediseñar las Acciones Afirmativas a fin de que propicien un mayor involucramiento de las mujeres en los lugares de toma de decisiones. Hasta ahora, el sistema político electoral de México no ha favorecido la inclusión de las mujeres en los espacios de la representación política. Si bien se cuenta con un sistema mixto que trata de expresar la pluralidad político-ideológica existente en el país, este ha sido insuficiente para captar las diferencias sexuales y de género. De esta manera, los mecanismos institucionales implementados para propiciar una mayor participación política de las mujeres –como las cuotas de género-, en no pocas ocasiones han servido a los intereses de los grupos políticos.

Así, las cuotas de género se insertan en una cultura política patriarcal y corporativista que termina por socavar el propósito de mecanismos compensadores de la discriminación política de las mujeres para el que fueron pensadas. Las cuotas de género han experimentado una evolución en su diseño, de ser al principio un exhorto para que los partidos políticos postularan con un sentido de equidad de género sus candidaturas, actualmente se ha pasado a un diseño que especifica porcentajes y modalidades de participación. La última reforma al COFIPE (2008), dispone que las solicitudes de registro de candidaturas tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o coaliciones deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, *procurando llegar a la paridad* (fracción 1 artículo 219). No obstante, no es necesariamente la ley electoral la que regula la sobrerrepresentación de género en los procesos electorales, pues ésta misma dispone que son los estatutos de los partidos políticos quienes definen las reglas de participación de sus militantes, así, la fracción 2 del mismo artículo 219, exonera a las candidaturas de *mayoría relativa* que sean resultado de un proceso de *elección democrático, conforme a*

²⁸⁹ Es muy frecuente que las campañas de limpieza, vacunación, entre otras recurran a la figura de las madres como principales responsables del bienestar familiar.

los estatutos de cada partido. Esta salvedad regresa al dominio de los partidos la aplicación de la norma, quienes tienen un amplio margen para eludir esta acción afirmativa realizando procedimientos de elección “democráticos” o “directos”.²⁹⁰

En lo que respecta a las listas de representación proporcional, de acuerdo al artículo 220, se prevé que se integren por segmentos de cinco candidaturas y en cada uno de los segmentos deba haber dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. Ante esta disposición, los partidos mayormente enlistan a un hombre en la primera posición, de manera que en cada segmento resultan postulados 3 hombres y 2 mujeres. No obstante, dado que deben cumplir con el porcentaje del 40 por ciento de distinto género, invierten el orden a partir de que las posibilidades de lograr un escaño se vuelven más remotas.

Otra práctica a la que están recurriendo los partidos políticos para llevar más hombres que mujeres al poder legislativo –sin aparentemente violentar la norma-, es postular a mujeres propietarias “removibles” acompañadas por hombres suplentes “notables” que las sustituirán cuando aquellas “renuncien” una vez que hayan sido electas (lo que es posible bajo el dispositivo de la disciplina partidista y la debilidad estructural de las mujeres en las redes políticas, amén de la falta de disposiciones legales que prohíban tal situación).²⁹¹ En términos de la teoría del Nuevo Institucionalismo lo anterior se puede comprender desde el diseño institucional que tiene la norma. De acuerdo a Arias y Caballero (2004), allí donde exista un mal diseño de las instituciones políticas de un modo tal que los agentes tengan incentivos para comportarse de un modo oportunista y explotar ventajas informativas, el valor de los compromisos alcanzados por los agentes será reducido, las políticas serán de baja calidad e inevitablemente tendrán un sesgo hacia el corto plazo. En este contexto la facultad que tiene el IFE, de acuerdo al artículo 221, para llevar a cabo acciones de requerimientos, amonestación e incluso negativa de registro de candidaturas cuando los partidos no observen los procedimientos establecidos

²⁹⁰ Lo anterior expresa la centralidad que tiene por un lado los partidos políticos como principales sujetos de la vida política electoral y por otro, el vaciamiento de las diferencias sexuales de la ciudadanía en la política, que como ya ha sido señalado anteriormente, no ha sido considerado una fisura de las sociedades democráticas.

²⁹¹ Conviene mencionar que algunos códigos electorales –como el del Distrito Federal-, establece que en caso de las candidaturas donde opere la cuota de género el suplente debe de ser del mismo género.

en materia de equidad de género, no será suficiente para garantizar que los partidos lleven a más mujer al poder, pues no hay ninguna regla escrita para evitar que una vez que lleguen, las y/o los candidatos propietarios sean sustituidos por el candidato suplente de diferente género.

En este sentido, la liberalización del sistema político mexicano no ha llegado aún a experimentar los cambios necesarios para que la representación de las mujeres aumente en las estructuras de poder político. De hecho, el sentido original del sistema de representación proporcional –contribuir a la representación de las minorías–, se traduce en instrumento de manipulación por parte de los grupos políticos. Lo anterior está estrechamente relacionado con el hecho de que históricamente el género no ha formado parte de las fracturas principales que han contribuido a la institucionalización de los partidos políticos, como si lo han sido las diferencias de clase social.²⁹²

En el actual contexto en que la participación de las mujeres en las estructuras de poder se ha incorporado ya como uno de los rasgos que definen a las sociedades democráticas, el género debe pasar ya a ser un factor de integración del poder legislativo. La representación proporcional bien podría operar ya en su sentido real de propiciar la representación de las minorías –en el caso de las mujeres, una *minoría cultural* que comprende más de la mitad de la población - por lo cual la figura de *representantes de género* debería incorporarse ya a la legislación electoral a fin de subsanar las omisiones que tienen los partidos políticos en la postulación de candidatas mujeres.

Actualmente la posibilidad de que los partidos sean vías para el arribo de mujeres al poder está en una relación inversa con su capacidad electoral de ganar curules.²⁹³ Esto

²⁹² Scott (1996), advierte que a diferencia del concepto de “clase”, donde existe una claridad en cuanto se refiere a causalidad económica, en el caso del género no hay la misma claridad o coherencia, ya que su uso ha implicado un conjunto de posiciones teóricas como también de meras referencias descriptivas a las relaciones entre sexos.

²⁹³ En la actual LX Legislatura del Congreso de la Unión, el PAN tiene mayoría con 206 asientos, que representa el 41.2 del total, sin embargo, sólo llevó a 52 mujeres, siendo los 154 restantes diputados hombres. Al contrario, el PVEM tiene en total 17 escaños, que representa el 3.4 por ciento del total. Sin embargo, distribuyó más equitativamente los asientos entre hombres y mujeres (9 y 8 respectivamente). Es decir llevó a mujeres muy por encima de su capacidad

es, regularmente son los partidos más consolidados quienes menos mujeres llevan al poder; en contraparte, son los partidos no consolidados quienes han mostrado más capacidad –en relación a sus posibilidades de ganar elecciones- de ser vías de acceso de las mujeres al poder (lo que no obstante, no deja de tener un fondo instrumental, al ser también una manera de ganar votos). Esto lleva a pensar en que las reglas de la competencia electoral tienen que ser más eficaces en la definición de resultados. Para ello, como bien dice Dalherup (2002), habría que trascender el concepto de igualdad liberal -en donde prevalece la noción de igualdad de oportunidades o igualdad competitiva- para derivar hacia un concepto de *igualdad de resultados*. De acuerdo a esta autora, la igualdad de oportunidades no existe, justamente por las barreras que las mujeres encuentran en los procesos electorales –por lo que las cuotas deben actuar como mecanismos positivos para compensar esos obstáculos estructurales.

En este sentido, quizá habría que rediseñar las disposiciones constitucionales para la integración del poder legislativo, a fin de asegurar que los órganos de representación política se conformen de una manera más equilibrada por hombre y por mujeres. Al mismo tiempo, se tendría que asegurar que fueran los partidos de mayor capacidad electoral quienes contribuyeran con un número mayor de mujeres (al menos de acuerdo a su capacidad de lograr asientos en la cámara). La figura de *representantes plurinominales de género* debería en este sentido ser incorporada a la Constitución, para lo cual se requeriría -por supuesto- un gran acuerdo político. Ello contribuiría no obstante, a recuperar credibilidad en los partidos políticos y establecería un marco institucional más acorde a su función como *entidades de interés público y vías para llevar a la ciudadanía al poder*, de acuerdo a como estas organizaciones fueron concebidas en la Constitución Política de México.

electoral. Resalta que sea el PRI el que peor “desempeño de género” tenga, (83 por ciento de los asientos para hombres y sólo el 17 por ciento para mujeres), lo que se puede atribuir a una práctica de discriminación política de las mujeres muy acendrada en este partido en el que históricamente se incubaron las actuales formas de sub representación política de las mujeres al amparo de un sistema político corporativo.

Anexos

- ANEXO 1 Agenda Efectiva de Género. Congreso del Estado de Coahuila
LIII, LIV, LV LVI y LVII legislaturas
- ANEXO 2 Agenda Rezagada de Género. Congreso del Estado de Coahuila
LV, LVI, y LVII Legislaturas
- ANEXO 3 Agenda Rechazada de Género. Congreso del estado de Coahuila
LV LVI y LVII legislaturas
- ANEXO 4 Agenda Efectiva de Género. Congreso del Estado de Durango
LXI, LXII y LXIII Legislaturas
- ANEXO 5 Agenda Rezagada de Género Congreso del Estado de Durango
LXII legislatura
- ANEXO 6 Legislación de género creada en el Congreso de la Unión,
la Asamblea del Distrito Federal, el congreso del Estado de
Coahuila y el congreso del estado de Durango
- ANEXO 7 Coordinación de comisiones según sexo y partido político.
Congreso del Estado de Durango LXI, LXII y LXIII Legislaturas
- ANEXO 8 Presencia de las mujeres las comisiones en el Congreso de
Durango LXI, LXII y LXIII Legislaturas
- ANEXO 9 El ejercicio de la representación política en hombres y mujeres
- ANEXO 10 Flujo de toma de decisiones en el proceso legislativo

ANEXO 1. AGENDA EFECTIVA DE GÉNERO. CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA. LIII, LIV, LV LVI y LVII LEGISLATURAS

LIV LEGISLATURA 1997-1999			
No. de Decreto y fecha	Aspectos contenidos	Agentes iniciadores/fecha	C. Dictamen/fecha
95. Ley de Asistencia Social. 2/12/1997.	Dedica un apartado para asegurar y garantizar la protección de los menores. También se contempla, la creación de la Procuraduría de la Familia, para la asistencia jurídica a la familia, la defensa del menor maltratado y promover los programas para abatir la desintegración familiar así como fomentar el sano desarrollo de los miembros de la familia; provee la creación de centros de atención familiar.	Ejecutivo del Estado 08/08/1997	Comisiones unidas de Desarrollo Social y Gobernación y Puntos Constitucionales. 2/12/1997. (Aprobado por mayoría)
Reforma a la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores. 29/12/97	No aparece el contenido en la versión electrónica del Diario de Debates. Tampoco se encontró número de decreto)	Ejecutivo del Estado 25/11/97	Gobernación y Puntos Constitucionales. 29/12/97
252. Modificaciones a la Ley Estatal de Salud. 9/06/98	Establece que “toda persona que se dedique a la prostitución deberá conocer y utilizar medidas preventivas para evitar el contagio y la transmisión de enfermedades a través del contacto sexual. Asimismo, se sujetarán a exámenes médicos y de laboratorios periódicos con inclusión del VIH, al igual que los demás requisitos que se establezcan en las disposiciones reglamentarias aplicables.” (Artículo 212).	1. Ejecutivo del Estado. 02/12/1997. 2. Jesús López Piña (independiente) 10/12/1997.	Comisiones unidas de Gobernación y de Salud y Desarrollo Comunitario. 9/06/1998

298. Código penal para el Estado de Coahuila 21/04/99. (Entra en vigor el 1º de septiembre de 1999 y abroga el Código Penal de 1982).	Se adiciona el apartado tercero, que tipifica como delitos contra el orden familiar, la violencia familiar y el incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar. Sanciona con prisión de seis meses a seis años de prisión, multa y suspensión de recibir alimento a quien ejerciera fuerza física moral o <i>reiterada</i> con relación a la integridad física, psíquica o ambas, de algún miembro de la familia, independientemente de que pueda sufrir o no lesiones	Ejecutivo del Estado (PRI). 23/03/99	Gobernación y Puntos Constitucionales. 21/04/99.
315. Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 19/05/1999	Tiene como causal de divorcio la <i>sevicia, las amenazas o las injurias graves de un cónyuge para el otro</i> , que hagan imposible la vida en común. Entendiéndose por <i>sevicia, la crueldad excesiva tanto física como moral, de un cónyuge para el otro</i> . Las amenazas deben consistir en actos o expresiones concretas que indiquen el propósito de ocasionar un daño, al grado que provoquen un profundo y radical temor, incompatible con la permanencia que requiere la vida en matrimonio (fracción XII del artículo 363). (Nota: La definición de violencia no corresponde a la plasmada en la Convención de Belém Do Pará)	Gobernador del Estado y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado. 23/03/1999	Gobernación y Puntos Constitucionales. 19/05/1999
No. Ley de los Derechos del Menor para el Estado de Coahuila. 06/07/99. (No se encontró el número de decreto correspondiente)	Establece un apartado dedicado a los derechos fundamentales del menor entre los que figuran: el derecho a la salud, alimentación y sostenimiento; a tener una identidad; a la libertad; a ser tratado con dignidad y respeto; a tener una familia extensa o adoptiva; a la información y educación; a la protección especial en el trabajo. El artículo 14 reconoce que el menor tiene el derecho intrínseco a la vida desde su concepción y en el artículo 16 establece que los ataques contra la vida del nonato, así como la salud y la vida del menor serán sancionados conforme a lo dispuesto en el código penal vigente para el Estado de Coahuila.	Diputado José Ignacio Corona, PAN. 25/11/97 Turnado a Comisión. 02/12/97	Gobernación y Puntos Constitucionales. 06/07/99

LV LEGISLATURA 2000-2002

7. Decreto por el que se reforma y se adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22/02/2000	Establece el deber de los padres, los ascendientes, tutores y custodios de preservar los derechos de los niños y las niñas. Asimismo, el derecho de la satisfacción de las necesidades, la salud física y mental de niños y niñas es ampliado a su desarrollo integral y el ejercicio pleno de sus derechos como obligación de padres, Estado y sociedad, y propone establecer el derecho de cualquier persona para exigir de la autoridad competente el cumplimiento de los derechos de los infantes. Se enuncian algunos de los derechos de los niños contenidos en la Convención de los Derechos de los Niños y las Niñas, con lo que se amplía en rigor, el alcance de la protección hasta los adolescentes.	Congreso de la Unión (la Cámara de Diputados aprueba dichas reforma en 1999).	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. 22/02/2000
78. Ley que Crea el Instituto Coahuilense de las Mujeres. P.O.13/02/2001. (Abroga el Decreto 99 de la LIII Legislatura que creaba el programa Estatal de la Mujer)	El objeto del instituto es formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar el Programa Estatal de las Mujeres y las acciones encaminadas a ampliar y profundizar el mejoramiento de sus condiciones de vida, su desarrollo integral y su participación plena en la vida económica, política, cultural y social del estado. Asimismo, coadyuvar, con las instancias que correspondan, para eliminar toda forma de discriminación hacia las mujeres, entendiéndose por tal: toda distinción, exclusión o restricción basada en su condición de género femenino que tuviera como resultado el limitar el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos, independientemente de su estado civil y sus libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural y civil (Art.2, fracc.I y II).	Ejecutivo del Estado. 17/10/2000.	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. 7/11/2000
160. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 24/04/2001	Se reforman y adiciona varios artículos de la Constitución Política Mexicana. Entre las que resalta la adición de un tercer párrafo al artículo 1 <i>“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</i>	Congreso de la Unión	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (Se turnó a esta comisión el 24/04/2001)

171. Adición de un párrafo segundo al artículo 7º de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.* 09/10/01.	Prohíbe cualquier tipo de discriminación. "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de estas personas. La ley establecerá mecanismos a favor de dichas personas, para que el goce de sus garantías de libertad, igualdad, seguridad jurídica y justicia social, sean reales, efectivas y equitativas dentro del estado humanista, social y democrático de derecho que salvaguarda esta Constitución".	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. 04/10/01.	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. 09/10/01.
176. Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila. P.O 16/11/2001	Establece la cuota de género -no más de un 70 por ciento de un solo género-, para las candidaturas de mayoría relativa para la integración del Congreso y los Ayuntamientos. (Art. 20 y 26). Considera un procedimiento de reajuste de género en las candidaturas de representación proporcional -para la integración plural del Congreso y los Ayuntamientos-, para cuando los partidos no cumplan con la cuota de género en el sistema de mayoría relativa. En el artículo 132 se justifica que si por exigencias de construcción gramatical, enumeración, orden u otra circunstancia un texto legal usa el género masculino, la ley deberá ser interpretada en sentido igualitario para hombre y mujeres.	La cuota de género la solicitan organizaciones sociales y mujeres en lo particular y las diputadas de la C. de Equidad y Género. 12/11/2001	Gobernación y Puntos Constitucionales 01/11/01
253. Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia	Se adiciona el procedimiento de mediación, al de conciliación y amigable composición como medios de acceso a la solución de los conflictos familiares. Se reincorpora la figura de la Unidad Administrativa como la encargada de llevar a cabo los procedimientos de avenencia entre las partes. Especifica las medidas de acción emergentes para las mujeres maltratadas y las sanciones, terapia	Integrantes de la Comisión de Equidad y Género, organizaciones sociales y mujeres en lo particular.	Gobernación y Puntos Constitucionales y Comisión de Equidad de Género

Familiar 16/04/02 P.O. 25/10/2002	familiar como medio de instrumentación de los cambios de conducta deseados en el seno familiar, programas de educación y capacitación para el personal desde una perspectiva de género. Nota: el 18 de febrero de 2002, las integrantes de la Comisión de Equidad y Género tuvieron que plantear un punto de acuerdo para que en la sesión extraordinaria se programara la discusión de la iniciativa de reformas a la Ley de Violencia Familiar. Las propuestas se recogieron en el Foro Estatal de Violencia Familiar del 23 de febrero de 2000. Foros regionales en 2001	1/04/02 (primer periodo ordinario).	16/04/02 (Aprobada por mayoría con oposición de los diputados del PRD en artículos reservados)

LVI LEGISLATURA 2003-2005

99. Instituye las Preseas “Guadalupe González Ortiz” y Dorotea de la Fuente Flores”. 28/10/03.	Para reconocer en vida y post-mortem a mujeres Coahuilenses destacadas en el ámbito político (en ocasión del 50 aniversario del voto femenino).	Integrantes de la Comisión de Equidad y Género. 21/10/03	Equidad y Género 28/10/03. Aprobado por mayoría
235. Reformas al Código Civil para establecer el procedimiento de probación de maternidad y paternidad responsable. 24/06/04.	Tiene el propósito de establecer el procedimiento de probación de paternidad responsable. Establece las modalidades de los juicios sobre paternidad, maternidad y filiación, Así, la filiación podrá ser establecida judicialmente con toda clase de pruebas, incluidas las biológicas, que se practicasen sólo con propósitos de identificación y con el conocimiento de los involucrados, pero la negativa injustificada a someterse a examen y análisis dará presunción contraria a la posición sustentada por el renuente.	Gpo. Parlamentario del PRD. 22/12/03	Gobernación y Puntos Constitucionales. 24/06/04. Aprobado por unanimidad.

247. Reformas al Código Penal en materia de secuestros. 31/08/04.	Establece como modalidad agravante del secuestro que el sujeto pasivo sea menor de edad o mayor de sesenta años, <i>se trate de una mujer embarazada</i> o que por cualquier otra circunstancia esté en situación de inferioridad respecto del secuestrador en cuyo caso se aplicará de treinta a cincuenta años de prisión y multa.	Integrantes del Partido Revolucionario Institucional. Turnada a comisión 29/12/03	Gobernación y Puntos Constitucionales. 31/08/04. Aprobado por unanimidad.
273. Designación de las personas que recibirán las preseas “Guadalupe González Ortiz” y “Dorotea de la Fuente Flores” 26/10/2004.	Lectura del expediente de las candidatas a las preseas.	Integrantes de la Comisión de Equidad y Género. 5/10/04	C. Especial (Comisión de Equidad y Género ampliada con la participación de un representante del UDC y otro del PT. 26/10/2004. Aprobado por unanimidad.
373. Reformas a la Ley Para La Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado De Coahuila. 01/03/05.	Se reforman los Artículos 2, 32, en su fracciones I y II, 34, 106, párrafo segundo, y 116; Se modifica el Artículo 109, en su fracciones I y II; Se adiciona al Artículo 109 la fracción III y Se adiciona el Título Octavo denominado “De los Centros de Internamiento y los Derechos de los Menores”, de la Ley Para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila de Zaragoza, para introducir el principio del interés superior de la infancia en la interpretación y aplicación de la Ley Para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila de Zaragoza.	Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. 4 /11/04	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales 01/03/05. Aprobado por unanimidad

424. Reformas Adiciones al Código Civil y al Código Procesal Civil. 28/06/05.	Se reconocen los actos realizados por los menores que cumplen 16 años tanto hombres como mujeres (celebración de matrimonio y la celebración de negocios de familia establecidos en el Código Civil.) Redefine la violencia familiar (pero mantiene como causales de divorcio la sevicia e injurias). Establece la obligación recíproca de los cónyuges para darse alimentos; establece el procedimiento para la custodia de los niños, los que siendo menores de siete años quedarán bajo custodia de los padres salvo otra opinión del juez, asimismo, establece que en casos de conflictos de derechos se tendrá por superior el derecho de los infantes; prevé un procedimiento de levantamiento de actas de registro civil en caso de adopción plena y semiplena que evita al adoptado conocer directamente sus orígenes. Iguala la edad para contraer matrimonio a 16 años para el hombre y para la mujer También establece un Juicio Especial de Pérdida de Patria Potestad para acelerar los tiempos de adopción; se enriquece el concepto de alimentos previsto en el artículo 395 al incluir en ellos los aspectos relativos a la recreación. Suprime del precepto que supeditaba la profesión, arte u oficio al sexo de la persona, por considerarlo discriminatorio. Establece la pérdida de la patria potestad en caso de abandono. Se adiciona al artículo 1 para establecer que "el Estado protegerá a la familia, a la que reconoce como la agrupación primaria <i>natural</i> y fundamental de la sociedad".	Diputada María Eugenia Cázares Martínez y los Diputados Jesús De León Tello, Luis Fernando Salazar Fernández y Manuel Cutberto Solís Oyervides, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. 18/05/2004 Gobernador del Estado y otras instancias estatales. 24/06/ 2004.	Gobernación y Puntos Constitucionales. (Con la participación de la Comisión de Equidad y Género) 28/06/2005.
506. Reformas a la Ley Para La Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado De Coahuila. 01/11/2005	Se trasladan de la Secretaría de Gobierno a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, las funciones de prevención, procuración y tratamiento de menores infractores en la entidad.		01/11/2005
507. Reformas,	Introduce modificaciones en materia de delitos de corrupción,	1. PAN (en materia	Comisiones

adiciones derogaciones Código Penal Código Procedimientos Penales del Estado 01/11/2005.	y al y de	pornografía, estupro, lenocinio y acoso sexual. Se adiciona el capítulo quinto referido al acoso sexual. Impone penas de uno a tres años de prisión y multa, a quien con fines lascivos asedie, acose o solicite favores de naturaleza sexual a cualquier persona, para sí o para un tercero. Establece que será punible el acoso sexual cuando el sujeto activo pueda causar un daño personal, laboral, educativo, profesional o patrimonial. Considera que las sanciones mínima y máxima se aumentarán en un tercio más si el sujeto activo fuere servidor público y utilizare los medios propios del cargo, y será destituido e inhabilitado para ocupar empleo, cargo o comisión en el sector público por un período de uno a tres años. El Artículo 400 establece que solo se procederá contra el sujeto activo por querrela de la persona ofendida. Adición el Art- 447 del Código de Procedimientos Penales Para introducir el valor de la declaración de la víctima tratándose de los delitos de violación, atentados al pudor, estupro, rapto y hostigamiento sexual.	de los delitos de Corrupción de Menores, Estupro y Hostigamiento sexual). 28/06/2004.	Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia 22/11/2004
			2. Diputado Abraham Cepeda Izaguirre (PRI), Hilda Flores y Latiffe Burciaga. En materia de los delitos de corrupción, pornografía y lenocinio de menores e incapaces, 26/10/2004.	Defensa de los Derechos Humanos y de los Niños. 9/11/2004
			Diputado Abraham Cepeda Izaguirre y Diputadas Hilda Flores Escalera, Latiffe Burciaga Neme y Martha Loera Arámbula del PRI. En materia de hostigamiento	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de la Defensa de los Derechos Humanos y de los Niños. 01/11/2005.

			sexual. 4/11/2004.	
508. Reformas al Código Civil. 01/11/2005.	Se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del Artículo 74 de la Ley del Registro Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza (publicada en el Periódico Oficial el viernes 25 de julio de 2003). Establece el procedimiento para que el registro civil conozca del nacimiento de un menor ya sea en institución pública o en lugar distinto a ella.	Diputadas Hilda Esthela Flores Escalera, Martha Loera Arámbula y Latiffe Burciaga Neme (PRI). 16/11/2004.	Gobernación y Puntos Constitucionales. 01/11/2005. Se aprueba por unanimidad.***	
561. Ley de Desarrollo Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 22/11/05.	Considera el respeto a la diversidad (donde se considera al género, la edad, las preferencias, el estado civil, entre otros), como uno de los principios de aplicación de la política de desarrollo social del Estado.	María Beatriz Granillo Vázquez, Grupo Parlamentario del PRD. Integrantes de la Comisión de Desarrollo Social. 20/12/2004	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales 22/11/05. Aprobado por unanimidad	
562. Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas y los Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila. 22/11/2005	Tiene por objeto promover el respeto de los derechos fundamentales y los deberes de las niñas, niños y adolescentes, así como establecer los principios que regulan la participación de las instituciones públicas y privadas en su defensa y protección. Considera entre las funciones de éstas brindar información de educación sexual y reproductiva con perspectiva de género respetando en todo momento la integridad del menor de edad (fracción IX) como criterio del servicio de prestación de los servicios de salud; La niñez y la adolescencia tienen derecho a ser protegidos contra cualquier forma de abuso y explotación sexual comercial, en cualquiera de sus modalidades tales como: tráfico, prostitución, pornografía y turismo sexual infantil.	Diputadas Hilda Esthela Flores Escalera, Latiffe Burciaga Neme y Martha Loera Arámbula, del PRI. 23/11/2004.	Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de la Defensa de los Derechos Humanos y de los Niños. 22/11/2005	
Ley de Justicia Penal	Inicialmente se pretendía crear instancias de enjuiciamiento penal de	Diputados	Comisión	de

para Adolescentes del Estado de Coahuila.	los menores de dieciocho años de edad, donde se vigilara el respeto a sus garantías individuales cuidando que todo aquel adolescente que presuntamente hubiera infringido las leyes penales tuviera derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y a cualquier otra asistencia adecuada, a fin de salvaguardar sus derechos. Consecuentemente, se promovió el establecimiento de Defensores de Oficio Especializados. Sin embargo, el dictamen cambió la edad de 12-18 años que se establecía en la propuesta, por la de 12-16 años, ya era la que estaba considerada en la Constitución General (la propuesta de modificar la edad a los 18 años aún estaba en consulta en los Estados).	Francisco Ortiz del Campo, Ramón Díaz Ávila, y Jesús de León Tello. (PAN) 15/03/2005	Gobernación 1/11/05. Aprobado por mayoría.

LVII LEGISLATURA 2005-2008

Reforma al Código Penal; de Procedimientos Penales; Ley Orgánica del Ministerio Público y Ley de Asistencia Social. Se abroga la Ley de Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores (no se encontró número de decreto)	Del Código Penal se reformaron los artículos 356 y 512 para homologar la edad penal con la Legislación Federal en conductas tipificadas por leyes penales en que incurran adolescentes mayores de 12 y menores de 18 años. También se reforman la	Ejecutivo del Estado 1ª lectura 08/03/2006 2ª lectura 09/03/06	Comisión de Justicia. 10/03/2006 Aprobado por unanimidad
47. Se reforman los artículos 7º, 8º, 59, 60, 171 y 195 y la denominación del Capítulo II del Título Primero y del Capítulo	Se adiciona una última fracción para considerar que: “Las Cartas de los Derechos Fundamentales y esta Constitución, determinan los principios mínimos en los que se sustenta el ejercicio de los Derechos Humanos y serán ley suprema en el régimen interior del Estado”.	Diputadas y Diputados de la Comisión de Derechos Humanos y de los Niños de la LVI Legislatura:	Gobernación y Puntos Constitucionales. 27/06/2006.

Único del Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. 27/06/2006.		(PAN, PRI, PRD) 25/10/2005**	
65. Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza. 21/08/06	Se inscribe en la reforma del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(12 de diciembre del año 2005), que establece un nuevo sistema de justicia juvenil en la República Mexicana y constituye un nuevo marco jurídico constitucional para que las legislaturas de los Estados establezcan un sistema integral de justicia aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.	Ejecutivo del Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Estado. 15/08/2006	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. 21/08/06
66. Reformas al Código Civil. 22/08/06	Sustituye el término “intrafamiliar” por el de “familiar” en todos los artículos en que todavía se refiere a la violencia con el término intrafamiliar, para igualarlo a las reformas de la Ley de Violencia Familiar de 2002.	Diputada Julieta López Fuentes, del Grupo Parlamentario “Jesús Reyes Heróles” del (PRI). 20/06/06 Turnada a comisión 03/07/2006	Gobernación y Justicia. 22/08/06 Aprobado por unanimidad
67. Reforma al artículo 120 del Código Penal para el Estado. 01/09/06	Agrega los delitos de Violencia familiar, violación conyugal, pornografía infantil, de adolescentes y de incapaces, lenocinio, trata de personas, menores e incapaces y adulterio, a los delitos en los que se presume, salvo prueba en contrario, que su comisión produce daño moral. Se procura que los ofendidos y las víctimas de un delito reciban un resarcimiento no solo por los daños materiales que el delito les pudiese haber causado, sino además una compensación a título de reparación por el daño moral sufrido.	Diputada Jeanne Snyderlaar (22/08/06) 03/07/2006	Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia 01/09/06 Aprobado por unanimidad

68. Código 22/08/06	Reformas al Penal.	Se adiciona el artículo 316 bis que establece la <i>figura típica de abandono de mujer gestante en situación crítica</i>, considerando prisión de seis meses a cuatro años, multa y pérdida de derechos familiares, en su caso, al que abandone a una mujer en gestación, a la que ha embarazado en precaria situación económica o de salud, poniendo en grave riesgo al ser humano en formación. Artículo 346 bis. Considera la sanción y figura típica de lesiones al concebido, aplicando prisión de dos a siete años, y multa, al que por cualquier medio dolosamente cause en el concebido una lesión o enfermedad que perjudique gravemente su normal desarrollo, o provoque en el mismo una deficiencia física o psíquica de por vida. Si la acción fuere realizada en su desempeño por un profesional de la salud, se le impondrá también la inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término. Si la conducta descrita se realizara culposamente, las sanciones se reducirán a una tercera parte, salvo si se trata de la mujer embarazada, que no será penada por su imprudencia. Artículo 351. establece como otra de las circunstancias de agravación en lesiones y homicidio, el homicidio doloso que se cometa con motivo de violación sancionándolo como homicidio calificado de penalidad más alta. 383. bis. del Código Penal para sancionar los delitos contra la dignidad e igualdad de las personas cuando injustificadamente se discrimine la prestación de un servicio o se incite a la discriminación, al odio o a la violencia en perjuicio de una persona o un grupo de personas, ya sea como daño moral o en su condición laboral por razones de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, posición social o económica, discapacidad, condición física o estado de salud.	Ejecutivo del Estado y Poder Judicial del Estado. 1ª lectura 15/08/2006 Turnada a comisión 21/08/06	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia. 22/08/06

84. Adiciones y reformas a la Ley de Asistencia Social. P.O 02/01/2007	Reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de Asistencia Social para especificar principalmente el género de los destinatarios de la Ley. En este sentido, adiciona el término “mujeres” y/o “hombres”, “padre” etc. Imprime una perspectiva de género al objeto de la Asistencia Social al considerar a ésta como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan a la mujer y al hombre su desarrollo integral. En su artículo 4º considera al Estado como coadyuvante de los deberes y derechos del padre, madre, y los de las personas que ejerzan la tutela en la protección de los menores. Considera entre los grupos vulnerables objeto de Asistencia Social a las mujeres en situación de maltrato o abandono y en situación de explotación incluyendo la sexual (fracción X, art.... (fracción XI artículo 6), y como grupos específicos para recibir atención en establecimientos especializados a mujeres víctimas de violencia familiar y a las madres adolescentes (fracción XX Art. 28), a las personas adultas mayores en estado de abandono o desamparo (fracción. II art. 8). Establece la desagregación por sexo como criterio para el establecimiento y manejo del Sistema Estatal de Información Básica en Materia de Asistencia Social (fracción XIV del art. 8 y artículo 20). Establece la formación de escuelas para madres y padres adoptivos como parte del objeto de los programas de fomento a la educación y atención de las familias (artículo 17, fracción II).	José Luis Moreno, Julieta López y Jeanne Snydelaar (PRI) 1ª lectura 13/06/2006 2ªlectura 20/06/06	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, 5/10/2006. Aprobado por unanimidad
83¿? Reforma a la fracción VI del artículo 28 de la Ley de Asistencia Social. P.O. 19/12/06	La reforma tiene el propósito de evitar discriminación por preferencias sexuales y la vulneración de un precepto constitucional ya que la fracción VI del artículo 28 de la Ley de Asistencia Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza: rezaba “Corresponde al estado, a través del Sistema, brindar atención a los menores en situación extraordinaria, entendiendo como tales a aquellos que: (...) VI.- Se asocien con delincuentes, <u>homosexuales</u> , prostitutas, viciosos o vagos”.	Diputados Alfredo Garza Castillo y Jorge Alberto Guajardo Garza, UDC 1ª lectura 16/05/2006 Turnada a comisión	Comisión de Gobernación. 05/10/06 Aprobado por Unanimidad.

103. Reforma al Art. 383 del Código Civil de Coahuila. 17/10/2006.	Establecer que los cónyuges que se divorcien voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año (sigue vigente el plazo de 2 años para quienes se divorcien por la vía de lo contencioso).	29/05/2006 Diputada Julieta Fuentes, del Grupo Parlamentario del PRI. 1ª lectura 13/06/2006 Turnada a Comisión 26/06/06	Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia. 17/10/06. Aprobado por unanimidad
109. Institución de Preseas al Mérito de la Mujer en el Estado. 24/10/06	El objeto es reconocer a las mujeres que hayan destacado en actividades públicas, sociales o profesionales, realizando actos de trascendencia en beneficio de la comunidad a lo largo de su vida. Se deroga el decreto número 99, en el cual se instituyeron las medallas "Guadalupe González Ortiz" y "Dorotea de la Fuente Flores" por parte de la LV Legislatura.	Diputada Julieta López Fuentes y el Diputado Guadalupe Sergio Reséndiz Boone, coordinadores de las C. de E.y G. y Cultura y Actividades Cívicas, del PRI. (17/10/2006).	Gobernación y Puntos Constitucionales (24/10/06).
125. Adicionar el artículo 369 bis al Código Civil del Estado. 07/11/2006	Incluir el Divorcio Voluntario Administrativo como forma de disolver el vínculo matrimonial, para que el proceso sea rápido y sencillo y evitar honorarios de abogados: Art 369 bis. El divorcio administrativo procede cuando habiendo transcurrido un año o más de la celebración del matrimonio, los cónyuges mayores de edad convienen en divorciarse, no tengan hijos o teniéndolos, sean mayores de edad, capaces y no requieran alimentos ellos o alguno de los cónyuges, que la mujer no esté embarazada y se haya liquidado previamente la sociedad conyugal si el matrimonio se contrajo bajo ese régimen (...).	Silvia Garza (PAN). 07/11/2006	Unidas de Gobernación y Justicia. 22/11/06. Aprobado por Unanimidad

126. Reforma a los artículos 494 y 497 del Código Civil del Estado. (22/11/06).	Establece las condiciones en las cuales los cónyuges pueden adoptar teniendo en cuenta el interés del menor. Deroga situaciones considerados en el artículo 494 que resultaran contradictorios con el interés de éstos.	Diputadas Jeanne Margaret Snyderlaar y Julieta López; Diputado Javier Z'Cruz Sánchez, del G. P. "Jesús Reyes Heróles" del PRI. 07/11/06 Turnada a Comisión 20/11/2006	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. 22/11/06.
209. Se reforman y adicionan diversos artículos del Código Civil	Se reforman y adicionan diversos artículos del Código Civil para considerar la figura del matrimonio entre personas del mismo o distinto sexo. Se establecen los requisitos para contraer y formalizar este tipo de uniones, así como para su terminación. Se establecen los efectos legales que causa esta figura. Se establece el régimen patrimonial del Pacto Civil de Solidaridad. Asimismo, se realizan ajustes normativos a la Ley para el Registro Civil del Estado Coahuila con el objeto de que exista una armonía entre la normatividad sustantiva y su ley reglamentaria.	Diputada Julieta Fuentes, del PRI. 06/11/06. (La propuesta es retirada el 21/12/06) Los 20 diputados de la fracción del PRI 1ª lectura 21/12/2006. 2ª lectura 26/12/06	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. 11/01/07 Aprobado por mayoría (20 a favor, 13 en contra)
312. Se modifica el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila 26/06/07	Queda prohibido restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso de trabajo, así como limitar el ingreso a los programas de capacitación y formación profesional por razones de raza, sexo, edad, <i>preferencias sexuales</i> , doctrina política, creencias religiosas, estado de gravedad, antecedentes penales, o cualquier otra que signifique un detrimento hacia la igualdad de oportunidades de las personas.	Ejecutivo del Estado Humberto Moreira Valdés. 29/05/2007 04/06/07	Gobernación y Puntos Constitucionales 26/06/07. Aprobado por unanimidad

313. Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza. 26/06/07	Entre otras cosas, previene toda forma de discriminación en contra de cualquier persona, motivada por razones de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, económica o de salud, <i>estado de gravidez</i> , lengua, religión, expresión de las ideas u opiniones, <i>preferencias sexuales</i> , estado civil, filiación e identidad política, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que represente obstáculo para su desarrollo pleno e integral, en los términos de lo establecido en los artículos séptimo y octavo de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.	Alfredo Garza y Jorge Alberto Guajardo, del PUDC; José Refugio Sandoval, del PVEM; Luis Alberto Mendoza Balderas, del PAN y Virgilio Maltos Long, del PT.05/10/06. 2ª lectura 10/10/06	Gobernación y Puntos Constitucionales 26/06/07. Aprobado por unanimidad.
373. Reforma a la Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza. 30/10/07	Se reforma el artículo 41 para incluir el término "compañero civil" al nombrar a las personas familiares que tienen derecho a una pensión a la muerte de un trabajador al servicio del Estado. Lo anterior con el fin de adecuar la terminología a las modificaciones del artículo 209 del Código Civil que legaliza la unión entre personas del mismo sexo.	Alfio Vega de la Peña, Jeanne Margaret Snyderlaar, Leocadio Hernández, del PRI. 01/10/07 09/10/07	Gobernación y Puntos Constitucionales. 30/10/07
461. Reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones del Código Civil, Código Procesal Civil y la Ley del Registro Civil para el Estado de Coahuila en materia de adopción. 23/12/07	Las reformas pretenden agilizar los trámites de adopción. Trata de adecuar la patria potestad como un conjunto de derechos y facultades que la ley concede al padre y a la madre, y en su defecto a los abuelos, sobre la persona y bienes de sus hijos menores, para permitirles el cumplimiento de sus obligaciones como tales. Los niños sólo deben de ser separados de sus padres cuando éstos representen un mal ejemplo, un riesgo o un peligro para ellos, con el objeto de tutelar sus derechos de acuerdo con lo reconocido internacionalmente. Adiciona causales de pérdida de patria potestad. Faculta a la Procuraduría de la Familia para nombrar un hogar sustituto de forma temporal al menor que se encuentre en Situación Extraordinaria. Agrega requisitos a reunir por	Diputados José Luis Moreno, José Luis Alcalá, Luis Alberto Mendoza, José Francisco Cortés, Luis Gurza, Alfio Vega, Román Cepeda, Alfredo Garza y José Sandoval, integrantes de la C.	Comisión Especial de Adopción (formada a solicitud de la Dip. Jeanne Margaret Snyderlaar). 23/12/07.

	parte de las personas que deseen adoptar.	Especial de Adopción 11/12/07 José Luis Moreno, Miguel Ángel Riquelme, Jeanne Snyderlaar y Jesús María Montemayor. 19/12/06	
535. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila. 09/06/08.	Trata de cumplir con el requisito de establecer en el plano estatal la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia publicada el 1º de febrero de 2007 (A casi un año de retraso de la fecha en que debía de ser creada). Esta ley no recoge el cabalmente el sentido de la Ley General de Acceso. Más aún, al no derogarse la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar, mantiene vigente dos leyes que son antitéticas en la concepción de los métodos de enfrentar estas problemática.	Dip. Julieta López, Jeanne Margaret Snyderlaar, Silvia Garza. Leticia Rivera, Francisco Javier Z' Cruz, de la Comisión de E. y G. 1ª lectura 27/05/08 2ª lectura 03/06/08	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, 09/06/08. Aprobado por unanimidad.
538. Ley de Protección a la Maternidad. 17/06/08.	Asegura la observancia y protección de los derechos de la mujer embarazada, resguardar su salud, la del producto en gestación y la infancia temprana.	Gpo. Parl. PAN: Genaro Fuantos, Gpo. Parl. PRD, Gpo Parl. del UDC y José Refugio Sandoval. PVEM. 05/06/07	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. 17/06/08. Unanimidad
539. Reforma a la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres y Ley Estatal de Salud, a la Ley de	Se reforman los artículos 2 y 3 de la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres (implementar una red de apoyo a mujeres embarazadas). Los artículos 6, 27 y 59 de la Ley Estatal de Salud (para establecer que la atención materno infantil comprende entre otras acciones, las referentes a la atención de la mujer durante el embarazo, el parto y el	Gpo. Parl. PAN, Genaro Fuantos, Gpo. Parl. PRD, Gpo Parl. del UDC y José Refugio	(Únicamente en la Reforma al Código Penal se turno a comisiones

Asistencia Social en el Estado, al Código Penal del Estado y a la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de la Libertad para el Estado de Coahuila. 17/06/08	puerperio, así como las políticas de planificación familiar. La fracción III del artículo 5, la fracción II del artículo 6 y la fracción XIV del artículo 8 de la Ley de Asistencia Social para ampliar los servicios de asistencia social a las mujeres embarazadas ya sus hijos en infancia temprana. Se adiciona una fracción al artículo 82 del Código Penal para incluir a las mujeres embarazadas dentro de los supuestos en los que procede el régimen especial en libertad condicionada. Lo anterior para adecuarlas a la Ley de Protección a la Maternidad en el Estado de Coahuila.	Sandoval (PVEM). 05/06/07	unidas de Gobernación y Justicia). 17/06/08
562. Reformas a la Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila. 30/11/07	Promover el respeto de los derechos fundamentales y lo deberes de las niñas, niños y adolescentes y establecer los principios que regulan la participación de las instituciones públicas y privadas en su defensa y protección.	Ejecutivo del Estado 13/11/07	Comisión de Gobernación. 30/11/07
¿? Reforma a los artículos 310 y 311 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 02/12/08	Propone que la violencia familiar se sancione independientemente de que se ejerza o no de forma reiterada, ya que esta disposición que actualmente se considera en el Código penal obstruye la procedencia de la persecución del delito y deja en la impunidad estos hechos delictivos y presupone que la sociedad lo ha normalizado. También propone que el delito de violencia familiar genere la pérdida de la patria potestad, lo que implica que si quien ejerce la violencia familiar cuenta con tal derecho, lo perderá al acreditarse la comisión de dicho delito, y ello será considerado como sanción adicional a la pena de prisión y multa	Silvia Garza Galván. Grupo Parlamentario del PAN 1ª lectura 01/03/07 2ª lectura 06/03/07	Comisión de Justicia. 02/12/08 Se aprobó por unanimidad con las modificaciones de la Comisión

Fuente: elaboración propia con base los Diarios de Debates de la las Legislaturas LIII, LIV, LV, LVI y LVII del Congreso del Estado de Coahuila.

*El Decreto 171 en el que se reforma el artículo 7 de la Constitución Política Mexicana adicionándole un segundo párrafo, fue reformado a instancias de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a raíz del proceso de dictaminación del paquete legislativo en materia

electoral -que comprendió una Iniciativa de Reformas a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana; la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, la iniciativa de reformas al Código Municipal; la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado-, entre otras iniciativas para la expedición de nuevos ordenamientos y reformas de la Legislación Secundaria, relacionados con la reforma en materia Político-Electoral.

** En la LVI Legislatura el procedimiento legislativo para la reforma constitucional quedó inconcluso ya que algunos ayuntamientos no resolvieron sobre la aprobación del dictamen como está estipulado en los artículo 245 y 246 de la Ley Orgánica del Congreso.) El procedimiento fue completado durante la LVII Legislatura.

*** (Esta Comisión el 1º de febrero de 2005, dictaminó que la iniciativa fuera turnada a la C. de E. y G. por la encomienda que tenía entonces respecto al Código Familiar, al ser éste improcedente vuelve a la C. de Justicia).

ANEXO 2. AGENDA REZAGADA DE GÉNERO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA LV, LVI, Y LVII LEGISLATURAS

LV LEGISLATURA 2000-2002.				
Propuesta	Aspectos contenidos	Iniciadores Fecha		Comisión turnada
Iniciativa de reforma del Código Penal en Materia de Estupro y Violación y al Código de Procedimientos Penales	Proponía reformar los artículos 386, primer párrafo y fracción segunda, 388, primer y segundo párrafo, 397, primer párrafo, y 398, primer y tercer párrafo; y adicionar un cuarto párrafo del artículo 398, del Código Penal de Coahuila, para aumentar la penalidad de prisión (de 7 a 14 años pasa de 8 a 16 años) y aumentar la edad de las personas en la figura típica de violación equiparada -considerada como la realización de la cópula forzada. La edad pasa de 12 a 14 años). También propone aumentar a 7 y 14 años y multa en la figura típica de violación equiparada por instrumento o elemento distinto al natural y considera tanto la vía vaginal como la anal. Aumenta la penalidad hasta los 16 años cuando la persona pasiva sea menor de 14 años o un incapaz independientemente de su edad. También se aumenta la sanción a la figura típica de atentados al pudor impropio (considerado como el acto de ejecutar con una persona un acto sexual sin llegar a la cópula o lo haga ejecutar un acto erótico) con una persona menor de 14 años, de 4 a 8 años de prisión . Igualmente, si se emplea violencia física o moral suficiente para intimidar a la víctima, se incrementa la pena de 7 a 11 años de prisión y multa. Las modificaciones tenían por objeto replantear de manera racional la penalidad de los delitos cometidos en perjuicio de los menores de edad, sobre todo en aquellos casos en que se	Diputada Violeta Dávila y Gpo. Parlamentario del PRI.	Norma del 28/05/2002	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

producen afectaciones graves a su integridad, seguridad y libertad sexual; asimismo, establecer una mayor protección a la víctima al homologar el sujeto pasivo cualificado a la edad de hasta catorce años de edad y al aumentar las penalidades en forma justa y razonable.

Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona el artículo 174 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.	Pretendía elevar a rango constitucional del Estado el establecimiento de un sistema integral de justicia aplicable a quienes se atribuyera la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tuvieran entre 12 años cumplidos y menos de 18, como parte de los derechos específicos reconocidos por su condición de personas en desarrollo, por lo que las personas menores de 12 años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social, a fin de garantizar los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la constitución local para todo individuo.	Diputados Ramón Díaz Ávila, Francisco Ortiz del Campo, y Jesús de León Tello. 19/04/05 (2ª lectura) Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
Iniciativa de Decreto para adicionar el Título Tercero del Código Penal del Estado, relativo a los delitos contra la libertad y seguridad sexual.	Se adiciona el artículo 388 Bis para imponer una pena de 2 a 5 años de prisión a la persona que con lascivia asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquier otra que implique subordinación. Si el hostigador fuese servidor público y utilizase los medios o circunstancias que el encargo le proporcione, se destituirá de su cargo. Se incrementará la pena de tres a seis años de prisión, si del hecho se desprendiera un daño posterior.	Diputada Élidea Bautista, en representación del Grupo Parlamentario “Manuel J. Clouthier” del PAN. 28/05/2002. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

LVI LEGISLATURA 2005-2008

Ley de Protección Escolar para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Considera que los programas permanentes de formación e información que aborden las entidades auxiliares en materia de protección escolar (los directivos de los planteles educativos; las sociedades de padres de familia; las Brigadas de apoyo a la Protección Escolar y las sociedades de alumnos), deberán considerar entre otros, los temas de educación sexual y violencia intrafamiliar.	Diputado Rubén Francisco Rentería Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.	
Iniciativa de reforma a la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar.	Las reformas introducían la necesidad de la coordinación interinstitucional para la atención de los sujetos violentados en la familia. Establecía que la atención a la violencia familiar debía darse bajo la observancia de la NOM-190-SSA1-1999, de la SSA. Los médicos asumían la función de coadyuvar en la protección a las víctimas de violencia familiar y de denunciar cualquier acto que a su juicio comportara este delito. Asignaba a la Procuraduría General de Justicia la obligación de iniciar una investigación penal previa cuando la víctima hubiera tenido la necesidad de ser separada de su agresor. Creaba el Consejo para la Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar en el Estado, órgano honorario de planeación, apoyo y evaluación como el eje rector de las políticas transversales, función que debería plasmar en el programa anual de asistencia y prevención de la violencia familiar.	Diputada Beatriz Granillo Vázquez, Grupo Parlamentario “Heberto Castillo” del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática. 1ª lectura 29/06/ 04.	Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la Comisión de Equidad y Género. 26/10/04
Reformas a la Ley de Asistencia Social	Proponía agregar la violencia intrafamiliar como uno de los problemas prioritarios de la asistencia social, en los que debía invertirse en investigación, ya que consideraba que la única forma de atender correctamente este complejo problema era teniendo conocimiento de sus causas, consecuencias y repercusiones. Por ello proponía reformar los artículos 6, 8 y 56.	Diputada María Eugenia Cázares y los Diputados y el Grupo Parlamentario del PAN 1ª lectura 22/06/04	No se encontró fecha de segunda lectura

Código de Procedimientos Civiles	Agregar un segundo párrafo al artículo 598 que para establecer la posibilidad de que el juez oyera a los menores cuando, a su juicio, tuvieran la madurez necesaria para exponer las manifestaciones de violencia hechas en su contra.	Diputada María Eugenia Cázares y el Grupo Parlamentario del PAN 1ª lectura 22/06/04.	No se encontró fecha de segunda lectura
Reformas al Código Penal de Coahuila	Reforma el Código Penal de Coahuila por la modificación del artículo 120, para considera que existía daño moral en los delitos de rapto y equiparable al rapto, atentados al pudor propio e impropio. Estupro, Homicidio consume o en grado de tentativa y cualquier otro delito contra la vida; salvo el que se comete bajo emoción violenta. Modificación del artículo 300 para establecer sanciones y figuras típicas de corrupción de menores.	Diputada María Eugenia Cázares y el Grupo Parlamentario del PAN 1ª lectura 22/06/04	No se encontró fecha de segunda lectura
LVII LEGISLATURA			
Proyecto de reforma del artículo 363 del Código Civil para el Estado.	Propone adicionar un inciso d) a la fracción XIII del artículo 363, del Código Civil para agregar la violencia económica a los tipos de violencia reconocidos por el Código como causales de divorcio, definiendo la violencia económica como: “Todo acto, que abuse, impida, controle, limite o niegue recursos monetarios necesarios para cubrir necesidades elementales, el acceso al patrimonio, servicios o bienes pertenecientes a ambos cónyuges, asimismo cualquier acto que pretenda monopolizar el poder económico en uno solo de los cónyuges ejerciendo sobre el otro un dominio que genere desigualdad”.	Silvia Garza, Jesús Manuel Pérez, Luis Gurza, José Ignacio Máynez, Luis Alberto Mendoza, José Antonio Jacinto, Jorge Arturo Rosales y José Francisco Cortés. Integrantes del Grupo Parlamentario del PAN. 11/03/08	Justicia: 18/03/08
Reformar el artículo 120 y derogar los artículos 327 y 328, así como el Capítulo Séptimo, del Título único del apartado	Propone eliminar de dicho ordenamiento, la figura típica del Adulterio a fin de no considerarlo como delito.	Diputado Francisco Saracho. PRI. 27/05/08	Justicia: 09/06/08.

tercero, del Libro segundo, parte especial, del Código Penal para el Estado			
Adicionar el capítulo octavo a la Ley de las Personas Adultas Mayores	Propone otorgar pensión alimentaria a los adultos mayores de 60 años, residentes en el Estado.	Silvia Garza (PAN) y Jorge Guajardo (PUDC). 22/04/08	Gobernación 05/05/08
Adicionar un párrafo al artículo 173 de la Constitución Política del Estado.	Pretende que el Estado, las Instituciones y las leyes garanticen el derecho a la vida de las personas desde el momento de la fecundación hasta su muerte.	Grupo Parlamentario del PAN. 05/06/07	Gobernación Presentación: 25/06/07
Iniciativa de reforma a la fracción XVI del artículo 223 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila de Zaragoza	Para que se califique como delito grave la violación en grado de tentativa. Se considera que al omitir la legislación actual la inclusión del delito de violación en grado de tentativa en el listado de delitos graves, le abre la puerta a aquél que la comete para que se sustraiga de la acción de la justicia (al poder obtener la libertad provisional bajo caución) no obstante su marcada peligrosidad para la sociedad.	Francisco Saracho (PRI) 01 /03/07	Justicia: 12/03/07
Reforma para adicionar el artículo 308 bis del Código Penal del Estado.	Art.308 bis. Penalidad y figura típica de turismo sexual infantil. Se aplicara prisión de siete a quince años y cinco mil días de multa, a quienes financien, promuevan, publiciten, inviten, faciliten o gestionen por cualquier medio a otro que viaje al interior o exterior del Estado, con la finalidad de que realice cualquier tipo de actos sexuales reales o simulados, con una o varias personas menores de 18 años o incapaces.	Diputados Alfredo Garza Castillo y Jorge Alberto Guajardo Garza 02/04/07	Justicia 19/04/07

Reforma para adicionar un párrafo al artículo 383 bis, del Código Penal del Estado.	Propone aumentar en una tercera parte la pena de prisión y multa cuando el delito contra la dignidad e igualdad de las personas contenido en el artículo 383 bis se cometan en contra de sectores de la población homosexual, bisexual y transgénero. La propuesta va precedida de una exposición de motivos sobre los perjuicios de la homofobia.	Julieta López (PRI) 16/05/2007	Justicia: 04/06/2007
Reforma a los artículos 337 y 338 del Código Penal del Estado.	Propone incrementar la sanción (y fijar la multa) para la figura típica de lesiones levísimas y leves, de tres días a un año y multa, a seis días a un año y multa de quinientos a mil días de salario.	Silvia Garza (PAN) y Jorge Guajardo (UDC).	Justicia 06/11/07
Adicionar un párrafo final al artículo 386 del Código Penal del Estado de Coahuila.	Propone incrementar en una mitad los mínimos y los máximos la sanción del delito de violación equiparada cuando éste sea cometido por ministro de culto religioso o trabajador del sistema educativo.	Lorenzo Dávila Hernández (PRI) 16/05/07	Justicia Fecha límite 27/07/2007
Reforma a las fracciones VII y VIII del artículo 26 de la Ley Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales.	Propone establecer que las planillas de candidatos a municipios deberán integrarse bajo el principio de paridad de género. Para su registro los partidos políticos y coaliciones, deberán cumplir dos requisitos: a) Las candidaturas a presidente municipal y síndico de mayoría, deberán pertenecer a géneros diferentes, dicho de otra manera, no se podrá incluir dentro de la planilla, candidatos a presidente municipal y síndico de mayoría que sean del mismo género; y b) Las candidaturas a regidor deberán presentarse cumpliendo el principio de paridad de género, para lo cual en la lista de regidores, tanto de mayoría, como de representación proporcional, deberán inscribirse alternadamente un candidato de cada género, sin que nunca puedan registrarse, en el orden de prelación, dos candidaturas contiguas a regidor que pertenezcan al mismo género.	Grupo Parlamentario del PRD. 28/03/06	Comisión Especial para la Reforma Electoral: 09/06/06

Reforma a los artículos 300 y 301 del Código Penal para el Estado.	Aumentar la pena de prisión tratándose del delito de corrupción de menores e incapaces, y en el delito de pornografía infantil de menores e incapaces).	Jesús Manuel Pérez, Luis Alberto Mendoza, José Antonio Jacinto y Silvia Garza.	Comisión Especial Fecha Límite. 02/02/07
Reformas a diversas disposiciones a la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de Violencia Familiar del Estado de Coahuila.	Se modifican las definiciones de los tipos de violencia familiar tratando de adecuarlas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Se derogan los procedimientos de mediación y conciliación dejándose sólo el procedimiento de “amigable composición”. Se establece como obligación de los maestros y de los trabajadores de la educación, los profesionales de la salud a informar a las víctimas que se encuentren involucradas en situaciones de violencia familiar respecto a los servicios, unidades médicas, instituciones y organismos de atención, debiendo remitirlos cuando se requiera, a dichas instituciones. Establece de manera <i>obligatoria</i> un programa de terapia psicológica para las partes que intervengan en el procedimiento de “amigable composición”. Adiciona como criterio de la atención a los usuarios de violencia familiar, el que esté libre de prejuicios por preferencias sexuales.	Diputada Julieta López Fuentes, como integrante del Grupo Parlamentario “Jesús Reyes Heróles” del Partido Revolucionario Institucional.	Comisión de Gobernación 22/12/08 09/12/08

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los Diarios de Debates de la las Legislaturas LIV, LV, LVI y LVII del Congreso del Estado de Coahuila.

**ANEXO 3. AGENDA RECHAZADA DE GÉNERO. CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA LV LVI Y LVII
LEGISLATURAS**

LVI Legislatura

Iniciativa	Contenido	Agente iniciador y fecha de presentación	Dictamen
Iniciativa de Código Familiar.	Pretendía separar del derecho civil ordinario las cuestiones correspondientes a bienes y obligaciones, de las correspondientes a la valoración individual y de la persona humana dentro del ámbito de las relaciones y vínculos de la convivencia familiar. Asimismo, pretendía integrar en un Código familiar lo concerniente al Registro Civil, el matrimonio, el concubinato, la adopción, el patrimonio familiar, el divorcio, los alimentos, el parentesco, la filiación, la patria potestad, la tutela, la protección a los niños, los discapacitados y los adultos en plenitud. Lo anterior bajo el supuesto de que el Derecho Familiar es un instrumento autónomo para la salvaguarda y protección del derecho de familia.	Comisión de Equidad y Género (se le encomendó tal tarea como parte de la Comisión Interinstitucional para revisar la legislación estatal vigente (18/05/04). El 29 de junio de 2004, las Diputadas Latiffe Burciaga, Hilda Flores y Martha Loera (PRI), y Diputado Ramón Díaz Ávila (PT) presentaron la propuesta. LVI Legislatura	Comisión de Equidad y Género. Ésta a su vez integró una Comisión Técnica, formada por distintos responsables de la Admón. Pública. No hubo dictamen, sólo un informe de la C. de E. y G. que mediante un punto de acuerdo dio a conocer que la Comisión Técnica había considerado improcedente crear un Código Familiar y se había manifestado por crear una “Ley de protección familiar” (23/11/04)

LVII LEGISLATURA 2006-2008

Iniciativa de Decreto para adicionar el capítulo V BIS, y los artículos 361 BIS, 361 TER Y 361 quater al Código Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza.	Estimaba necesaria la incursión de la figura del concubinato en el código sustantivo civil para que la misma se considerara como objeto de derechos y obligaciones. Que las personas que se encontraran unidas por más de dos años bajo la denominación "unión libre o concubinato" fueran sujetos de derechos y obligaciones establecidos en la ley.	Diputada Guadalupe Galván, del Grupo Parlamentario "Vicente Fox Quesada" del PAN. Presentación: 07/11/06	Silvia Garza Gobernación. 26/06/07 El dictamen consideró que el propósito de tal iniciativa se encontraba plenamente colmado en los términos del Código Civil reformado en 1999.
Iniciativa de Decreto para reformar el artículo 603 del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza.	Establecía que en los supuestos de reclamación de paternidad la negativa del demandado de someterse a la prueba genética de ADN, existiendo indicios suficientes, haría presumiblemente cierta la paternidad.	Diputada Guadalupe Garza Galván y Luis Alberto Mendoza Balderas, del Grupo Parlamentario "Vicente Fox Quesada" del Partido Acción Nacional. Presentación: 28/11/06	C. Unidas de Justicia y Gobernación. 26/06/07. El dictamen estimó que no procedía la iniciativa en virtud de que el propósito ya se encontraba plenamente colmado en los términos actuales del artículo 603, fracción X.
Iniciativa de decreto para modificar el artículo 10, del Código Penal de Coahuila.	Pretendía precisar en el Código Penal del Estado que la responsabilidad en materia penal se iniciaba una vez cumplidos los dieciocho años de edad, acorde con la reforma al artículo 18 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de diciembre de 2005, que fincó las bases para la construcción de un nuevo sistema de justicia para adolescentes en	Diputados Alfredo Garza Castillo y Jorge Alberto Guajardo Garza, del Grupo Parlamentario "Ignacio Zaragoza", del Partido Unidad Democrática de Coahuila. Presentación: 29/05/07	Gobernación 03/08/07. El dictamen consideró que el propósito ya estaba plenamente colmado con la modificación realizada al artículo 6º del Código Penal del Estado de Coahuila.

el país para personas de 12 años cumplidos y menores de 18 años.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Niñez para el Estado.	Pretendía plantear un marco jurídico prevalente y prioritario para la niñez, así como reglamentar las garantías individuales consagrada en los artículos 3° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagran el derecho a la educación y el derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; determinando que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos y que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos	Luis Gurza, José Ignacio Máynez y César Flores. 21/12/06	Gobernación. 06/03/07 No consideró viable la propuesta porque la consideró insuficientemente sustentada, además de considerar que lo que se pretendía legislar ya estaba legislado en la Ley de las Niñas, Niños y Adolescentes.
Reforma el artículo 386 fracción II, del Código Penal del Estado, sobre la edad límite a partir de la cual se tipifica el delito de violación equiparada.	Pretendía hacer “una puntual precisión” respecto a la edad que debía tener el sujeto pasivo del delito de violación equiparada por considerar que el código no era preciso al hablar de “hasta doce años”	José Luis Alcalá (PRI). Presentación: 03/05/07	De Justicia, 04/01/08 El dictamen la consideró improcedente por no encontrar la contradicción de términos ya que en cualquier caso se refería a una persona menor de doce años.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los Diarios de Debates de las Legislaturas LIV, LV, LVI y LVII del Congreso del Estado de Coahuila.

ANEXO 4. AGENDA EFECTIVA DEL CONGRES DEL ESTADO DE DURANGO LXI, LXII Y LXIII LEGISLATURAS

No. Decreto	Aspectos contenidos en la Ley	Agentes iniciadores	Dictaminador/Fecha
LXI LEGISLATURA 1998-2001			
217. Ley para la Prevención y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Durango. 9/12/99.	Su objetivo principal es prevenir más que castigar la violencia familiar; establece un procedimiento administrativo de conciliación de arbitraje para ser llevado a cabo por juzgados administrativos operados en los municipios.	1).Norma Elizabeth Sotelo, (PRI). Gustavo Nevárez Montelongo (PT) y Abraham Moreno, del PRI 26/06/1999. 07/09/1999. para su admisión 08/09/99 2).Ejecutivo del Estado (no se encontró la Fecha)	Comisiones Unidas: de la Familia y Menores de Edad y Comisión de Justicia 1ª lectura 8/12/99 2ª lectura 9/12/99.
298. Ley del Instituto de la Mujer Duranguense. 14/06/2000	El Instituto tendrá por objeto establecer las políticas y acciones que propicien y faciliten la plena incorporación de las mujeres en la vida económica, política, cultural y social, alentando su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión, promoviendo ante las autoridades e instancias competentes los mecanismos necesarios para ello	-Ejecutivo del Estado, Ángel Sergio Guerrero Mier. 13/06/00	Unidas de Gobernación y Comisión de Equidad y Género 14/06/00
303. Reformas y adiciones al Código Estatal Electoral.	Incluye a manera de recomendación la cuota de género en la fracción XIV del artículo 31, Capítulo III.	Ejecutivo del Estado, Ángel Sergio Guerrero Mier (no se	De Gobernación 27/09/00.

27/09/00.

encontró la fecha)

LXII LEGISLATURA 2001-2004

61. Ley para la protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de Durango. 30/04/02	En el capítulo sexto se establece el ejercicio de los derechos a la vida, de identidad, a la familia, a la salud, a la integridad, a la educación, al descanso, a la recreación, al esparcimiento, a opinar, a la reunión y a la libre asociación, al deporte y juegos, el respeto a su vida privada y sobre todo a la información. Asimismo, le da prioridad a la no discriminación, al control del maltrato y abuso sexual.	1).Blas Rafael Palacios Cordero (PRD) 15/12/01 2). Yolanda de la Torre Valdez (PRI) 19/03/02	De Asuntos de la Familia y Menores de Edad. 30/04/2002.
84. Reformas a Ley de Salud del Estado de Durango. 05/07/02	La fracción VII del artículo 2, establece como una finalidad de la protección del derecho a la salud, que el desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud, se realice con perspectiva de género. La fracción XII del artículo 43 relativo a los servicios de salud considera a la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y de abandono como un servicio básico de salud. La fracción IV del artículo 85 relativo al capítulo de la atención materno-infantil establece como ámbito de competencia de la secretaría de Salud, promover y apoyar programas de prevención del maltrato infantil y de la violencia intrafamiliar, así como también la vigilancia de actividades ocupacionales que puedan poner en peligro la salud física y mental de la infancia y de las mujeres embarazadas. El artículo 88, cap. VIII, relativo a los Servicios de Planificación Familiar considera que esta actividad tiene un carácter prioritario que	1).Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional 22/11/2001. 2). Diputada Yolanda de la Torre Valdez (PRI) 20/03/02. 3) Ejecutivo del Estado. (no se encontró la fecha)	Comisión de Salud Pública. 05/07/02

debe incluir la información y orientación educativa para adolescentes y jóvenes. La fracción I del Cap. 89, incorpora la perspectiva de género en la promoción del desarrollo de programas de comunicación educativa en materia de servicios de planificación familiar y educación sexual y con base en los contenidos y estrategias que establezcan los Consejos Nacional y Estatal de Población.

La fracción IV del artículo 107 relativo a la formación, capacitación y actualización del personal dispone la necesidad de impartir al personal de salud en todos los niveles cursos de sensibilización en materia de género y equidad.

195. Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango.
25/02/03

El artículo 18 establece que las jóvenes en estado de gravidez tendrán derecho a asistir a la escuela y no será impedimento para continuar o reanudar sus estudios. Además, el Instituto deberá implementar programas de apoyo y sensibilización que permitan a las jóvenes embarazadas alcanzar la aceptación consciente de su maternidad y relacionarse adecuadamente con su hijo. Asimismo, se les otorgará la información necesaria para evitar subsecuentes embarazos no deseados, mediante las medidas preventivas que le resulten más convenientes facilitándoles el acceso a ellas.

El artículo 19 establece que el Instituto, podrá celebrar convenios de colaboración con las organizaciones civiles, a fin de orientar en materia de pediatría a las madres y padres jóvenes, sobre los cuidados que requieren los recién nacidos y la posibilidad de desempeñar un trabajo que les permita satisfacer las necesidades alimentarias de sus hijos.

Blas Rafael Palacios Cordero Asuntos de la Familia Menores de Edad.
(PRD), Yolanda de 25/02/03
la Torre Valdez,
Adán Soria, Ramírez
y Jorge Herrera,
Delgado (PRI)
04/06/02.

212. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Durango. 11/06/03	En la definición de términos se incluyen "perspectiva de género" y "género" (art. 3 fracción IV y V). Se establece la equidad sin distinción de sexo como uno de los principios rectores de la ley. Asimismo, vincula las actividades del DIF estatal con las actividades de los municipios y las instituciones sociales y privadas en la creación, promoción y seguimiento de los programas y acciones de atención y prevención la Violencia Intrafamiliar (art. 4, 12, 16 y 27).	Blas Rafael Palacios Cordero (PRD), Yolanda de la Torre Valdez (PRI), Rogelio Ayala Arzola (PRI), Octaviano Rendón Arce (PRI), y Adrián Valles Martínez (PRI). (no se encontró la fecha)	Comisión de Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad. 11/06/03
224. Reformas a la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango. 01/08/03	“el trabajo es un derecho y un deber social (...) exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, estado civil, edad, credo religioso, doctrina política o condición social (...) bajo ninguna circunstancia, en tratándose de mujeres trabajadoras, se condicionará su contratación a la presentación de certificado de no embarazo” (Artículo 3 del Capítulo Único, del Título Primero)	Rosario Castro Lozano (PAN). 28/11/01	Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social. 01/08/03
329. Se reforman y adicionan los artículos 2, 9 y 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de	Tiene como finalidad incorporar las reformas que en materia de cultura, discriminación de género y derechos indígenas, entre otras, se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (P.O. 14 de agosto de 2001): “En el Estado de Durango, queda prohibida toda clase de servidumbre que implique la explotación o menoscabo de la dignidad de los trabajadores; igualmente queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, <i>genero</i> , edad capacidades diferentes, condición social, condición de salud, religión, opinión, estado civil, o cualquier	Diputados de la fracción Parlamentaria del PAN (14/05/02). Diputado Adán Soria, PRI (9/12/02) En materia de cultura y derechos indígenas.	Comisión de Estudios Constitucionales 20/02/04

Durango. 20/02/04	otra que atenta contra la dignidad humana y (primer párrafo). Artículo 2. Propiciar la incorporación de <i>las mujeres indígenas</i> al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (fracción V)	Diputada Yolanda de la Torre Valdez (adicionar el artículo 3 para prohibir la discriminación, incluida la de carácter étnico o nacional)	
334. Reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos del Código Civil del Estado de Durango. 31/03//04	El Artículo 2 establece que “la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer; en consecuencia, ninguna persona podrá ser sometida, por razón de su sexo, a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles”. Asimismo, especifica que “cuando en este Código se use el genérico masculino por efecto gramatical, se entenderá que las normas son aplicables tanto al hombre como a la mujer, salvo disposición expresa en contrario”. “La protección que concede la ley al hombre y a la mujer abarca todos los derechos inherentes a la personalidad y a la dignidad humana”. Artículo 29.- El domicilio de las personas físicas es el lugar donde generalmente habitan o viven, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; y en ausencia de estos, el lugar donde residen y, en su defecto, el lugar donde se encontraren. Artículo 159 bis.- Estima como contribución económica al sostenimiento del hogar, el desempeño del trabajo en el hogar o el cuidado de los hijos. Artículo 164.- los cónyuges podrán desempeñar cualquier actividad, con los mismos derechos personales como marido y mujer de elegir profesión y ocupación ya sea política, social, cultural o religiosa; exceptuando aquellas que dañan la moral y las buenas costumbres de	Ejecutivo del Estado, 4/06/2001. Octaviano Rendón, (PRI), 8/10/2002. Yolanda de la Torre, 23/10/02, 10/12/02 y 23/10/02. Yolanda de la Torre, José María Alcántar, Rogelio Ayala y René Carreón, (PRI) 03/09/02. Laura Elena Estrada, Miguel Ángel Jáquez, Jesús Gerardo Pérez, y Víctor Joel Martínez, Grupo. Parlamentario del PAN. 30/09/02	Comisión de Justicia 31/03//04

la familia.

Reconoce que “la violencia familiar es causal de divorcio, así como el incumplimiento de las obligaciones que surjan del matrimonio y el abandono del hogar conyugal sin causa justificada prolongada por más de un año por alguno de los cónyuges, así como la separación de éstos por más de dos años siendo cualquiera la causa que haya llevado a cabo dicha separación; establece el procedimiento que habrá de seguir el juez en relación a

los matrimonios nulos e ilícitos y a la alimentación, guarda y custodia de los menores, incluyendo los bienes pertenecientes a la sociedad conyugal en caso de divorcio (como las de dictar medidas que se estimen convenientes para que los cónyuges no se puedan causar perjuicios en sus respectivos bienes ni en los de la sociedad conyugal; la situación de que salvo peligro para el normal desarrollo de los hijos y bajo las consideraciones del juez, los menores de siete años quedarán al cuidado de la madre. Asimismo, las medidas de protección necesarias para los hijos, que incluirán las de seguridad, seguimiento y terapias necesarias para evitar y corregir actos de violencia familiar.

338. Código Penal para el Estado de Durango. 01/04/2004	En el Capítulo Tercero incluye la violencia familiar como delito, considerándola como <i>el uso de la fuerza física o moral así como la omisión grave, que de manera reiterada se ejerce en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones</i> . Se incluye a la concubina o concubinario; pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado; pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, adoptante o adoptado. Las penas impuestas van de seis meses a cuatro años de prisión y de diez a cincuenta días multa con la posibilidad de perder el derecho de	1. Adrián Valles Martínez (PRI). 16/10/01. 2. Yolanda de la Torre (PRI).13/11/02. 3. Laura Elena Estrada (PAN). 9/10/02. 4. María del Rosario Castro Lozano (PAN), Octaviano Rendón Arce (PRI),	Comisión de Justicia 01/04/04

	pensión alimenticia. Se establece el tratamiento psicológico especializado. El delito requiere ser seguido por querrela de la parte ofendida, salvo que la víctima sea menor de edad o incapaz, en cuyo caso se perseguirá de oficio (artículos 320 y 321). Se tipifica el delito de la violación entre cónyuges, aunque se le castiga con la mitad de años con que se penaliza la violación (de 8 a 14 años, y para los cónyuges de 4 a 7 años) Introduce el delito de hostigamiento sexual, pero de una manera condicionada: “A quien acose sexualmente <i>con la amenaza de causarle a la víctima un mal relacionado respecto a la actividad que los vincule</i>, se le impondrá de seis meses a tres años de prisión y de diez a cincuenta días multa” (artículo 391)	Yolanda de la Torre Valdez (PRI), Juan Manuel Félix León y Blas Rafael Palacios Cordero (PRD). 5/11/03.	
412. Reformas al Código Penal para el Estado de Durango. 27/04/04	Establece los delito de sustracción de menores con fines de corrupción y tráfico de órganos, así como la violación equiparada en menores de doce años o incapaces cuando ésta se comete con objeto distinto al órgano viril. Se aumenta la pena para el infanticidio cometido por la madre dentro de las veinticuatro horas de vida del hijo (de tres a cinco años pasa a tres a ochos años de prisión y de cien a quinientos días de multa). Agrega entre los casos merecedores de la pena máxima, (de treinta a setenta años de prisión y de mil a tres mil días multa), el secuestro, cuando la víctima sea mujer en estado de embarazo (fracción VII artículo 62).	Comisión de Justicia Matías Salvador Fernández Gavaldón (PAN), Andrés Becerra Ruiz (PRI), Yolanda de la Torre Valdez (PRI), Juan Manuel Félix León (PRI) y Blas Rafael Palacios Cordero (PRD). (No se encontró la fecha)	Comisión de Justicia 27/04/04

405. Reformas y adiciones a los artículos 4 y 5 en su primer párrafo de la Ley de Indulto y Reducción de Penas del Código Penal. 28/06/04	Entre los delitos que la Ley no exceptúa de los beneficios del indulto se incluyen la pornografía infantil, los delitos de retención y sustracción de menores o incapaces, y con fines de corrupción o tráfico de órganos; violación; lenocinio e incesto	Juan Manuel Félix Coordinador del PRI, José Guillermo Hilario Cantú, Grupo parlamentario del PAN, Sergio Carrillo, del PT y Blas Rafael Palacios, del PRD. 4/05/04.	Comisión de Justicia 28/06/04

LXIII LEGISLATURA 2004-2006

112. Ley de Justicia Alternativa	Establece un sistema de medios alternativos para solucionar las controversias de carácter jurídico que se susciten entre los particulares en las materias civil, <i>familiar</i> , mercantil y en materia penal, en aquellos delitos que se persigan por querrela necesaria y en los que el perdón del ofendido extinga la acción o sanción penal, en términos de la legislación penal vigente; este planteamiento no implica desatender los requerimientos de los órganos jurisdiccionales existentes ya que la presente Ley sólo busca diversificar las posibilidades del ciudadano frente a los medios de solución de controversias.	Diputada Yolanda de la Torre Valdez. 11/12/02. (Ley de Mediación Familiar). Ejecutivo del Estado, Lic. Ismael Hernández Deras 6/06/05	Comisión de Justicia 14/06/05
113. Ley de Desarrollo Social. 15/06/05	Crea un Sistema Estatal de Desarrollo Social como instancia de concertación social y coordinación interinstitucional que garantice el diseño, operación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social con la participación de los sectores público, privado y social en concurrencia con el Gobierno Federal, Estatal y los Ayuntamientos, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Introduce términos como “desigualdad de Género”, “transversalidad” “equidad de género” y uno de sus fines es regular y garantizar el derecho a la igualdad de género entre mujeres y hombres.	Yolanda de la Torre Valdez, (PRI), 25/11/2002 Blas Rafael Palacios Cordero (PRD), 07/04/ 2003 (LXII Legislatura). Grupo Parlamentario del PAN 25/10/04	Comisión de Desarrollo Social 15/06/05

200. Reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Durango. 09/12/05	Busca adecuar el contenido de la Ley de Asistencia para hacerla concordante con las facultades conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social, como la dependencia de la administración pública centralizada, responsable de programar, conducir, evaluar y normar la política de planeación democrática, así como la relativa al desarrollo social de la entidad (de acuerdo al decreto No. 56 P.O.23 de diciembre de 2004). Le otorga a la Secretaría de Desarrollo Social las atribuciones necesarias para que dentro del ámbito de su competencia contribuya a la prevención, atención y erradicación de la violencia intrafamiliar. En ese sentido, establece que la SEDESOE debe Impulsar y fortalecer en coordinación con los sectores público, privado y social una política social integral para atender, prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar.	1.- Rosario Castro, Mario Moreno, José Guillermo Hilario, Miguel Ángel Jáquez. Víctor Joel Martínez, Rubén Velasco Murguía y Jesús Gerardo Pérez Sáenz (PAN) 14/10/02. 2.- Yolanda de la Torre Valdez del Partido (PRI) de la H. LXII Legislatura. 18/03/02. 3. Rodolfo Benito Guerrero, Rigoberto Flores, José Antonio Ramírez y Héctor Eduardo Vela (PRI) de la H. LXIII Legislatura. 11/10/05.	Comisión de Asuntos de la Familia y Menores de Edad 09/12/05
201. Reformas a diversos artículos de la ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango. 09/12/2005	Persigue adecuar el contenido de la Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango a las modificaciones que le dan la rectoría de la política social a la SEDESOE.	Rodolfo Benito Guerrero, Rigoberto Flores, José Antonio Ramírez y Héctor Eduardo Vela (PRI) de la H. LXIII Legislatura. 11/10/05	Comisión de Asuntos de la Familia y Menores de Edad. 09/12/05

202. Reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Ley que crea el Instituto de la Mujer Duranguense. 09/12/05.	Se reforman algunos artículos para reorientarlos a las modificaciones de la SEDESOE. Así, el Capítulo I, establece la creación, objeto y funciones del Instituto de la Mujer Duranguense como Organismo Público Descentralizado y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social. Dentro del Consejo Directivo se crean algunos órganos que la ley anterior no contemplaba como es el caso de cinco mujeres representantes de cada una de las regiones del Estado, tomándose en cuenta a las mujeres que desempeñen cargos de elección popular, e igualmente se adicionan vocalías que serán desempeñadas por los titulares de las dependencias de la Administración Pública que integrarán dicho Consejo Directivo, con el objeto de aplicar seguridad en las decisiones que se tomen.	Rodolfo Guerrero, Rigoberto Ochoa, José Antonio Ramírez Guzmán y Héctor Eduardo Vela Valenzuela, del PRI. 12/10/05.	Benito García, Flores	Comisión de Equidad y Género: 09/12/05.
290. Reformas a diversos artículos del Código Estatal Electoral. 18/08/06	El artículo 189. Modifica el carácter de recomendación de la cuota de género: "en la integración de las listas de candidatos de representación proporcional se postularán y registrarán las fórmulas de candidatos, de cada tres propietarios, uno será de género diferente. De no dar cumplimiento a lo anterior, se requerirá al partido o coalición para que en un plazo de 24 horas a partir de la notificación haga la corrección, en caso de incumplimiento se negará el registro de las candidaturas que no cumplan con lo dispuesto en este artículo Sin embargo, "exceptúa las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección interna mediante voto directo".	Dip. Guadalupe Castañola (PAN), y Lilia Velia Carranza. 18/04/06	María Martínez (PAN), y	Comisión de Gobernación 18/08/06
293. Código de Justicia para Menores Infractores en el Estado de Durango. 11/09/06	Busca adecuar el marco jurídico a los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano con el objetivo de garantizar de manera plena los derechos humanos de los Menores que se encuentren sujetos a algún proceso legal y mejorar el tratamiento proporcionado a quienes se encuentren detenidos. Substituye el modelo de atención para menores infractores conocido como "Sistema Tutelar", por un "Sistema Garantista" que permita una respuesta del Estado frente al problema de la realización de conductas tipificadas como delitos por parte de personas menores de dieciocho	Rodolfo Guerrero, Yáñez, Alvarado, Eduardo, Guerrero, Teodoro David García,	Benito Arturo Jesús Héctor Eduardo José Ortiz, Oscar Salvador	Comisión Especial: 11/09/06

	años de edad. Elimina del cuerpo legal el calificativo “penal” para evitar confusiones con las instituciones y procedimientos propios de la justicia para adultos, crea los Centros Especializados de Readaptación y Tratamiento para Menores infractores del Estado de Durango y reforma los cuerpos normativos vinculados para adecuarlos.	Calderón, Ismael Sánchez, Rigoberto Flores, Carlos Aguilera, José Antonio Ramírez, Héctor Carlos Quiñones, Alejandrino Herrera (PRI). 25/04/06. Rodolfo Guerrero (PRI) y Edmundo Ravelo Duarte (independiente). 1/05/ 2006.	
390. Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Durango. 15/06/07	En el artículo 43 reconoce a las mujeres indígenas los siguientes derechos (además de los derechos establecidos por los ordenamientos constitucionales federal y local) I. Adquirir bienes por transmisión hereditaria o por cualquier otro medio legal; II. Desempeñar cualquier cargo o responsabilidad dentro de la comunidad; III. Participar en proyectos productivos para el desarrollo comunitario, en igualdad de condiciones que el resto de los integrantes de la comunidad; IV. No ser objeto de comercio bajo ninguna circunstancia; V. Elegir libre y voluntariamente a su pareja; VI. Participar en los procesos políticos, sociales y económicos; y VII. Participar en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de la comunidad. Además en el artículo 44 y 45 se garantiza el interés superior del menor, y da facultades al Estado y a los Municipios para efectuar campañas de difusión y concientización de sus derechos	Diputados María del Rosario Castro, Víctor Joel Martínez, Mario Moreno, Rubén Velazco, Laura Elena Estrada, Jesús, Pérez y Miguel Ángel Jáquez; PAN 9/12/02. Diputado Adán Soria Ramírez, del PRI. 21/04/04.	Comisión de Asuntos Indígenas. 10/06/07

	fundamentales, sancionan los actos de explotación, discriminación y corrupción, infantil. Asimismo, protegerán el sano desarrollo de los menores de edad, procurarán que el trabajo que éstos desempeñen en el seno familiar no sea excesivo, perjudique su salud o les impida continuar con su educación; por lo tanto, se instrumentarán servicios de orientación social encaminados a concientizar a los integrantes de las comunidades indígenas.	Gobernador Constitucional del Estado, C.P. Ismael Alfredo Hernández Deras: 25/05/06.	
437. Reformas a la Constitución Política local (Sistema alternativo de Justicia. (Artículos 6 y 90). 13/07/2007	Establece que los particulares podrán acudir a medios alternativos de solución de conflictos para resolver sus controversias de común acuerdo y de forma pacífica, sin necesidad de recurrir al proceso judicial; considera que la justicia alternativa es un instrumento simple, informal y flexible para la solución de conflictos de carácter <i>familiar</i> , con la intervención de un tercero imparcial que no se involucra en cuestiones afectivas, ya que el mediador facilita la comunicación entre las partes; además se menciona que con esta reforma y la instrumentación de la justicia alternativa se pretende mejorar el régimen jurídico relativo a la familia.	Diputada Yolanda de la Torre Valdez, 10/1202 y 31/05/04	Gobernación y Estudios Constitucionales. 13/07/07

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los Diarios de Debates de la las Legislaturas LXI, LXII y LXIII del Congreso del Estado de Durango.

ANEXO 5. AGENDA REZAGADA DE GÉNERO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO LXII LEGISLATURA

Propuesta	Aspectos contenidos	Iniciadores Fecha	Comisión turnada
Iniciativa de reformas y adiciones a la ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.	(Su contenido no aparece en el acta)	Diputada Yolanda de la Torre Valdez, PRI. 20/03/02.	Familia y Menores de Edad
Iniciativa de reforma el artículo 9 en su fracción IV y se adicionen los artículos 9 con una fracción XVII y 86 con un segundo párrafo de la Ley de Educación del Estado de Durango.	(Su contenido no aparece en el acta)	Diputada Yolanda de la Torre Valdez, PRI. 20/03/02.	Educación Pública.
Iniciativa de Ley de Mediación Familiar.	Establecía la mediación familiar como medio alternativo de resolución de conflictos. Considerada como auxiliar de la justicia para solucionar pacíficamente los conflictos en que se ve envuelta la familia.	Diputada Yolanda de la Torre Valdez. 11/12/02.	Justicia
Reformas y adiciones a los artículos 6 y 90 Constitucionales.	Establecía que los particulares podrían acudir a medios alternativos de solución de conflictos para resolver sus controversias de común acuerdo y de forma pacífica, sin necesidad de recurrir al proceso judicial; de igual manera, se propone adicionar el artículo 90, para puntualizar que el Poder Judicial se encargará de la instrumentación de los medios alternativos de resolución de conflictos en los términos de la ley respectiva.	Yolanda de la Torre Valdez, integrante del grupo parlamentario del PRI. 11/12/02	Estudios Constitucionales
Iniciativa de reformas y	(No aparece el contenido en las actas)	Maria del Rosario Castro,	Familia y Menores de

adiciones a diversos artículos de la Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Durango.		Mario Moreno, José Edad Guillermo Hilario, Miguel Ángel Jáquez, Víctor Martínez, Rubén Velasco y Jesús Gerardo Pérez, del PAN. 16/10/02.
		LXII Legislatura
Iniciativa por la que se solicita reformas y adiciones a la Ley de Asistencia Social.	(no aparece el contenido en el acta)	Diputada Yolanda de la Torre Valdez, integrante del grupo parlamentario del PRI. 20/03/2002 LXII Legislatura
Iniciativa de Ley de Desarrollo Social del Estado de Durango.	Establece los criterios y metodologías para promover el desarrollo social y el combate a la pobreza. es por ello que la iniciativa propone la elaboración de indicadores locales de marginalidad a partir de los cuales se defina los grupos sociales y zonas de atención prioritaria a los que se destinaría en forma preferente el financiamiento público y no gubernamental (el contenido completo no aparece desglosado en el acta). Introduce términos como “desigualdad de Género”, “transversalidad” “equidad de género” y uno de sus fines es regular y garantizar el derecho a la igualdad de género entre mujeres y hombres.	Yolanda de la Torre Valdez, integrante del grupo parlamentario del PRI. 27/11/2002 LXII Legislatura
Iniciativa en la que se solicita Reformas y Adiciones a varios	La iniciativa establecía las bases generales para que en los procesos de selección interna de candidatas y candidatos a puestos de elección	Diputada Yolanda de la Torre Valdez, integrante del grupo parlamentario
		Comisión de Gobernación.

Artículos del Estatut Electoral.	Código	popular, los partidos políticos se sustentan entre hombres y mujeres, a través de un sistema de cuotas que garantizaran un porcentaje mínimo o máximo en la composición de sus postulaciones, en lo que a propietarios y suplentes se refiere así como en las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional. Igualmente, se ampliaban las atribuciones de la autoridad electoral para requerir sanciones en su caso a los partidos políticos en la eventualidad de que violentaran las nuevas reglas que regularan la selección de sus candidatos.	del PRI. 04/09/02 LXII Legislatura	
Iniciativa para crear el 2º Parlamento de Mujeres en el Estado de Durango, para ser retomado en la próxima legislatura		Pretendía institucionalizar la realización de un Parlamento de Mujeres que sirviera para fijar una agenda mínima legislativa en materia de equidad de género con base en la voz de mujeres y hombres	LXII Legislatura	De Régimen, Reglamento y Prácticas Constitucionales. 09/06/2004
Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Durango.		En el artículo 43 reconoce a las mujeres indígenas los siguientes derechos (además de los derechos establecidos por los ordenamientos constitucionales federal y local) I. Adquirir bienes por transmisión hereditaria o por cualquier otro medio legal; II. Desempeñar cualquier cargo o responsabilidad dentro de la comunidad; III. Participar en proyectos productivos para el desarrollo comunitario, en igualdad de condiciones que el resto de los integrantes de la comunidad; IV. No ser objeto de comercio bajo ninguna circunstancia; V. Elegir libre y voluntariamente a su pareja;	Diputados María del Rosario Castro, Víctor Joel Martínez, Mario Moreno, Rubén Velazco, Laura Elena Estrada, Jesús, Pérez y Miguel Ángel Jáquez; PAN 9/12/02.	

VI. Participar en los procesos políticos, sociales y económicos; y VII. Participar en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de la comunidad.

Además en el artículo 44 y 45 se garantiza el interés superior del menor, y da facultades al Estado y a los Municipios para efectuar campañas de difusión y concientización de sus derechos fundamentales, sancionan los actos de explotación, discriminación y corrupción, infantil

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los Diarios de Debates de la las Legislaturas LXI, LXII y LXIII del Congreso del Estado de Durango.

ANEXO 6. LEGISLACIÓN DE GÉNERO CREADA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL, EL CONGRESO DE COAHUILA Y EL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO

Congreso	Año	Cuerpo jurídico
Leyes de Violencia Familiar		
Congreso de la Unión	1997	Ley Contra la Violencia Intrafamiliar
Asamblea del Distrito Federal	1996	Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
Congreso de Coahuila	1996	Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar
Congreso de Durango	1999	Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Familiar
Leyes de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia		
Congreso de la Unión	2007	Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia
Asamblea del Distrito Federal	2008	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Congreso de Coahuila	2008	Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia
Congreso de Durango (LXIV Legislatura)	2007	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Leyes para prohibir la Discriminación		
Congreso de la Unión	2003	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
Asamblea del Distrito Federal	2006	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal
Congreso de Coahuila	2008	Ley Para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación
Congreso de Durango	-	Sin legislación en la materia (se legisla hasta la LXIV Legislatura)
Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres		
Congreso de la Unión	2001	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
Asamblea del Distrito Federal	2002	Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal
Congreso de Coahuila	2001	Ley que crea el Instituto Coahuilense de las Mujeres.
Congreso de Durango	2000	Ley del instituto de la Mujer Duranguense
Acciones Especiales Temporales		
Congreso de la Unión	1996	Cuota de género en el COFIPE (como exhorto)
Asamblea del Distrito Federal	1999	Código Electoral del Distrito Federal publicado el 5 de enero de 1999
Congreso de Coahuila	2002	Cuota de género en la LIPEC
Congreso de Durango	2000	Cuota de género en el Código Electoral (como exhorto).
	2006	Cuota de género en el Código Electoral (obligatoria).
Leyes de la Infancia		

Congreso de la Unión	1996	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Asamblea del Distrito Federal	2000	Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños en el Distrito Federal
Congreso de Coahuila	2005	Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes
Congreso de Durango	2002	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes
Leyes para la protección de las preferencias sexuales		
Congreso de la Unión	-	Sin legislación en la materia
Asamblea del Distrito Federal	2006	Ley de Sociedad de Convivencia
Congreso de Coahuila	2007	Pacto Civil de Solidaridad
Congreso de Durango	-	Sin legislación en la materia

Elaboración propia con base en la revisión de la legislación estatal contenida en las páginas electrónicas de los congresos de los estados en cuestión y del Distrito Federal.

ANEXO 7. COORDINACIÓN DE COMISIONES SEGÚN SEXO Y PARTIDO POLÍTICO. CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO LXI, LXII Y LXIII LEGISLATURAS

LEGISLATURA	LXI			LXII				LXIII				
Partido/comisión	PR I	PA N	PT	PRD	PRI	PAN	PT	PRD	PRI	PAN	PT	IND***
Gobernación	X				X				X			
Estudios Constitucionales	X				X				X			
Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública	X				X				X			
Justicia	X					XX				XX		
Trabajo previsión y Seguridad Social	X				X				X			
Asuntos Agrícolas, Frutícolas y Pecuarios	X				X				X			
Responsabilidades de los servidores públicos	X					XX			X			
Equidad y Género	X*					XX				XX		
Personas Discapacitadas y Enfermos Terminales	X				X					XX		
Asistencia Social*	X											
Desarrollo Social	X				X				X			
Asuntos de la Familia y Menores de Edad	X			XXX X				XXXX				XXXXX
Tránsito y Transportes	X				X				X			
Salud Pública	X				X						XXX	
Asuntos Indígenas	X				X				X			
Asuntos Forestales, Mineros y de Zonas Áridas	X				X					XX		
Educación	X				X				X			
Desarrollo de Vivienda	X				X					XX		

Finanzas*	X			
Seguridad Pública	XX	XX	X	
Turismo y Cinematografía	XX	XX		XX
Administración Pública	XX	XX	X	
Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	XX	XX		XX
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	XX X		XXX X	
Desarrollo Económico	XX X	XX		XX
Derechos Humanos	XX X		XXX	XX**
Ecología	XX X	X	X	

Fuente: Elaboración propia a partir del Diario de Debates de las legislaturas del LXI, LXII y LXIII del Congreso del Estado de Durango

Simbología. La coordinación de comisiones se distingue por un número de letras “X”. Las coordinadas por el PRI tienen una “X”, las coordinadas por el PAN, dos “X”, las coordinadas por el PT, tres “X” y las del PRD e Independiente 4 y 5 “X” respectivamente.

*La Comisión de Asuntos de la Familia y Menores de Edad, durante la LXI Legislatura estuvo coordinada por el PRI y el PRD, por el primero, la coordinó la Diputada Norma Sotelo Ochoa y por el segundo el Diputado Jaime Ruiz Canaán –en último periodo de la LXI Legislatura.

** La Comisión de Derechos Humanos fue presidida por Guadalupe Martínez Castañola del PAN a partir del segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio constitucional de la LXIII legislatura.

***El Diputado pertenecía a la fracción del PRD, por ello sigue coordinando la comisión que a éste la había correspondido en las anteriores legislaturas

Nota: las comisiones coordinadas por mujeres están sombreadas

ANEXO 8. PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE DURANGO LXI, LXII Y LXIII LEGISLATURAS

Nombre	Comisión	Cargo/periodicidad
LXI Legislatura		
Norma Elizabeth Sotelo Ochoa PRI	Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública	Vocal (1er año)
	Turismo y Cinematografía	Vocal (tres años)
	Comisión de Equidad de Género e Igualdad Jurídica	Vocal (1er año)
		Presidenta (2º año)
		No participa (3er año)
	Asistencia Social	Vocal (1er año)
	Desarrollo Social	Vocal (2º y 3er año)
	De Finanzas	Vocal (1er año)
	De Administración Pública	vocal (Tres años)
Rosario Castro Lozano PAN	Asuntos de la familia y Menores de edad	Vocal (2º año)
		Secretaria (3er año)
	LXII Legislatura	
	Justicia	
	Régimen Reglamento y Prácticas Parlamentarias	Presidenta
	Estudios Constitucionales	Secretaria
	Equidad y Género	Presidenta
	Desarrollo Social	Secretaria
	De la Familia y Menores de Edad	Vocalía
Laura Elena Estrada Rodríguez PAN	Salud Pública	
	Personas Discapacitadas enfermos Terminales y de la Tercera Edad	Presidenta
	Justicia	Vocal
	Asuntos de la Familia y Menores de Edad	Secretaria
	Desarrollo Social	Vocal
	Turismo y Cinematografía	Vocal
	LXIII Legislatura	
	Equidad de Género	Presidenta
	Derechos Humanos	Presidenta (2º ordinario 2º año)
Gloria Mtz. Castañola (PAN)	Asuntos Indígenas	Vocal
	Asuntos de la Familia y menores de Edad	Secretaria
	Desarrollo Social	Secretaria (1er periodo, 1er año)
	Salud Pública	Presidenta
	Gobernación	Vocal
	Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública	
	Desarrollo Social	Vocal (1er periodo primer año)
	Equidad de Género	Vocal
	Atención a Personas Discapacitadas, Enfermos Terminales y de la Tercera Edad	
Lilia Velia Carranza (PT)		

ANEXO 9. EL EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN HOMBRES Y MUJERES.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (PRI)
LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Intervención de la Diputada Yolanda de la Torre en apoyo a la iniciativa del Diputado Adrián Valles (PRI), para elevar a delitos graves la violación y la tentativa de violación.

“Con su permiso Señor Presidente, compañeros y compañeras diputadas. La idea de tomar esta máxima tribuna del congreso es celebrar, apoyar y festejar la iniciativa que acaba de presentar el compañero Diputado Adrián Valles. Considero que los delitos de estupro y violación dañan y lastiman la integridad física de las personas, su dignidad humana, pero también ofenden a la sociedad, porque para quienes somos padres o madres, la razón y motivo de cada día son nuestros hijos, son la luz de nuestros ojos, son el lucero que ilumina nuestra propia vida. Cómo pensar como padres, siquiera la posibilidad que alguien pudiera dañar a uno de nuestros hijos o de nuestras hijas, pero también cómo pensar que alguien pudiera dañar la integridad física y moral de cualquier otro niño. Quienes tuvimos la oportunidad de hacer una campaña, de tener ese contacto directo con los ciudadanos y las ciudadanas, seguramente detectamos muchos de estos casos; en mi caso fue una propuesta de campaña también, yo no puedo dejar de recordar algún día que una señora me aparta del grupo de las gentes y llorando me dice, ¡por favor haga algo, a mi hija la violaron y quién lo hizo está fuera’!. Como dejar que la vida pase y pase y no hagas nada, por eso celebro con mucho gusto la iniciativa del compañero diputado Valles, pero además, aprovechar la oportunidad y comentar con ustedes compañeros y compañeras diputados, que en su momento, en la comisión respectiva haré una propuesta en el mismo sentido que lo ha hecho el Profesor Valles, sólo para apoyar a un sector de la población que es más vulnerable que cualquiera, y son las personas con discapacidad, sobre todo los niños y las niñas con discapacidad, la experiencia y el trabajo en el movimiento a favor de esta lucha, me ha dado la oportunidad a veces muy triste de encontrarme con que muchos niños y niñas con impedimentos de movilidad, con discapacidad reducida son aún más abusados en el aspecto sexual que cualquier otro niño. Los niños y las niñas con deficiencia mental, desgraciadamente son múltiplemente abusados, muchos casos conozco y muchos casos conocemos, varios de ellos, que los niños ciegos y sordos también son terriblemente abusados, recuerdo algún día, que fui a una colonia de la periferia a visitar una familia que tenía un hijo sordo, el niño estaba escondido en el último cuarto de esta casa, era sordo porque así nació , pero él decidió ser autista social, ni siquiera hacía el intento por comunicarse ni con sonidos guturales, ni con nada, con su familia era un niño que decidió no tener más contacto con el mundo, que decidió que el mundo del silencio era su mejor opción, como una respuesta y como rebeldía a alguien que lo había estado abusando por años, por ello en la comisión respectiva habré de proponer de que si el sujeto pasivo de la violación fuera una persona con discapacidad, la pena

se le podrá incrementar hasta en una cuarta parte de lo que le corresponda porque considero justo y humano que podamos defender a los más vulnerables de los vulnerables, le felicito compañero diputado gracias. (Sesión del 16 de octubre de 2001. Diario de debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

Resultado: Las propuestas fueron incorporadas al Código Civil en la reforma de 2004.

Yolanda de la Torre Valdez (PRI).
LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Reformas a la Ley de Asistencia Social

Intervención de la de la Diputada Yolanda de la Torre para ampliar los fundamentos de la Iniciativa en la que solicita reformas y adiciones a los artículos 3º fracción II, inciso e); 9º fracción IV; 10º fracción V, VII Y XII; 11º fracción V, VI Y XI; 18º y 43º inciso a); se adiciona una fracción vigésima segunda al artículo 10º de la Ley de Asistencia Social.

*“Con su permiso señor presidente, compañeras y compañeros diputados, ‘no es posible la libertad de la mujer en un mundo donde la mayoría de los hombres aun no son libres’
Alaide Foppa.*

“Con su venia Señor Presidente, deseo aprovechar la ampliación de los fundamentos que me llevaron a presentar la iniciativa de decreto que contiene la ley de asistencia social para exponer a su ver las razones y motivos de los proyectos de reformas y adiciones a diversas leyes secundarias de nuestra entidad, haciendo uso del derecho que me es conferido por la propia ley orgánica del congreso del estado, lo anterior en consideración a que el paquete de proyecto de decretos que hoy inicio está vinculado dado que fueron elaborados a partir de una idea central: legislar con perspectiva de género. En el arte de legislar los diputados y las diputadas tenemos varias alternativas, una legislar desde el escritorio y unilateralmente plasmar solo nuestra propia concepción, otra alternativa y que es en la que en lo personal comparto y se aplicó en este caso, es la de recurrir primero a la consulta ciudadana en sus diferentes formas y matices; segundo, la consulta a expertos y expertas conocedores de la materia que se pretende regular para incorporar sus juicios y experiencias; tercero.- la consulta documental y análisis.- de convenciones, resoluciones internacionales relativas a la materia, así como del análisis del derecho comparado. Una flor escasa en el jardín de la vida, es la gratitud por ello me voy a permitir desde esta máxima tribuna reconocer a las mujeres y hombres que con sus valiosos consejos y aportaciones hicieron posible en buena parte la presentación de este paquete de legislación con perspectiva de género, de igual manera deseo reconocer a servidores y servidoras publicas de dependencias de los diferentes niveles de gobierno por su invaluable aportación. Particularmente deseo resaltar importantes y valiosos documentos y ediciones en la materia como primero.- la Carta Universal de los Derechos Humanos de 1948. Segundo.- la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer conocida como CEDAW por sus siglas en ingles, de 1979, y su Protocolo Facultativo. Tercero.- el análisis comparativo de legislación local e internacional relativo a la mujer y a la niñez editado por la Comisión de Derechos Humanos en 1997, y un sin número de paquetes, documentos, convenios, convenciones y estudios de investigación en esta materia. En las últimas décadas la lucha de las mujeres por la defensa y promoción de sus derechos humanos fundamentales ha dado lugar a diversas declaraciones, acuerdos o convenciones avaladas por organismos internacionales cuyo propósito es el establecimiento de medidas que permitan construir gradualmente relaciones de género

más equitativas e igualitarias. Son múltiples los foros y diversos los instrumentos jurídicos que en materia de igualdad (se han realizado). Ejemplo se han generado y suscrito organismos internacionales y no pocos Estados Nacionales para fomentar, proteger, tutelar y potenciar el papel de las mujeres en todos los ámbitos a fin de alcanzar el desarrollo de los seres humanos con calidad y equidad. De todas estas normas internacionales es (necesario) destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que desde 1948 inspirada, en lo mejor del iusnaturalismo jurídico asumió en su contenido aquellos principios que sostienen que los seres humanos nacen libres e iguales ante la ley y que en esa virtud todas las personas tienen los derechos y libertades proclamadas, sin importar las diferencias de cualquier índole motivada por cualesquier circunstancia. Para la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos somos iguales ante la ley, y tenemos sin distinción alguna igual derecho a la protección de la misma, en una misma línea de continuidad y congruencia con la declaración que hemos citado, la asamblea general de la ONU del 18 de diciembre de 1979 en su resolución 34-180, adopta la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer conocida, CEDAW por sus siglas en ingles, , misma que el Estado Mexicano ratifico por conducto del Senado de la República el 23 de marzo de 1981. Para la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación, el principio de equidad de género además de ser un derecho humano fundamental, es también una condición del desarrollo con justicia social y un presupuesto indispensable para toda la sociedad contemporánea que se precie de ser democrata e igualitaria. La Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, establece que ésta es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto por resultado menoscabar o anular el reconocimiento goce o ejercicios de los derechos de la mujer, independientemente de cualquier condición de sus derechos humanos y de las libertades fundamentales en los ámbitos político, social, económico, cultural o cualquier otra esfera. La convención establece a los Estados Partes que la ratificaron, el compromiso de consagrar en su legislación interna el principio de igualdad del hombre y la mujer propiciando con ello todos aquellos medios apropiados que conduzcan y garanticen la realización práctica de la tutela de los derechos de la mujer. Sin lugar a duda, la Convención de la que hablamos indiscutiblemente es un punto de partida en el avance de la condición jurídica de las mujeres y en la consolidación de sus derechos humanos. Nuestra constitución política reconoce la igualdad del varón y de la mujer, sin embargo en nuestro marco legal aún encontramos respuestas parciales a un problema que todavía sigue siendo una prioridad en la agenda nacional y estatal, porque todavía encontramos que su contexto normativo no responde al espíritu y principios de la convención en el sentido de instituir prácticas sociales reales y efectivas encaminadas a construir gradual pero permanentemente nuevas relaciones entre los hombres y las mujeres. Por ello consideramos oportuno presentar este paquete de iniciativas para reformar y adicionar leyes secundarias locales con una perspectiva de género y desde una visión justa y equitativa para todos y para todas. Legislar con perspectiva de género nos plantea la necesidad de revisar, adecuar y reorientar nuestro marco jurídico con el propósito de erradicar toda distinción, exclusión o desigualdad de género, erradicar cualquier matiz de discriminación que aún subsisten en nuestro sistema de vida, con el propósito de replantearnos desde una nueva óptica el tema de la igualdad y equidad

entre los sexos para garantizar el pleno respeto y disfrute de sus derechos humanos. Este paquete de iniciativas, en su etapa de análisis y dictamen, en el marco de la comisión correspondiente, nos llevará a la reflexión y definición de singulares caminos que nos permitan instrumentar nuevas formas de ser en sociedad y de hacer sociedad, para que ésta se traduzca en igualdad en el trato y equidad de las oportunidades. Finalmente no encuentro mejor manera para exponer mis motivos, más que compartiendo con ustedes el siguiente cuento de la cultura hindú: La Muñeca de Sal. Una muñeca de sal recorrió miles de kilómetros de tierra firme, hasta que por fin llegó al mar. Quedó fascinada por aquella móvil y extraña masa, totalmente distinta de cuanto había visto hasta entonces ¿Quién eres tú?, le pregunto al mar la muñeca de sal. Con una sonrisa, el mar le respondió ‘entra y compruébalo tú misma’ La muñeca se metió al mar, pero, a medida que se adentraba en él, iba disolviéndose hasta que apenas quedo nada de ella. Antes de que se disolviera el ultimo pedazo, la muñeca exclamó asombrada, ¡Ahora ya se quien soy! y en ese momento el mar y la muñeca fueron un todo en el universo, y en lo individual fueron sal y agua’. Las mujeres aspiramos a ser un todo con nuestros compañeros los hombres en igualdad y equidad en las oportunidades, pero, en lo individual a rescatar nuestra propia esencia. Por su generosa atención y apoyo muchas gracias.” (Sesión del 20 de marzo de 2002. Diario de debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

Resultado: La iniciativa fue turnada a la Comisión de Desarrollo Social y no fue dictaminada.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (PRI).
LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

La cuota de género en los procesos electorales

Presentación y ampliación de los fundamentos de la iniciativa presentada por la diputada Yolanda de la Torre Valdez, en la que solicita reformas y adiciones a varios artículos del Código Estatal Electoral, para establecer bases generales para que los procesos de selección interna de las candidaturas de los partidos políticos a puestos de elección popular se sustenten en hombres y mujeres, a través de un sistema de cuotas que garantice un porcentaje mínimo o máximo en la composición de sus postulaciones tanto en puestos propietarios como en suplentes.

“Con su permiso Señor Presidente, compañeras y compañeros diputados. La lucha de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos políticos ha sido continua y permanente, con avances y retrocesos, con flujos y reflujos. Generaciones enteras de mujeres valiosas y valientes han asumido esta lucha como un estilo de vida al sembrar semillas que poco a poco han logrado frutos que han influido decisivamente en la configuración de la sociedad contemporánea. La participación de la mujer ha crecido en cantidad y calidad, su presencia se hace sentir en todos los aspectos de la vida social y política como nunca antes se había visto. Ahora destacan como profesionales y servidoras públicas, son un segmento importante de la fuerza laboral en el ámbito público y privado, dirigen movimientos sociales en la lucha por la igualdad, la equidad, la justicia social y los derechos humanos, en fin, la dirección de la sociedad de nuestros días resulta impensable sin la participación madura y corresponsable de las mujeres... sin embargo, la lucha aun continúa. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Derechos Humanos se establecen como garantías individuales de las cuales se desprende que toda persona debe gozar de ellos sin importar su sexo, religión, raza, opinión política, condición socioeconómica o cualquier otra circunstancia. La igualdad de género no solo es consagrada en el artículo cuarto de la Constitución sino también es formalizada en la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por las Naciones Unidas en 1979 y firmada por nuestro país en 1981. Esta Convención establece el compromiso para los estados miembros de erradicar a través de una serie de medidas, toda distinción, discriminación o prohibición basada en el sexo que pretenda disminuir o anular el reconocimiento, goce, o ejercicio de los derechos de las mujeres. Hombres y mujeres tenemos los mismos derechos desde que nacemos, sin embargo, a pesar de que nuestros derechos están reconocidos jurídicamente en los planos nacional e internacional, las mujeres aún afrontamos situaciones en las que esos derechos no siempre se respetan. Hombres y mujeres debemos gozar y tener acceso a todos los derechos en igualdad y equidad de oportunidades; las mujeres debemos seguir luchando para disfrutar nuestros derechos con plenitud, y defenderlos en un marco de respeto y tolerancia a las diferencias. El propósito fundamental de este conjunto de reformas y adiciones al Código Estatal Electoral conlleva la finalidad de reducir la distancia entre la consagración formal de los

derechos político-electorales de la mujer y su cumplimiento real y efectivo. Para ello la iniciativa propone establecer bases generales para que en los procesos de selección interna de candidatas y candidatos a puestos de elección popular, los partidos políticos se sustenten entre hombres y mujeres a través de un sistema de cuotas que garantice un porcentaje mínimo o máximo en la composición de sus postulaciones, en o que a propietarios y suplentes se refiere así como en las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional. Con el mismo objetivo; se amplían las atribuciones de la autoridad electoral para que requiera y sancione en su caso a los partidos políticos en la eventualidad de que violenten las nuevas reglas que regularan la selección de sus candidatos. Aunado a lo anterior, en la presente iniciativa también se ha contemplado el sentir y las voces de otros sectores de la población que demandan equidad en las oportunidades para ejercer el derecho de todos los ciudadanos a sufragar y elegir con certidumbre y libremente a sus representantes atendiendo a sus necesidades derivadas de una condición de discapacidad física o sensorial o que por razones de edad avanzada presentan movilidad reducida o limitada, como es el caso de las personas adultas mayores. Por tal motivo, la presente iniciativa ha considerado reformas y adiciones en el marco jurídico electoral con el propósito de generar en la selección de las casillas electorales los lugares más idóneos que permitan el acceso, uso y desplazamiento seguro de las personas con discapacidad y adultas mayores, además de propiciar el uso de documentación y material electoral que garanticen en secreto, en la emisión de voto de los mismos segmentos poblacionales. Compañeras y compañeros diputados: por todo lo anteriormente expuesto es que me permito solicitar respetuosamente su voto a favor de la iniciativa que en esta sesión someto a su consideración. Por su atención y gentileza muchas gracias". (Sesión del 4 de septiembre de 2002).

Resultado: la iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y no fue dictaminada

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (PRI).
LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Presentación y ampliación de los fundamentos de la iniciativa presentada por la diputada Yolanda de la Torre Valdez, en la que solicita reformas y adiciones a varios artículos del Código Estatal Electoral para establecer bases generales para que los procesos de selección interna de las candidaturas de los partidos políticos a puestos de elección popular se sustenten en hombres y mujeres a través de un sistema de cuotas que garantice un porcentaje mínimo o máximo en la composición de sus postulaciones tanto en puestos propietarios como en suplentes.

“Con su permiso Señor Presidente, compañeras y compañeros diputados. La lucha de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos políticos ha sido continua y permanente, con avances y retrocesos, con flujos y reflujos. Generaciones enteras de mujeres valiosas y valientes han asumido esta lucha como un estilo de vida al sembrar semillas que poco a poco han logrado frutos que han influido decisivamente en la configuración de la sociedad contemporánea. La participación de la mujer ha crecido en cantidad y calidad, su presencia se hace sentir en todos los aspectos de la vida social y política como nunca antes se había visto. Ahora destacan como profesionales y servidoras públicas, son un segmento importante de la fuerza laboral en el ámbito público y privado, dirigen movimientos sociales en la lucha por la igualdad, la equidad, la justicia social y los derechos humanos, en fin, la dirección de la sociedad de nuestros días resulta impensable sin la participación madura y corresponsable de las mujeres... sin embargo, la lucha aun continúa. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Derechos Humanos se establecen como garantías individuales de las cuales se desprende que toda persona debe gozar de ellos sin importar su sexo, religión, raza, opinión política, condición socioeconómica o cualquier otra circunstancia. La igualdad de género no solo es consagrada en el artículo cuarto de la Constitución sino también es formalizada en la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por las Naciones Unidas en 1979 y firmada por nuestro país en 1981. Esta Convención establece el compromiso para los estados miembros de erradicar a través de una serie de medidas, toda distinción, discriminación o prohibición basada en el sexo que pretenda disminuir o anular el reconocimiento, goce, o ejercicio de los derechos de las mujeres. Hombres y mujeres tenemos los mismos derechos desde que nacemos, sin embargo, a pesar de que nuestros derechos están reconocidos jurídicamente en los planos nacional e internacional, las mujeres aún afrontamos situaciones en las que esos derechos no siempre se respetan. Hombres y mujeres debemos gozar y tener acceso a todos los derechos en igualdad y equidad de oportunidades; las mujeres debemos seguir luchando para disfrutar nuestros derechos con plenitud, y defenderlos en un marco de respeto y tolerancia a las diferencias. El propósito fundamental de este conjunto de reformas y adiciones al Código Estatal Electoral conlleva la finalidad de reducir la distancia entre la consagración formal de los derechos político-electorales de la mujer y su cumplimiento real y efectivo. Para ello la iniciativa propone establecer bases generales para que en los procesos de selección

interna de candidatas y candidatos a puestos de elección popular, los partidos políticos se sustenten entre hombres y mujeres a través de un sistema de cuotas que garantice un porcentaje mínimo o máximo en la composición de sus postulaciones, en o que a propietarios y suplentes se refiere así como en las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional. Con el mismo objetivo; se amplían las atribuciones de la autoridad electoral para que requiera y sancione en su caso a los partidos políticos en la eventualidad de que violenten las nuevas reglas que regularan la selección de sus candidatos. Aunado a lo anterior, en la presente iniciativa también se ha contemplado el sentir y las voces de otros sectores de la población que demandan equidad en las oportunidades para ejercer el derecho de todos los ciudadanos a sufragar y elegir con certidumbre y libremente a sus representantes atendiendo a sus necesidades derivadas de una condición de discapacidad física o sensorial o que por razones de edad avanzada presentan movilidad reducida o limitada, como es el caso de las personas adultas mayores. Por tal motivo, la presente iniciativa ha considerado reformas y adiciones en el marco jurídico electoral con el propósito de generar en la selección de las casillas electorales los lugares más idóneo que permitan el acceso, uso y desplazamiento seguro de las personas con discapacidad y adultas mayores, además de propiciar el uso de documentación y material electoral que garanticen en secreto, en la emisión de voto de los mismos segmentos poblacionales. Compañeras y compañeros diputados: por todo lo anteriormente expuesto es que me permito solicitar respetuosamente su voto a favor de la iniciativa que en esta sesión someto a su consideración. Por su atención y gentileza muchas gracias". (Sesión del 4 de septiembre de 2002. Diario de debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

Resultado: la iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y no fue dictaminada

Diputada María del Rosario Castro Lozano (PAN).
LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Extracto del discurso de posicionamiento que como Coordinadora de la Fracción Parlamentaria del PAN, hace la Diputada María del Rosario Castro Lozano en el que anuncia el propósito de este partido de crear una nueva codificación penal y civil. En su discurso adelanta la importancia que se le dará a algunos problemas que afectan a las mujeres.

“Con su permiso, Señor Presidente (...) como representantes populares participamos con propuestas que incidan en la contextualización de estos ordenamientos, y no es sencillo el tema en materia del Código Penal y Código Civil. De cada cien mujeres en el Estado de Durango, 45% de ellas son, vuelvo a insistir, 45% de ellas son y sufren algún maltrato de violencia intrafamiliar; no retomar este punto en el Código Penal y en materia civil sería negar una realidad en el ámbito jurídico de nuestro estado, de cada cien hijos nacidos de mujeres duranguenses, de acuerdo a las estadísticas de los juzgados civiles de nuestro estado, el 39% por ciento no tienen la pensión alimenticia adecuada, no puede el Grupo Parlamentario de Acción Nacional dejar de insistir en este tema fundamental.

“...los hijos no son instrumentos de los padres, las causales de divorcio y la separación de los mismos hacen necesario que jurídicamente se tenga una tutela procedimental en el manejo de los niños después de la separación jurídica de ambos cónyuges, este es otro tema trascendental que el Grupo Parlamentario de Acción Nacional habrá de hablar en materia jurídica del Código Civil. (Primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones, 3 de septiembre de 2002, Diario de debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango).

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (PRI):

LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Pronunciamiento en ocasión del 25 de noviembre, Día Internacional de la No Violencia Contra las Mujeres

“Con el permiso de la presidencia (...). El 25 de noviembre ha sido reconocido por las Naciones Unidas como el Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres (sic), después de una petición que representantes de la República Dominicana hicieron ante la Asamblea General de este órgano mundial. Durante 18 años, desde 1981, los diversos grupos de mujeres (...) realizaron actividades en esta fecha para que se cobrara conciencia sobre las diversas formas de la violencia en que vive la población femenina de todo el mundo, siendo por tal causa que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aceptó la iniciativa de incluir en su calendario al 25 de noviembre. Esta fecha se constituyó (...) en el primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, realizado en la capital colombiana en 1981, a solicitud de las delegadas de la República Dominicana para rendir homenaje a tres luchadoras sociales: las hermanas Minerva, Patria y María Teresa Mirabal, que en ese día (...) en el año de 1960, fueron víctimas de la violencia del régimen militar. Desde entonces (...) miles de mujeres y hombres de conciencia denuncian públicamente las diferentes manifestaciones de violencia dirigida contra la mujer. Proponen una toma de conciencia de la situación y la creación de alternativas que no solamente frenen esta violencia sino que promuevan una nueva situación de convivencia armoniosa entre mujeres y hombres. La violencia contra la mujer está presente en la mayoría de las sociedades pero a menudo no es reconocida y se acepta como parte del orden establecido. La información de que se dispone sobre el alcance de esta violencia a partir de estudios científicos es todavía relativamente escasa, sin embargo, la violencia contra la mujer en el hogar se ha documentado en todos los países (...) y las evidencias (...) indican que su alcance es mucho mayor de lo que se suponía. En distintas partes del mundo, entre 16% y 52% de las mujeres experimentan violencia física de parte de sus compañeros, y por lo menos una de cada cinco mujeres son objeto de violación o intento de violación en el transcurso de su vida. Es también sabido que la violación y la tortura sexual son usadas sistemáticamente como armas de guerra. La violencia anula la autonomía de la mujer y mina su potencial como persona y miembro de la sociedad. Conmemorar el 25 de noviembre de cada año se convierte en un acto de denuncia y lucha en contra de las múltiples formas de violencia ejercidas contra la mujer en cualquier lugar del mundo, es recordar también a las tres heroínas dominicanas, no en su condición de ausentes sino de ejemplo permanente en la lucha contra la injusticia que genera todo tipo de violencia. Si entendemos que la sociedad no avanza mientras no avanza sus mujeres, haremos que este tipo de conductas sean algo que se repudie y no un hecho natural. Mujeres, prosigamos pues, ahora, una gran lucha por la igualdad de oportunidades y por la eliminación de conductas de distinción y discriminación, hagamos oír nuestra voces y logremos que la promoción y defensa de los derechos sea un asunto de la sociedad y no sólo de las mujeres. (Sesión del 25 de noviembre de 2003).

Diputada María del Rosario Castro Lozano
LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Pronunciamiento por el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer

“Bueno, aclaro que es sobre un tema femenino. Con el permiso de la presidencia, compañeros diputados. Formo parte de un grupo de mujeres que cree en lo que hace, que cree en la misión que desempeña y además la disfruta.

“Pedí el uso de la palabra para reflexionar sobre el tema femenino, porque los espacios que en desarrollo profesional o político que la mujer ha ganado no es concesión dada por los varones ni es cuestión de suerte ni de fortuna, ni muchísimo menos del destino, es fruto del esfuerzo denodado de mujeres que se atrevieron a soñar y a luchar por sus sueños, el sueño de la libertad de expresión y el sueño de la libre decisión en el desarrollo que cada mujer quiera. Hemos avanzado, es cierto, no estamos en 1940 en donde el sueño de la mujer de igualdad de oportunidades tenía que supeditarse a la buena fe con que pudiese ser tratada. De cada 10 mujeres hoy 4 trabajan, es un avance sí, pero ¿Cuántas de esas mujeres están satisfechas con su trabajo? ¿Nos hemos puesto a pensar cuantas de esas mujeres realmente disfrutan lo que hacen?, muy pocas, los niveles de salario y las condiciones de trabajo no son iguales para todos, lamentablemente, entre mujeres y hombres. Yo veo en la mujer un águila, un ave majestuosa capaz de remontarse hasta donde sus alas, sus sueños decidan, veo en la mujer a un águila, capaz de elevar los anhelos de una familia, capaz de llevar cada vez mas alto, cada vez más lejos, sus alcances y sus propuestas para una mejor sociedad, hasta donde puede llegar una mujer, me parece que el límite es ella misma. Para ocupar este espacio compañeros diputados asumí el esfuerzo de otras que no vieron el fruto pero lucharon igualmente duro para que en la actual legislatura y anteriores se tuvieran espacios femeninos. Para mí hoy la pregunta no es porque estamos aquí y cuál es nuestra tarea, sino la pregunta hoy es porque no somos más mujeres en los espacios de poder público para mejorar las condiciones de vida de los duranguenses. Qué bueno que el compañero Alfonso Mercado abarca el tema femenino en un punto de acuerdo, porque habla de su nobleza como varón y de su trascendencia como legislador al tocar este tema, sin embargo, reflexionamos que para mí y para muchas mujeres, el tema femenino no es de posición pública, o de Pronunciamiento o de Punto de Acuerdo, sino que es un asunto de conciencia, es un asunto de derechos humanos tan viejo como la historia de la humanidad, y tan profundo que si no lo manejamos adecuadamente y con responsabilidad no estamos construyendo una nueva generación, y para tener una nueva generación con conciencia de equidad y genero, requerimos responsabilidad social. Esta sociedad necesita mejores mujeres, para que haya mejores hombres, esta sociedad no nos necesita compitiendo con los hombres, nos necesita superándonos, lo mismo quien decide que en el hogar está su realización, como quien se mira a sí misma como profesionista o política. Hoy hablo en reflexiones femeninas sobre lo que hemos logrado, pero también quiero hablar de las miles de mujeres que en Durango sueñan y mucho, pero no pueden concretar sus sueños porque no tienen instrumentos trascendentales como la educación y preparación para

ser proactivas y no reactivas (en) un mundo que las absorbe y que no hay modo de cambiar porque forman parte lamentablemente de la cifra de analfabetismo, de marginidad, de pobreza o de analfabetismo. Hablo por las que están en las cárceles de Durango, que son madres, que son hijas, que son esposas y no hay esquema para ellas de rehabilitación, hablo por las indígenas atrapadas en las zonas de las Quebradas y de la Serranía, en donde han sacado agua de la tierra toda su vida y no ven otra opción a sus propias hijas, nada más que el mismo esquema de vida que ellas han llevado. Hablo por las obreras, de cuyo escueto jornal en las maquiladoras depende el sustento de sus hijos. Hablo por las campesinas cuya piel curtida del sol es fiel testigo de la fuerza de su espíritu para sacar de la tierra algo para sus hijos. Por último, hablo por las miles de mujeres que son esposas, madres e hijas, cuyos familiares se fueron de braceros a estados unidos a buscar otra oportunidad de vida y hoy ellas están abandonadas. Hablar de ellas es decir, compañeros, que no basta tocar el tema femenino ni como Pronunciamiento ni como Punto de Acuerdo, aunque ayuda, sino que hay que tocarlo como un tema toral de conciencia humana. Claro que celebro el Día Internacional de la Mujer sí, mas no estoy contenta ni muchísimo menos satisfecha mientras las condiciones de vida de las mujeres de Durango no mejoren, haré mi mejor esfuerzo en el espacio que me corresponde para aportar lo humanamente posible para cambiar las cosas pero compañeros se requiere no solo voluntad sino decisión política para hacerlo muchas gracias. (Sesión del 5 de marzo de 2002).

Iniciativa para reconocer al concubinato como forma de organización familiar

Presentación y ampliación de los fundamentos de la iniciativa presentada por los integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en la que solicitan reformas y adiciones a diversos artículos del Código Civil del Estado de Durango para reconocer como organización familiar la figura del concubinato con el objeto de proteger jurídica y económicamente a la familia.

“Con el permiso de la presidencia, compañeras y compañeros diputados. La iniciativa que hoy sometemos a la consideración de esta H. representación popular constituye en sí el inicio de una serie de reformas que en materia civil habremos de presentar en corto y mediano plazo, porque hay que decirlo nuestro estado y nuestra sociedad requiere ya una serie de modificaciones en sus estructuras mentales y sociales que nos lleven a progresos sólidos y constantes con perspectiva de género. ¿Por qué en esta iniciativa pretendemos que se privilegie a la mujer?, la respuesta es simple, porque la mitad o más de nuestros recursos humanos está constituida por mujeres, las que independientemente de las trascendentales funciones que la comunidad les ha confiado en la conducción de los asuntos del hogar, el cuidado y la educación de los hijos, desean y pueden concurrir mediante una participación más efectiva y directa en la organización y el enriquecimiento de la vida de nuestra sociedad. Por otra parte, no hay que olvidar que las modificaciones estructurales van acompañadas de cambios en la mentalidad del ser humano, de ahí que aún cuando nuestro Código Civil vigente ha considerado algunos aspectos importantes en materia familiar, también hemos percibido y advertido que contiene disposiciones limitativas para la mujer y que es preciso superar con apoyo en las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas de este momento. Por ello estimamos que un derecho de igualdad, y reconociendo la figura del concubinato, esto sin trastocar la moral y las buenas costumbres ni promoviendo desde luego la desintegración familiar, sino más bien reconociendo una realidad histórica y social, ya que de todos nosotros es conocido que una gran porcentaje de nuestras familias está constituida en concubinato, y ha vivido esa situación por más de quince años ¿y qué sucede cuando por alguna circunstancia el concubino fallece? Hemos visto que a veces concurren al velorio dos o hasta más concubinas y sus hijos, y luego entonces tienen que resolver sus diferencias en los juzgados de lo familiar e inclusive en los tribunales laborales para que les reconozcan el estado de concubinas y puedan recibir en un momento dado la pensión por viudez u orfandad en su caso. Igualmente no podemos olvidar que de cada cien niños nacidos en nuestra entidad, un 65% (sic) de estos hijos son de madres solteras que por una u otra circunstancia han tomado la decisión de afrontar su responsabilidad sin apoyo de cónyuge alguno. Asimismo proponemos reformas en cuanto a la constitución del patrimonio de la familia, considerando que esta institución que ya viene desde el derecho romano, debe ampliarse para que no solo lo pueda constituir el padre o la madre, sino que lo puedan constituir la madre soltera, o el padre soltero o la abuela de

aquel niño que le fue dejado en custodia ya fuera por el padre o la madre que sale del país en busca de un mejor futuro, y que también lo puedan constituir el concubino o concubina, porque aquí la esencia de esta figura legal es proteger jurídica y económica a la familia. Igualmente hemos estimado de suma importancia hacer la propuesta para la protección de los hijos en los casos de divorcio o de aquellos que desafortunadamente sean objeto y/o sujetos de violencia familiar, y que estas medidas incluyan las medidas de seguridad, seguimiento e incluso las terapias que sean necesarias para evitar o corregir las secuelas que haya dejado en los menores una situación de desavenencia familiar que incida directamente en su desarrollo psico-emocional. Ahora bien, si consideramos que la participación de la mujer en las actividades productivas, culturales y sociales, y en la creación de nuevas fuentes de trabajo y de ingresos para nuestra sociedad, ha sido fundamental en el desarrollo no solamente de un estado sino de las naciones en general, estimamos que es justo que ellas operen en un plano de igualdad y legalmente protegidas. es por esto, compañeras y compañeros diputados, que el grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional, ha estimado de suma importancia someter a su consideración la presente iniciativa que contiene reformas y adiciones al Código Civil del Estado, esperando el respaldo de todos nuestros legisladores para que la misma continúe en sus trámites parlamentario consiguientes. Por su atención muchas gracias. (Sesión del 4 de septiembre de 2002).

Resultado. Las propuestas fueron incorporadas al Código Civil en la reforma de 2004.

Diputada Laura Elena Estrada Rodríguez (PAN).
LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Introduce los delitos de hostigamiento sexual y violencia intrafamiliar al Código Penal

Presentación y ampliación de la iniciativa presentada por la Diputada Laura Elena Estrada Rodríguez y los Diputados Rubén Velasco Murguía, Mario Moreno Salas, Miguel Ángel Jáquez Reyes, Jesús Gerardo Pérez Sáenz, Víctor Joel Martínez Martínez y José Guillermo Hilario Cantú, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en la que solicitan reformas y adiciones a diversos artículos del Código Penal para el estado de Durango para –entre otros aspectos-, incluir dos nuevos conceptos de delitos: el hostigamiento sexual y la violencia intrafamiliar.

“Con el permiso de la presidencia, compañeras y compañeros diputados. El día de hoy nos toca hablar de nuestro cuerpo de leyes que rige la normatividad de nuestro estado y que es precisamente después en materia penal, el tema que trataremos en este momento. Una cosa si nos queda clara, nuestro Código Penal requiere de manera urgente un cambio que sea de manera integral pues este ha quedado obsoleto en algunos aspectos de la misma y por consecuencia ha dejado desprotegida en algunos aspectos a las personas más frágiles de nuestra sociedad que son los menores de edad, los incapaces y las mujeres. El grupo Parlamentario de Acción Nacional estamos seguros de que los cambios que proponemos a nuestro Código Penal y que en este momento ponemos a la consideración de esta Honorable Legislatura para colmar algunas de las deficiencias y carencias de nuestro Código Penal. En esta iniciativa proponemos la creación de dos nuevos conceptos de delitos que son el hostigamiento sexual y la violencia intrafamiliar, figuras que tienen mucha importancia en la que en la codificación penal de nuestro país y en otros países de nuestra urbe, figuras delictivas de las cuales nuestra codificación actual carece y así mismo se proponen adiciones y reformas a los delitos de abusos deshonestos, corrupción de menores, incapaces y la tortura. Si bien es cierto estas figuras delictivas ya existen en nuestra codificación, sin embargo han desprotegido de cierta manera los menores de edad por lo que para estos delitos se proponen algunas agravantes, así como el incremento de la penalidad para los mismos, la protección a los menores e incapaces o incapaces, para los delitos de corrupción de menores, y por último se reforman algunos artículos del capítulo de la prevención y sanción de la tortura en la que se propone incrementar la penalidad por este delito que está haciendo tan común en estos últimos días; y en relación a esto el Grupo Parlamentario de Acción Nacional propone a la consideración de esta Honorable Legislatura la presente iniciativa de adiciones y reformas al Código Penal para el Estado de Durango. Por su atención muchas gracias”. (Sesión del 9 de octubre de 2002, Diario de debates).

Resultado: Se turnó a la Comisión de Justicia, la que incluyó estas propuestas en su iniciativa de creación de un nuevo Código Penal.

Diputado Miguel Ángel Astorga Arreola (PRI).

LXII Legislatura del Congreso de Durango

Presenta y amplía los fundamentos de una iniciativa presentada junto con la Diputada Yolanda de la Torre Valdez, Isaías Berumen Aguilar, Juan Manuel Félix León, Francisco Javier Garza Espino y Miguel Ángel Astorga Arreola, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, en la que solicitan reformas a diversos artículos del código civil del estado de Durango. El Diputado Astorga se refiere a la reciprocidad entre los concubinos para procurarse alimento para de esta manera cumplir con el mandato constitucional de la igualdad entre el hombre y la mujer:

“Con su permiso señor Presidente. Compañeras y compañeros diputados. casualmente e históricamente la familia ha sido el pilar de nuestra sociedad, con ella comienza a desarrollarse el ser humano como ante social, los alimentos, la educación, el vestido, la asistencia en caso de enfermedad, no son los medios básicos de subsistencia que deben procurarse la familia y que la legislación civil vigente comprende como ‘alimento’ en un sentido amplio. Nuestro Código Civil establece un reglamento, una reglamentación específica en cuanto alimento requerido básicamente al matrimonio, ya que en el artículo 297, establece que los cónyuges deben darse alimento entre sí y a sus hijos, sin embargo, la sociedad ha cambiado y ya no nada más el patrimonio es la única forma para integrar o conformar una familia, así, el concubinato se refiere a la cohabitación más o menos prolongada y permanente entre un hombre y una mujer solteros, hecho ilícito que produce efectos jurídicos. En el ordenamiento en cita establece el derecho de participar a los concubinos en la asociación, la posibilidad de investigar la paternidad de los hijos e hijas entre los concubinos y la concubina, pero a pesar de ello nuestro Código Civil omite el establecer como obligación de los cónyuges el procurar los alimentos. Por ello, y para dar seguridad y estabilidad aquellas parejas que han decidido formar una familia, proponemos las reformas con el fin de que en nuestra legislación civil quede plasmada la obligación que tienen los concubinos entre sí para proporcionarse alimentos. De igual forma, y por consecuencia a la anterior reforma que ahora se propone, es menester adecuar otras disposiciones para hacer efectivo el derecho a los alimentos, tales como aquellas relativas a que (cuando) alguno de los cónyuges se vea obligado a vivir separado, acuda al juez de su residencia a fin de que establezca los medios necesarios para que se garantice la administración de alimentos en tanto dure la separación. Lo anterior en virtud de que el artículo 318 de nuestro Código Civil, solo hace referencia a este derecho que compete a la esposa y tomando en consideración (que) por mandamiento constitucional el hombre y la mujer son iguales ante la ley, en una perspectiva de equidad consideramos que como ambos cónyuges deben darse alimentos este derecho debe de darse no solo a los esposos (sic), sino a ambos cónyuges, por lo que consideramos se hará más efectiva en nuestra legislación la igualdad del hombre y la mujer y se establecerán medios más seguros para que los pilares de la familia puedan proporcionar alimentos. Por su atención muchas gracias”. (Sesión del 23 de octubre de 2002 Diario de debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango)

Resultado: la iniciativa se turnó para su estudio y dictamen a la Comisión de Justicia.

Diputada Laura Elena Estrada Rodríguez (PAN).
LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Presentación de un Punto de acuerdo para el derecho a los alimentos a la madre y a sus hijos.

Después de hacer una extensa presentación de la problemática que implica para las mujeres demandar y hacer efectiva la pensión alimenticia para sus hijos, propone un Punto de Acuerdo en el que solicita que en el análisis y estudio de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, que estaba realizando la Comisión de Justicia, incluyeran las propuestas de modificación necesarias que permitieran en los hechos el cumplimiento de las responsabilidades de los padres en cuanto a la obligación de proporcionar alimentos a la madre y a sus hijos.

“Con el permiso de la presidencia, compañeros y compañeras legisladores. En nuestro Estado de Durango de cada diez familias cuatro de ellas se han constituido bajo el régimen de matrimonio que se establece en el capítulo I de los esponsales del Código Civil de nuestro Estado, el resto de las familias están constituidas en unión libre. Con esta estadística hay un grave problema social para garantizar el derecho elemental a los hijos, independiente de cómo estén constituidas las familias, para que los padres puedan proporcionar alimentos. El artículo 306 de nuestro Código Civil establece que los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad de quien debe recibirlos; hoy hago uso de la tribuna para compartir con ustedes lo que en derecho está establecido pero que en los hechos se evade, se burla y se transgrede. Del cien por ciento de las demandas de alimentos planteadas por mujeres que solicitan concurrir ante la autoridad judicial para que (a) los padres se les obligue a responsabilizarse de los alimentos a tan solo el diez por ciento se les cumple satisfactoriamente su demanda, el noventa por ciento restante tiene que iniciar un calvario que va desde la contratación de abogados y lidiar con funcionarios, actuarios, secretarios y empresas donde trabajan los padres de sus hijos que en contubernio con ellos disminuyen a propósito los salarios para no pagar la justa pensión alimenticia. Nuestro dispositivo jurídico no establece criterios para penalizar más fuerte a los padres que a propósito cambian de trabajo e inclusive dejan de laborar con el único objetivo de no cumplir con sus obligaciones alimenticias, todavía más aún, nuestro Código Civil no establece el porcentaje de alimentos que se debe decretar por los jueces por cada hijo atendiendo a su edad, necesidad y condición física; esta situación crea una discrecionalidad terrible por los jueces para tasar a su criterio un porcentaje que es ridículo, ¿quién vive en estos momentos con pensiones alimenticias para tres hijos de trescientos pesos semanales!?, y qué puedo decir de los que no son empleados, de los que tienen su propio negocio que teniendo empresas no se les puede determinar una tasa económica fija, porque según el criterio jurídico son personas físicas o morales y tienen la obligación la madre de los hijos que demanda, acreditar, óganlo bien, acreditar los ingresos, cosa que verdaderamente (es) imposible. Por lo anteriormente expuesto pongo a su consideración el siguiente Punto de Acuerdo, que en los trabajos de análisis y estudio de los códigos civiles y de los procedimientos civiles, que

actualmente está realizando la Comisión de Justicia de este Honorable Congreso, incluyan las propuestas de modificación necesarias que permitan en los hechos, el cumplimiento de las responsabilidades de los padres, en cuanto a la obligación de proporcionar alimentos a la madre y a sus hijos. Por mi parte es todo, señor Presidente". (Sesión del 9 de abril de 2004, Diario de debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango)

Resultado: El Punto de Acuerdo se turna a la Comisión de Justicia quien dictamina favorablemente.

Punto de Acuerdo sobre el aborto

“Dense cuenta que todos los que están a favor del aborto, es porque ya han nacido. Con el permiso de la presidencia compañeros diputados; nuestra nación no está formada por individuos abstractos ni por masas indiferenciadas, sino por personas humanas reales, agrupadas en comunidades naturales, como la familia y el municipio, la persona humana tiene una eminente dignidad y un destino espiritual y material que cumplir, por lo que la colectividad y sus órganos deben asegurarle el conjunto de libertades y de medios necesarios para cumplir dignamente ese destino, es por tanto obligación ineludible de todos respetar la dignidad y la libertad de los demás, y cooperar no sólo a la conservación sino también al desenvolvimiento de un orden social justo que armonice los aspectos individuales y sociales de la vida humana. Todo ser humano, por su dignidad, tiene que gozar de la protección jurídica desde el momento de su concepción hasta la muerte. El derecho a la vida pertenece al ser humano, desde su concepción el ser humano aún no nacido es sujeto de derecho por sí mismo y no porque sus padres o la sociedad lo deseen; someter el derecho a la vida al deseo de quien fuere, equivale a instaurar la arbitrariedad como raíz de un orden jurídico que tenderá inevitablemente al totalitarismo y a la ley del más fuerte. En cualquier caso sería poner al más débil a merced del más poderoso. Toda muerte por aborto equivale a truncar violenta y artificialmente un proceso de humanización, tal delito no se combate legalizando la matanza en un período dado del proceso, sino promoviendo la concurrencia de todos los recursos de la sociedad al servicio de la justicia. Algunos grupos políticos presentan la legalización del aborto, la eutanasia y la pena de muerte, entre otros, como la única solución satisfactoria en toda una serie de casos dolorosos, dramáticos y críticos, sin embargo, como la experiencia lo confirma, esta liberalización provocaría mayores problemas y más complejos que los que se pretenden resolver, lo cierto es que el respeto de toda vida humana es un precepto fundamental de moral universal proclamado en todas las civilizaciones y es la trama de toda sociedad democrática y avanzada. Esto significa que si ese derecho no se respeta y protege, todos los demás derechos están amenazados; la dignidad humana posee una existencia objetiva, es decir, es real, independientemente de que otros la reconozcan o no, si ello no fuese así, no tendría ningún sentido hablar de la autoestima; el fundamento de la psicología, tampoco tendría sentido apelar a la fraternidad social o al sentido de solidaridad cívica, carecería también de sentido la compasión hacia el prójimo enfermo o de bajos recursos. La dignidad humana no está sujeta a votación para su aprobación, en las sociedades que se dicen “democráticas” la mayoría de las cosas se resuelven por mayoría de votos, eso está muy bien, excepto cuando se trata de derechos humanos fundamentales, la vida es el valor más fundamental que existe, la base y condición de todos los demás valores y derechos, la vida humana, como derecho fundamentalísimo tiene que ser protegida primero que cualquier otro derecho, sin ella no hay nada más, es ridículo entonces alegar que el respeto por la vida, digamos de los no nacidos, debe estar sujeta a votación. Ni la dignidad humana, ni la

vida humana, ni los derechos humanos fundamentales deben estar sujetos a votación, porque ellos son el fundamento de la democracia y de la propia votación. no es la democracia la que determina el derecho a la vida, es el derecho a la vida el que determina la democracia, en pocas palabras, para votar hay que estar vivo, el derecho a la vida es el fundamento de la democracia, su condición indispensable, su razón de ser. El hombre, especialmente las autoridades tienen la potestad de elaborar y aprobar leyes humanas, éstas, para ser legítimas y justas deben fundarse en la ley natural, cuando éstas son justas obligan a todos en conciencia. Cuando la ley humana es injusta por ejemplo, el caso de la ley que permite el aborto, esa ley no obliga en conciencia, más aún, hay casos en que esa ley debe ser desobedecida directamente. por ejemplo, un médico a quien le quieren obligar a realizar un aborto debe negarse rotundamente, no importa las consecuencias, por lo demás, en el caso de leyes inicuas como éstas, debemos trabajar para abolirlas, usando siempre medios éticos y pacíficos, ningún hombre, ninguna autoridad humana, ninguna ciencia, ninguna indicación médica, eugenésica, social, económica, o moral puede exhibir u otorgar título jurídico válido para disponer directa y deliberadamente de una vida humana inocente”. Sin el derecho a la vida se pierden todos los demás derechos y valores, por tanto, aún aquellos que no practican ninguna religión deben reconocer, que el aborto es la peor violación de derechos humanos contra un inocente que no puede defenderse. Existen derechos que la sociedad no puede conceder porque son anteriores a ella, pero que tiene la misión de preservar y hacer valer. Los derechos reconocidos por la mayoría de las naciones en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el primer derecho de una persona es su vida, por esto debe ser protegido más que ningún otro. No corresponde ni a la sociedad ni a las autoridades civiles reconocer este derecho a unos y negárselo a otros, una discriminación fundada sobre la diferencia en semanas de vida no sería diferente a una fundada en el color de la piel, los mexicanos tenemos frente a nosotros la responsabilidad de defender la vida con todos los medios a nuestro alcance, dentro de la razón y de la civilidad, hay que tener en cuenta lo que puede significar un cambio en la legislación actual. Despenalizar el aborto podría traducirse en una ‘licencia para matar’, nuestros legisladores cargan sobre su conciencia la responsabilidad de proteger los derechos fundamentales de toda persona. El día de hoy, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ratificamos nuestra centralidad política en el desarrollo de la persona, desde la concepción de la vida hasta la muerte natural, invitamos desde este momento a todos los ciudadanos mexicanos a salvaguardar la cultura de la vida, esta debe ser respetada y protegida de manera absoluta desde el momento de la concepción, desde el primer momento de su existencia. Los derechos inalienables de la persona deben ser reconocidos y respetados por parte de la sociedad civil y de la autoridad política, estos derechos no están subordinados ni a los individuos ni a los padres, y tampoco son concesión de la sociedad o del Estado: pertenecen a la naturaleza humana y son inherentes a la persona. El aborto es un delito abominable y constituye siempre un desorden moral particularmente grave; el aborto, lejos de ser un derecho, es más bien un triste fenómeno que contribuye gravemente a la difusión de una mentalidad contra la vida, amenazando peligrosamente la convivencia social justa y democrática. Puesto que debe ser tratado como una persona, el embrión deberá ser defendido en su integridad, cuidado y atendido médicamente en la medida de lo posible, como todo otro ser humano. Un diagnóstico que atestigua la existencia de una

malformación o de una enfermedad hereditaria no debe equivaler a una sentencia de muerte. Cuando se toman decisiones legislativas y políticas contrarias a los principios y valores de las personas, la conciencia bien formada no permite a nadie favorecer con el propio voto la realización de un programa político o la aprobación de una ley particular que contengan propuestas alternativas o contrarias a los contenidos fundamentales de la fe y la moral. Es necesaria y urgente la colaboración de médicos, educadores, psicólogos, juristas y políticos serios que ayuden a afrontar con responsabilidad este desafío y amenaza, nos podríamos hacer las siguientes preguntas: ¿Es realmente el aborto la mejor solución a un problema social y de salud? ¿Por qué no encauzar más bien los esfuerzos a mejorar la salud y la educación? ¿El niño en el seno de la madre es realmente un agresor y el enemigo peligroso a eliminar? ¿Qué cimiento y credibilidad se dejaría a los derechos humanos cuando se echa abajo el derecho fundamental a la vida? ¿Quiénes abogan por el aborto lo seguirían haciendo si ellos fueran el niño que se quiere abortar? por todo lo anterior y a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, nos permitimos someter a su consideración el siguiente Punto de Acuerdo: único, que esta Sexagésima Tercera Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, realice un atento y respetuoso exhorto a los legisladores integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, para efecto de que den marcha atrás a las reformas que pretenden despenalizar el delito del aborto. por su atención gracias". (Sesión del 28 de mayo de 2007. Diario de los Debates)

Resultado: se aprobó por unanimidad.

Diputada Gloria Guadalupe Martínez Castañola (PAN).
LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Durango

Pronunciamiento en ocasión del Aniversario del Voto de la Mujer.

“Con el permiso de la presidencia, compañera y compañeros diputados, la participación igualitaria de la mujer en la toma de decisiones, no solo es una exigencia básica de justicia o democracia, sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer, sin nuestra participación y la incorporación de nuestro punto de vista en todos los niveles, no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz, hoy conmemoramos un logro histórico, son ya 53 años de que adquirimos un derecho importante como es el que las mujeres puedan votar y ser votadas, hemos pasado por largos procesos con el objetivo de que se nos reconozca el ejercicio de nuestros derechos civiles y políticos, ser mujer en el mundo de hoy, no es tarea fácil, constituye un gran desafío en la larga lucha por el reconocimiento y vigencia de sus derechos, en el que ha tenido que superar con valentía, inteligencia y paciencia una infinidad de obstáculos, muchos de los cuales subsisten todavía; pero no por ello debemos detenernos, es necesario continuar con este proceso de lucha por obtener nuestra visibilidad como seres sociales, culturales, políticos y productoras de riquezas y tener voz y voto en todas las instancias de deliberación, que interfieran directa o indirectamente con la condición de vida de todas las personas, por la integración y plena participación de las mujeres en el desarrollo de sus comunidades, que nos permitan fundamentalmente en una claridad de propósitos, intervenir decididamente en la construcción de un nuevo mundo más equitativo y humanizado, cuando hacemos un análisis integral a los sistemas jurídicos, queda claramente evidenciado que existe igualdad en teoría y desigualdad en la práctica, por lo que sigue siendo una quimera para la gran mayoría de las mujeres. actualmente nuestra participación en la política es limitada, lo que muestra un marcado sesgo de división con base en el género, no se trata de acceder al poder por el poder, ni siquiera en aras de una equidad sino en beneficio de la familia, la comunidad, el municipio, el estado, el país, y la comunidad internacional, se trata de participar en la realización de un proyecto nacional de desarrollo sustentable con la democracia y la equidad social, la desigualdad política, económica y jurídica en que nos encontramos la población femenina debe cambiar si se quiere construir una sociedad más humana, formada por hombres y mujeres, no puede decirse que existe verdadera democracia si no se cuenta con equidad de género en todos los ambientes, es indudable, tenemos mucho por hacer, y desde luego tendremos que agregar que no todo es blanco o negro, si vemos a las mujeres que han llegado a cargos de elección y si las comparamos con las que llegaron hace 53 años, son muchas, si las vemos con las que el país requiere son escasas, por ello necesitamos replantearnos quiénes somos y adonde exactamente queremos llegar, sabemos que un marco jurídico que promueva la igualdad de géneros es fundamental, sin embargo estamos convencidas también de que si las mujeres de México somos capaces de reconocer que los cambios se gestan desde lo más profundo de los valores, creencias y actitudes de la sociedad, podremos avanzar de forma más

sólida en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y humana, sabiendo que la igualdad y equidad en la diferencia se consigue con el respeto mutuo entre hombre y mujeres, hoy cabe resaltar que un logro de las legisladoras que formamos parte de la comisión de equidad y género en este congreso es la reforma al código estatal electoral, al artículo 189 donde se prevé que los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una adecuada equidad de género en la postulación a cargos de elección popular, ya que de la totalidad de la lista de diputados de representación proporcional no podrá haber más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género, de no dar cumplimiento a lo anterior, al partido de que se trate se le negará el registro de las candidaturas, nuestro código estatal electoral, no contaba con disposición alguna, que obligara a los partidos políticos a establecer un mínimo de candidaturas de un solo género, siendo optativo por dichas instituciones de interés público, anteriormente solo los artículos 31 fracción XIV y 189 del citado código eran las únicas disposiciones que hacen referencia a la equidad de género a nivel local, por su parte, el código federal de instituciones y procedimientos electorales se encuentra a la vanguardia, ya que se permite que dentro del proceso electoral haya mayor participación de las mujeres, otorgando en igualdad de oportunidades para ambos géneros de poder ser representantes populares en el honorable congreso de la unión; es fundamental que las mujeres seamos escuchadas verdaderamente en nuestras demandas y que participemos de forma continúa en la política, para ello es necesario que logremos crear conciencia en políticas que nos favorezcan, desde ellas y para ellas, con beneficio para todas, por su atención, muchas gracias, es cuanto señor presidente". (Sesión del 17 de octubre de 2006. Diario de los Debates).

Intervención en ocasión del Aniversario del Voto Femenino

“Con la venia del Señor Presidente, compañeras y compañeros diputados, desde la Grecia antigua, Platón ya vislumbraba en sus famosos y sabientes diálogos, una parte del deber ser de aquel mundo conceptual construido sobre los pilares del más puro idealismo absoluto: la igualdad y equidad de género. En el mundo ideal de Platón, el principio aquel de que los hombres y las mujeres deberíamos ser todo lo virtuosos posible, era perfecto y subjetivo, sin embargo, el mundo real, en tanto reflejo imperfecto de tal principio, debía ser continuamente perfectible. En otras palabras, la equidad humana estaba escrita, pero no estaba hecha, en el caso de nuestro país, las acciones colectivas de las mujeres apenas rindieron sus primeros frutos en el siglo pasado donde más que nunca antes, ganaron sus derechos individuales y colectivos. Apenas iniciaba el siglo veinte cuando las primeras mujeres influenciadas por el liberalismo mexicano y el preludio del movimiento social de 1910, se agrupaban para irrumpir en el escenario nacional en pos de su histórica y legítima demanda: la igualdad y la equidad de género, la decidida participación femenina en el movimiento revolucionario la posicionó de tal manera que el constituyente de 1917 le reconoció incorporando a nuestra carta magna una primer generación de derechos relativos a la administración de bienes, la tutela de hijos e hijas y el derecho a obtener un salario igual por un trabajo igual independientemente del sexo de los sujetos de estas prerrogativas. En las primeras décadas del siglo veinte surgieron las primeras organizaciones y congresos feministas que como los celebrados en Yucatán en 1916 y en la ciudad de México en 1923, promovieron la educación de las mujeres a través de escuelas normales, comerciales y de artes y oficios, iniciándose simultáneamente la lucha por el reconocimiento de lo que hoy conocemos como derechos reproductivos; solicitándose por primera vez la educación sexual para niños y jóvenes en las escuelas y la difusión de textos que ahora son antecedentes de las actuales políticas de población y planificación familiar. A la primera etapa de la lucha de las mujeres por ganar espacios de identidad, igualdad y equidad de oportunidades, se agrega otra faceta que empieza a dibujar el empuje femenino para acceder y ejercer el poder político, la lucha por el voto universal femenino matizó todas las demandas de todas las organizaciones de mujeres en el segundo cuarto del siglo pasado, en 1936, el Frente Único por los Derechos de la Mujer, la mayor organización femenil del país logro que el Presidente Cárdenas promoviera una iniciativa que por primera vez planteaba el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, sin embargo, ésta no fructificó dado que las legislaturas locales nunca construyeron el consenso necesario para que la iniciativa referida se inscribiera en nuestra carta magna, no fue sino hasta 1953 que finalmente se reconoció el derecho del voto universal de la mujer, que permitió que en 1954 Aurora Jiménez de Palacios se convirtiera en la primera Diputada Federal Electa, y además este acontecimiento permeó en los ámbitos locales, como es el caso de nuestro Estado donde en el mismo año la profesora Ángeles Mena de Ochoa fue electa como diputada a la Cuadragésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, este día 17 de octubre se cumple un aniversario más en que por iniciativa del

presidente Adolfo Ruiz Cortines se promulgara la reforma constitucional que otorgó el voto a las mujeres, hecho que representó sin duda uno de los acontecimientos más importantes en la vida política del México moderno y democrático. Este suceso formalizó la igualdad política del hombre y la mujer, posibilitó la incorporación de esta última a la actividad pública de la nación, en otras palabras, por lo menos en principio, la mayoría, la mayoría, dejó de ser tratada como minoría, sea la ocasión de este aniversario, el pretexto para pronunciarme a título personal, y a nombre de quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, desde esta tribuna, y hacer un llamado, una convocatoria a las mujeres Duranguenses para que al mismo tiempo que hacen desde sus propios espacios, el balance de lo logrado hasta ahora, hagan también un recuento de la agenda pendiente para la consolidación y ampliación de sus derechos, finalmente, termino reconociendo, cuánta razón tenía el filósofo griego pues a las mujeres les ha costado siglos, y no pocas vidas, transformar gradual pero constantemente y con valentía aquella utopía platónica en una realidad todavía imperfecta, pero viable y perfectible en materia de igualdad y equidad en las oportunidades entre hombres y mujeres, felicidades por este día, por su atención muchas gracias". (Sesión del 17 de octubre de 2006. Diario de los Debates).

Renuncia a la Comisión de Equidad y Género.

“Con su autorización Diputado Presidente, compañera y compañeros diputados, estamos celebrando en estos días un aniversario más en que la mujer obtuvo el reconocimiento de su derecho a votar en nuestro país, grandes y variadas fueron las luchas para llegar a ese gran logro, el cual cristalizó gracias a la tenacidad, esfuerzo y unión de algunas mujeres, en esos tiempos la percepción de la población respecto a la participación de las mujeres que buscaban que se respetara su derecho a votar era francamente mala, ya que preferían ver a la mujer en su rol de madre, esposa, hija o ama de casa, esa mala opinión que generaban con sus posturas políticas no las hizo desistir de su objetivo, no se sintieron derrotadas porque tenían claro que al final se tendrían que dar los cambios en las estructuras sociales para que se viera la participación de la mujer en el quehacer político como algo natural, afortunadamente en los últimos años se han visto ciertos avances en la participación de las mujeres en la vida pública de nuestro país, los cambios estructurales en la sociedad se han estado dando de manera paulatina, cambios que se han dado preferentemente por el aumento en el nivel educativo de las mujeres y una mayor participación de la mujer en los ámbitos laboral, políticos y culturales, pero esos cambios todavía no dan para festejar de manera desbordante, la batalla no está concluida ya que todavía persiste la falta de voluntad política para enfrentar de manera más contundente la discriminación, en todas sus formas, contra las mujeres, el reto más importante, el cual se tiene que abordar de manera urgente es la violencia de género, cada vez son mayores las denuncias por violencia de familia. cada vez son más las mujeres que sufren discriminación por el solo hecho de ser mujeres, aumentan también las agresiones en contra de las mujeres por sus propias parejas sentimentales, las mujeres que deciden denunciar los hechos de violencia se enfrentan a autoridades encargadas de procurar e impartir justicia ignorantes de la perspectiva de género e insensibles a la violencia de género, ante esa situación es necesario construir un pacto social que permita acelerar el paso en cuanto a las reformas legales que tiendan a abatir este grave problema, la construcción del pacto social que propongo se puede lograr si algunos actores políticos logran quitar esas barreras ideológicas que les impide llegar a una protección verdadera de la dignidad de la persona humana, y ésta no sea solo parte de un discurso político que no se traduce en beneficios tenemos que entrar a un proceso de cambios que permitan, sin atender a intereses particulares, un nuevo contrato social de género, para lograr dar cumplimiento al reclamo de igualdad algunos han mal entendido la lucha por la igualdad de los géneros, las mujeres no buscamos desplazar al hombre, lo que buscamos es la participación con el hombre en un plano de igualdad en todos los ámbitos de la vida, el discurso por la igualdad no es un discurso rupturista, es un discurso que busca respeto a los derechos de todos por igual, queremos igualdad de oportunidades porque buscamos participar en las tareas de gobierno, para que las políticas públicas lleven esa visión que solo las mujeres sabemos darle, para lograr la igualdad necesitamos luchar unidas, conjuntando esfuerzos y dedicación en los ámbitos en los que nos

desenvolvemos, los proyectos y las propuestas que se encuentren es ese camino rumbo a la igualdad se puede dar, si trabajamos sin distinguos de colores partidistas, ya que cuando interviene la misoginia de las elites partidistas, o peor aún, las malas experiencias personales, se extravía la visión de la defensa de las mujeres por las mismas mujeres, uno de los grandes obstáculos a los que nos enfrentamos las que luchamos por la igualdad de géneros es la desidia de las mismas mujeres, otro problema mayúsculo lo constituye la pretensión de justificar la violencia contra las mujeres, hecha por las mismas mujeres. Es inaceptable que una mujer justifique la agresión a otra mujer, bajo ninguna circunstancia se debe tolerar la violencia de género, no se justifica, ni aún en el caso de que se tratara de una mujer con otra pertenencia partidista, decir “la golpearon porque se lo merecía” es un argumento totalmente tramposo, más cuando es dicho por otra mujer, ese comentario solo denota que esa mujer puede que haya sido golpeada, maltratada o humillada porque acepta muy tranquilamente y dice “se lo merecía”, como es posible que la Diputada Gloria Martínez trate de justificar una agresión a otra mujer con el argumento de que “se lo merecía”. Esa reticencia a condenar una agresión a una compañera es peor cuando quien lo hace es nada menos que la presidenta de la comisión legislativa de equidad y género, si fuera acorde con la ética de la responsabilidad que como mujer, y como diputada y como presidenta de la comisión de equidad y género, entonces yo le pediría que renuncie nuevamente al cargo, ya que de no hacerlo estará dejando en entredicho la capacidad de las mujeres para tomar decisiones trascendentes y quedará desvirtuado todo esfuerzo que se pretenda hacer, si no lo hace dejara la idea de que las mujeres somos proclives a ser engañadas fácilmente para aceptar nuestro destino a ser “golpeadas porque lo merecemos” que las mujeres somos tontas, como usted, dio a entender con su postura, por mi parte expreso de manera pública que no tiene caso seguir perteneciendo a una comisión en la que su presidenta actúa con ignorancia y con egoísmo, en contrasentido a las funciones de la comisión que debe buscar la adecuación del marco jurídico bajo la perspectiva de género, por ello, renuncio a la comisión legislativa de equidad de género, de acuerdo con la legislación aplicable, lo cual hago efectivo a partir de este momento, compañera y compañeros diputados, cualquier celebración que no se encuentre sostenida por acciones palpables no tiene razón de ser, ya que se queda solo en palabrería barata que no contribuye en nada al logro de avances en la materia de equidad y género, es necesario fortalecer los derechos de la mujer para que la sociedad alcance su verdadero desarrollo, por su atención, muchas gracias”. (Sesión del 17 de octubre de 2006)

Resultado: El Diario de Debates siguió registrando a la Diputada Lilia Velia Carranza en la Comisión de Equidad y Género

Roxana Cuevas Flores (PRI).
LV Legislatura de Coahuila

Intervención de la Diputada Roxana Cuevas Flores, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila, en ocasión de la discusión del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales acerca de la Ley Política Electoral y de Participación Ciudadana y donde da lectura al Acuerdo Político para la Incorporación del Principio de Equidad de Género en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

“Con su permiso, Diputado Presidente. Las compañeras Diputadas de la Comisión de Equidad y Género de esta Quincuagésima Quinta Legislatura, me han requerido que presente al Pleno las siguientes reflexiones y la postura de la misma en torno a dos puntos del dictamen que tienen que ver con la perspectiva de género como categoría de análisis en el mismo, y que corresponden al lenguaje de género y al sistema de cuotas para las mujeres.

La lucha de las mujeres sin duda ha sido difícil y muy prolongada, basta recordar que el próximo día 17 de octubre apenas se cumplirán 48 años en que obtuvimos el derecho a votar y de ser elegidas.

La igualdad en México está consagrada en nuestra Carta Magna en su artículo cuarto y en las reformas constitucionales recién aprobadas en el artículo siete de nuestra Constitución Local, sin embargo, han tenido poco alcance las políticas igualitarias enunciativas en la ley. En una sociedad desigual como la nuestra la igualdad en la ley no significa (nada) si no se redimensiona su concepto en la norma jurídica, en las leyes reglamentarias, si al mismo tiempo no se establecen mecanismos o condiciones de ventaja temporal y transitoria para las mujeres.

La participación activa de la Comisión de Equidad y Género en las propuestas de reforma en materia electoral retomaron en el debate los planteamientos presentados por numerosos grupos de mujeres, y los diferentes Grupos Parlamentarios de esta Legislatura han reconocido que en México, en el avance de las mujeres, ha sido una limitante importante la carencia de un debate político serio sobre la discriminación de las mujeres y que no ha sido considerado tema prioritario en la agenda política de estado, que a las mayorías nos ha dado el trato de minorías, que las mujeres somos excluidas de la toma de decisiones, que no somos consideradas con seriedad en la medida de nuestra participación política, y que una escasa minoría, de manera coyuntural tenemos oportunidades a cargos de elección popular.

Se ha reconocido también por las Fracciones Parlamentarias que los instrumentos jurídicos hasta ahora han sido insuficientes para garantizar el principio de equidad, porque han sido definidos en relación con la vida y experiencia de los hombres, con prescindencia del género. También a partir de este debate que hemos dado en Coahuila, particularmente en esta Legislatura, podemos decir que ha quedado claro

que la condición humana no es ajena al género y que el hombre y la mujer tienen características de vida diferentes y se presentan, entre ambos, significativas asimetrías sociales, culturales y políticas.

La primera asimetría expresada en la norma jurídica hasta ahora es el lenguaje, pues denota la exclusión y lo invisible que las mujeres hemos sido para el derecho, asunto que se intenta subsanar de alguna manera en el artículo 132 propuesto en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Habremos de seguir insistiendo en trabajar en un lenguaje más incluyente en nuestras leyes para corregir esta situación de discriminación contra las mujeres, por ahora, este es el paso importante que hemos dado.

Durante estos días y meses de prolongado debate en torno a la Reforma Electoral, las mujeres de todos los partidos políticos, de la sociedad civil organizada y de mujeres en lo individual, hemos demostrado que no somos intransigentes, hemos demostrado habilidades para sostener acuerdos, compromisos, alianzas, es decir, capacidad para negociar, esperando con ello que nuevas generaciones transiten hacia la democracia política, planteamos entonces, que para enfrentar un marco social injusto establecido desde hace muchos años, se requiere de un esfuerzo suplementario en nuestras leyes, una política más eficaz y equitativa que el trato igualitario solamente.

Ciertamente, el que los partidos políticos integrados en el Consejo Político para la Reforma Electoral hayan llegado al consejo (sic) de incluir, al consenso de incluir el sistema de cuotas para las mujeres en las candidaturas electorales es un gran avance, como acción afirmativa en las oportunidades políticas de las mujeres es importante, pues se acompañará de estrategias de reclutamiento y capacitación que nos permitirá otorgar visibilidad pública a miles de mujeres instaladas en el silencio político.

Por razones que escapan a la lógica política, en el dictamen para aprobar los órganos electorales no logramos el consenso para incluir el sistema de cuotas para las mujeres en la norma, logramos sí, avanzar un trecho con un acuerdo parlamentario de todas las Fracciones que integran esta Legislatura, debemos subrayar que esto es significativo, pero también que todavía no es suficiente y es indicativo de que la lucha de las mujeres todavía no termina, que todavía tenemos que lograr al interior de cada uno de nuestros partidos políticos y en la sociedad se modifiquen prácticas patriarcales que aún persisten.

Estamos convencidas que la lucha por la equidad entre los géneros va más allá de los partidos políticos, va más allá de la norma jurídica y de interpretaciones gramaticales, que es un problema de discusión y voluntad política y de asumir que el principio que anima el derecho social es que no debe tratarse igual a desiguales.

Por ello, el acuerdo político que ahora nos entrega la Comisión de Concertación Parlamentaria es signo de esta voluntad política, nuestro reconocimiento a los

compañeros Diputados que siendo solidarios con las causas de las mujeres, no nos dejaron hablando solas, evidentemente hubo incomodidades y hay todavía resistencias a los cambios al interior de nuestros partidos y en la sociedad, pero la democracia no existe si en ella no estamos las mujeres, si hombres y mujeres no participamos en su construcción, en ello va nuestro empeño, en eso creemos y por ello seguiremos luchando.

Dicho esto, me permito con el permiso del Pleno, dar lectura al Acuerdo para la Incorporación del Principio de Equidad de Género en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, acuerdo que suscriben quienes integran la Comisión de Concertación Parlamentaria en la sede del Congreso del Estado de Coahuila.

Consideraciones:

1.- Que en los diferentes foros regionales de consulta realizados con el objeto de recibir las propuestas para ser incluidas en la Reforma Electoral en el Estado de Coahuila, fueron presentadas iniciativas de mujeres de la sociedad civil, de los partidos políticos, de asociaciones y sindicatos.

2.- Que las propuestas elaboradas por las mujeres fueron recibidas, analizadas por el Consejo Político para la Reforma Electoral.

3.- Que en la Constitución Política del Estado de Coahuila se aprobó en el artículo 7º, el 6º para la no discriminación de las mujeres.

4.- Que el Congreso del Estado de Coahuila retomó sobre los convenios internacionales signados por México y ratificados por el Senado de la República como los derivados de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

5.- Que en la Ley del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, en su artículo 34 se faculta a los diferentes Grupos Parlamentarios para formular una propuesta a consejeros y consejeras que será votada por las dos terceras partes de quienes integran el Congreso.

Por todas las consideraciones anteriores, las partes convienen en los siguientes acuerdos:

Primero.- Convienen y se comprometen desde ahora, dado que ya será aprobada en lo general la Ley del Instituto Estatal Electoral de Coahuila, que las propuestas y la designación a que se refiere el artículo 34 y demás relativos de dicha ley para conformar el Instituto Estatal Electoral deberá ser integrando a no más del 70% para un mismo género.

Segundo.- Los Grupos Parlamentarios se comprometen que de inmediato, en el marco de sus propios partidos políticos, reformularán la propuesta del sistema de

cuotas para los órganos electorales y replantear la reformas a la Ley del Instituto Estatal Electoral.

Dado en la Sala de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Coahuila, a los trece días del mes de octubre del año dos mil uno.

*Por el Grupo Parlamentario del PRI,
Diputado Heriberto Ramos Salas.*

*Por el Grupo Parlamentario del PAN,
Diputado Francisco Jaime Acosta.*

*Por el Grupo Parlamentario del PRD,
Diputado Luis Roberto Jiménez Gutiérrez.*

*Por el Grupo Parlamentario del PCC,
Diputada María Magdalena García Rosas.*

*Por el Grupo Parlamentario de la UDC,
Diputado Alfredo Habib García.*

*Por el Grupo Parlamentario del PT y del
Partido Verde Ecologista,
Diputado Virgilio Maltos Long.*

Con ello, ahora las mujeres serán incluidas por voluntad política; mañana, porque la norma lo exija, en ello no daremos un paso atrás. Gracias. (Sesión del 13 de octubre de 2001. Diario de los Debates LV Legislatura de Coahuila)

Diputada María Eugenia Cázares Martínez, del Grupo Parlamentario del PAN
LVI Legislatura del Congreso de Coahuila.

Pronunciamiento por la 8 de marzo Día Internacional de la Mujer

Expone un Pronunciamiento, sobre “Día Internacional de la Mujer”, al cual se adhieren el Partido Revolucionario Institucional, la Unidad Democrática de Coahuila y el Partido del Trabajo.

“A través de la historia, la mujer ha sido objeto de marginación o limitación social, económica, emocional, sexual, educativa y laboral, por lo que varios grupos de ellas se unieron desde 1908, para exigir y conseguir los mismos derechos de los hombres. En la actualidad, la participación de la mujer en los diferentes ámbitos del quehacer social se ve reflejada en la productividad, el arte, la ciencia, la cultura, la política, la educación, el deporte y en casi todas las áreas que permiten el desarrollo de un país, además de tener la dicha de lo que para muchas de nosotros es uno de los papeles más importantes de nuestra vida: ser madres.

El Día Internacional de la Mujer, se celebra cada año el 8 de marzo y nos da la oportunidad de reconocer el papel tan importante que realizan las mujeres de todo el mundo al luchar por mejorar las condiciones de vida de todas las generaciones. Y si bien este día recordamos el esfuerzo, el coraje, el compromiso, el sacrificio y los éxitos alcanzados por muchas de ellas que a lo largo de la historia han luchado para terminar con la desigualdad y a la injusticia social y han luchado a favor de los derechos que tienen, también debemos recordar que la lucha más importante de las mujeres, es en el hogar, en el campo, en las oficinas, en los centros de salud, en las escuelas y fábricas y en todos los lugares en donde cada una lo haya decidido, donde diariamente demuestran su capacidad, responsabilidad y compromiso con la sociedad.

Los derechos de las mujeres promovemos principalmente son la igualdad y la participación en la vida política, civil, económica, social, educativa y cultural en su familia, comunidad, país y exigimos que se termine con todas las formas de discriminación y violencia que sufren en sus casas, trabajo y sociedad y que se les permitan tomar decisiones sobre su vida y sobre la vida pública del país.

El primer Día Internacional de la Mujer fue conmemorado en 1908, en Estados Unidos. Ese día las mujeres socialistas desarrollaron enormes manifestaciones para luchar por el derecho de la mujer al voto y por sus derechos políticos y económicos, lo mismo sucedió en 1909 y en 1910. Dos hechos importantes recordamos al conmemorar esta fecha y ambos ocurrieron en la ciudad de Nueva York. El primero fue una gran marcha de trabajadoras textiles en el año 1857 para protestar por las miserables condiciones de las trabajadoras y el segundo, fue en 1908, cuando 40,000 costureras se declararon en huelga porque querían tener mejores condiciones de trabajo. Durante la huelga, 129 trabajadoras murieron en

el incendio de una fábrica de textiles, cuando los dueños las encerraron, para obligarlas a permanecer en el trabajo y no unirse a la huelga. Pero a pesar de todo y lamentablemente, todavía en muchos lugares, en muchos hogares y en centros de trabajo, las mujeres seguimos siendo excluidas de la educación, la atención de su salud, el trabajo digno y bien pagado, de prácticas religiosas, políticas y sociales y de muchos derechos legales, por lo que es muy importante que la lucha continúe hasta que todas las mujeres, niñas, ancianas, con capacidades diferentes, enfermas, campesinas, trabajadoras, amas de casa y cualquier mujer del mundo, ejerzan sus derechos adecuadamente.

Es mucho lo que podemos decir en torno a la conmemoración de este día y de la discriminación que aun somos objeto las mujeres alrededor del mundo; sin embargo no basta manifestar lo que podemos hacer para tratar de cambiar esta realidad, las mujeres esperan resultados concretos y tangibles por parte de sus representantes populares y autoridades. No basta celebrar este día como una simple mención en el calendario; continuamos esperando la aprobación de una iniciativa presentada por los Grupos Parlamentarios de Acción Nacional y del Revolucionario Institucional, que reforma diversas disposiciones legales en materia de violencia intrafamiliar y de delitos cometidos contra las mujeres como el acoso sexual; desde aquí un exhorto respetuoso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para presentar al Pleno el dictamen definitivo en legislar sobre estos temas...

El legislar sobre estos temas, es la mejor manera de demostrar que apoyamos a las mujeres a vivir en una sociedad sin violencia y sin maltrato. Además de las iniciativas presentadas, el Congreso del Estado a través de la Comisión de Asuntos de Equidad y Género y el Diputado integrante del Partido del Trabajo, hemos estado trabajando en la mesa interinstitucional en donde se encuentra el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, para llevar a cabo la reforma en el Código Civil en materia familiar del estado de Coahuila, para así alcanzar una mayor equidad en los derechos de la mujer y la familia. Esto se ha desarrollado dentro de la mesa interinstitucional, en la cual se han vertido de manera significativa los problemas que de primera mano reciben el Ejecutivo y el Judicial, basado en esto se han propuesto reformas importantes dentro del marco Legislativo que en poco tiempo se pondrán a consideración de este Pleno.

La violencia en contra de las mujeres es y ha sido un tema importante en las agendas de todos y cada una de las fracciones parlamentarias, viendo la necesidad de que paren los abusos a los cuales son sometidas las mujeres en todos los aspectos. Vemos con tristeza que la violencia está aumentando entre las mujeres, en las últimas estadísticas solo por mencionar algunas, se han presentado números que nos dejan fríos, en Chiapas del 2002 al 2005, ha habido 1,496 feminicidios; 593 en Veracruz; 83 en Hermosillo, sin omitir el caso de Ciudad Juárez, que ha sido el más representativo o el que más se le ha dado difusión. Coahuila no es la excepción, en los últimos días la laguna fue testigo de una brutal golpiza de la que fue objeto Laura, las regiones del centro, norte y sureste no se

quedan fuera, esto nos da como consecuencia que las políticas públicas de los tres niveles de gobierno, se aboquen a la prevención y control de los delitos, a tomar en cuenta desde un principio las llamadas de alerta que dan las mujeres cuando han sido violentadas y que posteriormente, se reproducen en los asesinatos que laceran y lastiman a las familias y a la sociedad en general en nuestro país y en todo el mundo. Debemos concentrarnos en objetivos comunes, consolidemos alianzas, fortalezcamos nuestras acciones hasta lograr que este tema llegue a todas las mujeres y hombres de nuestro país.

Las grandes reformas que necesita el país tanto en el ámbito federal como en los estatales comienzan por modificar las leyes. Es por eso que en este día internacional de la mujer, las mujeres y los hombres, nos pronunciamos por acciones concretas más que eventos representativos que aunque son importantes no solucionan de fondo ni de forma estos problemas (Sesión del 8 de marzo de 2005. Diario de los Debates, LVI Legislatura)

Diputada María Beatriz Granillo Vázquez (PRD)
LVI Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila.

**Punto de Acuerdo para que el Congreso de Coahuila declare al año 2003 como el
"Año de la Mujer"**

En vísperas del Día Internacional de la Mujer, y en el contexto del 50 Aniversario del Sufragio de las Mujeres, a nombre del Grupo Parlamentario del PRD, propone un Punto de Acuerdo para que el Congreso de Coahuila emita un pronunciamiento de repudio a los asesinatos de mujeres en Cd. Juárez Chihuahua, y para exigir a las autoridades federales, estatales y municipales su inmediata intervención y actuación en el marco de la legalidad y del derecho de la mujer a la vida. Asimismo, solicita que el Congreso del Estado este año declare el año de 2003, como el "AÑO DE LA MUJER MEXICANA" y se exhorte a los Ayuntamientos, para que adopten esta medida. También solicita que se recomiende a los Institutos Estatal y Municipales de la Mujer una Campaña Estatal de Divulgación de los Derechos de la Mujer y de Orientación para la defensa de los mismos.

"Se acerca una fecha importante en la larga lucha de las mujeres, que nos recuerda lo ominoso dentro de los rasgos fundamentales como lo es la explotación y la violencia contra las mujeres. Son muchos años ya de aquel trágico 8 de marzo que hoy conmemoramos, y la realidad nos dice que la situación ha cambiado muy poco para las mujeres.

"Aunque en el mundo de los trabajadores siguen siendo rasgos distintivos los que se han señalado, es particularmente en las mujeres donde éstos se manifiestan con mayor crudeza. La mujer trabajadora sigue siendo quien detenta mayores vejaciones y más bajos salarios por desempeño de mismos puestos de trabajo; (acosos, menosprecios y demás violaciones a sus derechos humanos como el no permitirles embarazarse so riesgo de perder el empleo).

"Cuestiones adicionales en las sociedades neoliberales y machistas, donde el individualismo prepondera la actuación del hombre como signo de éxito en esta sociedad; simplemente baste ver la diferenciación que se hace de los divorciados en ambos sexos y si es madre soltera la situación empeora en la escala de valoración social.

"Actitudes que laceran la dignidad de todas (las mujeres), siguen presentes con un realismo escalofriante y se hace poco o nada, las películas de horror se quedan cortas ante esta deformación grotesca, particularmente ante los crímenes que se cometen contra las mujeres en los últimos años en ciudad Juárez, los que impactan no sólo por el número, sino por la nula atención de la autoridad y los constantes "errores" que se han cometido durante las investigaciones. Pareciera que más que aclararlos la autoridad responsable hace todo lo posible por entorpecer, por enredar aún más las investigaciones, llegando el caso incluso de culpar a las mujeres por buscar diversión y vestirse "provocadoramente".

“En Chihuahua la ley es letra muerta, se ha llegado al colmo regresando a la etapa del sheriff donde se ofrecen \$500,000.00 a quien otorgue alguna pista al respecto; o la deformación por completo del significado de la fecha, como la participación marginal de la mujer, apuntándose en las cabalgatas que nada dicen, aportan o proponen para superar nuestra condición; tanta banalidad sólo es explicable por la cortedad de miras de tales eventos, compensado con protagonismo excesivo.

“Volviendo al lacerante problema de ciudad Juárez, no debe ser tratado como un problema sólo de esa ciudad, sino de todas las mujeres de este país, y más allá, un problema que nos lleva a plantearnos la necesidad de un reclamo generalizado y de un urgente basta y solución inmediata. No se vale seguir dando largas como si la vida continuara sin que estuviera ocurriendo nada, son casi 300 las muertas. Acontecimientos que ensombrecieron el mundo como los crímenes cometidos por Jack el destripador en EU, o Goyo Cárdenas aquí en México en los años 30 quedan empequeñecidos ante esta situación que más que ver con algún desquiciado mental, evidencia un ambiente social y económico que convierte en víctimas a las más débiles. Este entorno es el que es necesario atacar si se quiere realmente ofrecer soluciones de fondo y de raíz al problema planteado.

“Se requiere entonces, del concurso de voces y acciones más allá de lo que expresan las madres de las víctimas o sus familiares. Requiere del repudio completo de la sociedad en su conjunto, de sus instituciones y organismos y de mayor profesionalismo y certeza en el tratamiento de la investigación.

“Mujeres jóvenes y pobres, casi niñas sacrificadas por gente sin escrúpulos, posiblemente ligadas al poder político y económico, pues tanta impunidad es inaceptable. Y lo más peligroso es que en la confusión, se busque imitar estos hechos sangrientos en otras ciudades, amparados en los nulos resultados que se han obtenido en las investigaciones. Es por ello que ante esta Soberanía propongo el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO: *En el marco del Día Internacional de la Mujer, se emita un pronunciamiento de repudio de los hechos mencionados y la exigencia a las autoridades federales de su inmediata intervención y a las estatales y municipales su actuación en el marco de la legalidad y del derecho de la mujer a la vida.*

SEGUNDO: *Sea declarado por este Honorable Congreso del Estado este año, como el "AÑO DE LA MUJER MEXICANA" y se exhorte a los Ayuntamientos, para que adopten esta medida.*

TERCERO: *Se recomienda a los Institutos Estatal y Municipales de la Mujer una Campaña Estatal de Divulgación de los Derechos de la Mujer y de Orientación para la defensa de los mismos. (Sesión del 4 de marzo de 2003).*

Resultado: Aprobado y turnado a la Comisión de Equidad y Género

Diputado Evaristo Lenin Pérez Rivera PUDC.
LVI Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila.

Intervención para manifestar su punto de vista ante el Punto de Acuerdo planteado por la Diputada Beatriz Granillo del PRD para que el Congreso del Estado declare al año 2003 como el Año de la Mujer.

“La Fracción Parlamentaria de Unidad Democrática está de acuerdo en que este Congreso plantee la necesidad de impulsar el Año de la Mujer, pero yo, cuando platicamos sobre estos temas, yo siempre digo, bueno, la mujer... hoy no encontramos una norma jurídica que yo creo que discrimine a la mujer, y si la habría me gustaría que me lo dijeran, yo creo que en Coahuila, sobre todo en Coahuila, las mujeres han venido avanzando mucho, hoy en la pasada reforma electoral se contempló una equidad y género para ellas y que la prueba de ello es que una gran cantidad de mujeres participaron políticamente, las mujeres en Coahuila han dejado de estar en la casa y han salido a trabajar, a ser el sustento familiar y cuando planteamos mucho la necesidad de la diferenciación entre los derechos de la mujer y del hombre, yo creo que se genera la inequidad. “De todas formas nosotros estamos de acuerdo, convivimos (hombres y mujeres) en nuestro partido, existe una gran cantidad de mujeres y en todas formas estamos dispuestos a apoyarlas”. (Sesión del 4 de marzo de 2003).

Diputado Carlos Tamez Cuéllar (PRI)

Intervención posterior a la participación del Diputado Evaristo Pérez Arreola del PUDC, para manifestarse en relación al Punto de Acuerdo de la Diputada Beatriz Granillo.

“Definitivamente que yo estoy enteramente de acuerdo en lo que se ha propuesto. Bueno, sí es muy importante destacar el hecho de hace 50 años, en cuando las mujeres obtuvieron los derechos a participar políticamente y esto es algo muy importante, ahí recuerdo una de las grandes mujeres que participaron en esta lucha Doña Amalia González Caballero de Castillo Ledón, que fue una mujer brillante en su época, posteriormente fue embajadora de México en Bélgica, me parece, y fue esa época tan difícil en que un grupo de mujeres lograron ese gran triunfo, sí es muy importante destacarlas no solamente a ellas, sino a quienes participaron en esa épica de mediados del siglo pasado y bueno, definitivamente también estoy muy en la línea de lo que menciona el Diputado Lenin, es en el sentido de que aquí en Coahuila se está viendo muy participativo en el aspecto igualitario de la mujer en todos los aspectos, incluso en las cabalgatas. Aquí a la mujer se le respeta en forma, en forma igualitaria, los derechos de la mujer son respetados, tanto en la ley como en los hechos, pero sí es importante destacar ese gran triunfo de las mujeres que tuvieron a mitad del siglo pasado, hace 50 años, en donde definitivamente lograron un gran triunfo y sobre todo que ese triunfo se ha visto consolidado en este nuevo siglo. Muchas gracias”. (Sesión del 4 de marzo de 2003).

**Diputadas Latiffe Burciaga Neme, Hilda Flores Escalera y Martha Loera Arámbula
del Grupo Parlamentario del PRI.**

LVI Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila.

Pronunciamiento de las Diputadas Latiffe Burciaga Neme, Hilda Flores Escalera y Martha Loera Arámbula, del Grupo Parlamentario "Luis Donald Colosio Murrieta" del Partido Revolucionario Institucional, con relación a las mujeres y las niñas de México.

"Históricamente las mujeres y las niñas han sido objeto de innumerables vejaciones que las han hecho padecer alrededor del mundo y de generación en generación. En algunos países de religión musulmana hasta las mutilan de sus órganos sexuales para absurdamente privarlas de toda sensación que les pueda resultar placentera.

"En México, cultural y socialmente las recién nacidas, las niñas, las mujeres y las adultas mayores, en cada etapa de sus vidas son objeto de maltratos que van desde la omisión hasta la acción dolosa que les infringe daño permanente, que en muchas de las ocasiones proviene de los integrantes de la misma familia a la que ellas les dieron vida y cohesión.

Como hija, como hermana, esposa, madre, amiga, compañera de trabajo, paciente, en fin, la mujer como género, ha estado sometida al hombre, con una baja autoestima que no le permite desarrollarse plenamente. Indiscutiblemente las mujeres son el centro del entorno familiar y social, y sin embargo, no han alcanzado a plenitud el lugar que les corresponde del universo, no ha logrado potencialidad sus derechos como ser humano.

En el PRI reconocemos que los mecanismos de discriminación hacia las mujeres son múltiples, empezando por el propio idioma castellano que a través de su uso genérico masculino, nos hace invisibles en la sociedad. Entendemos la aspiración de equidad ante la desigualdad, por lo que hacemos nuestro el principio de justicia de no tratar igual a desiguales, para evitar profundizar la desigualdad, no pretendemos quitar nada a los varones, simplemente queremos que las mujeres ocupen el lugar que hemos ganado; por ello impulsamos acciones afirmativas que benefician el avance de las mujeres. Creemos firmemente en la libertad que tiene toda mujer para definir su vocación, para escoger sus opciones de desarrollo y decidir sobre su sexualidad; sabemos que no siempre encuentran las mismas oportunidades laborales ocupando las posiciones más bajas y peor pagadas, y que subsisten algunos sectores retrógrados de la sociedad que confinan a las mujeres al ámbito doméstico cargándoles de la responsabilidad total de la familia y reduciendo su participación social a la maternidad siempre y cuando ellas así lo hayan decidido por derecho propio.

Lo que más lastima a las y los priístas es la violencia física, psicológica y sexual que sufren muchas de nuestras mujeres, el cual es un indiscutible síntoma de lacerante discriminación. Como dramáticos ejemplos tenemos los casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y las madres que han perdido a sus bebés en Comitán

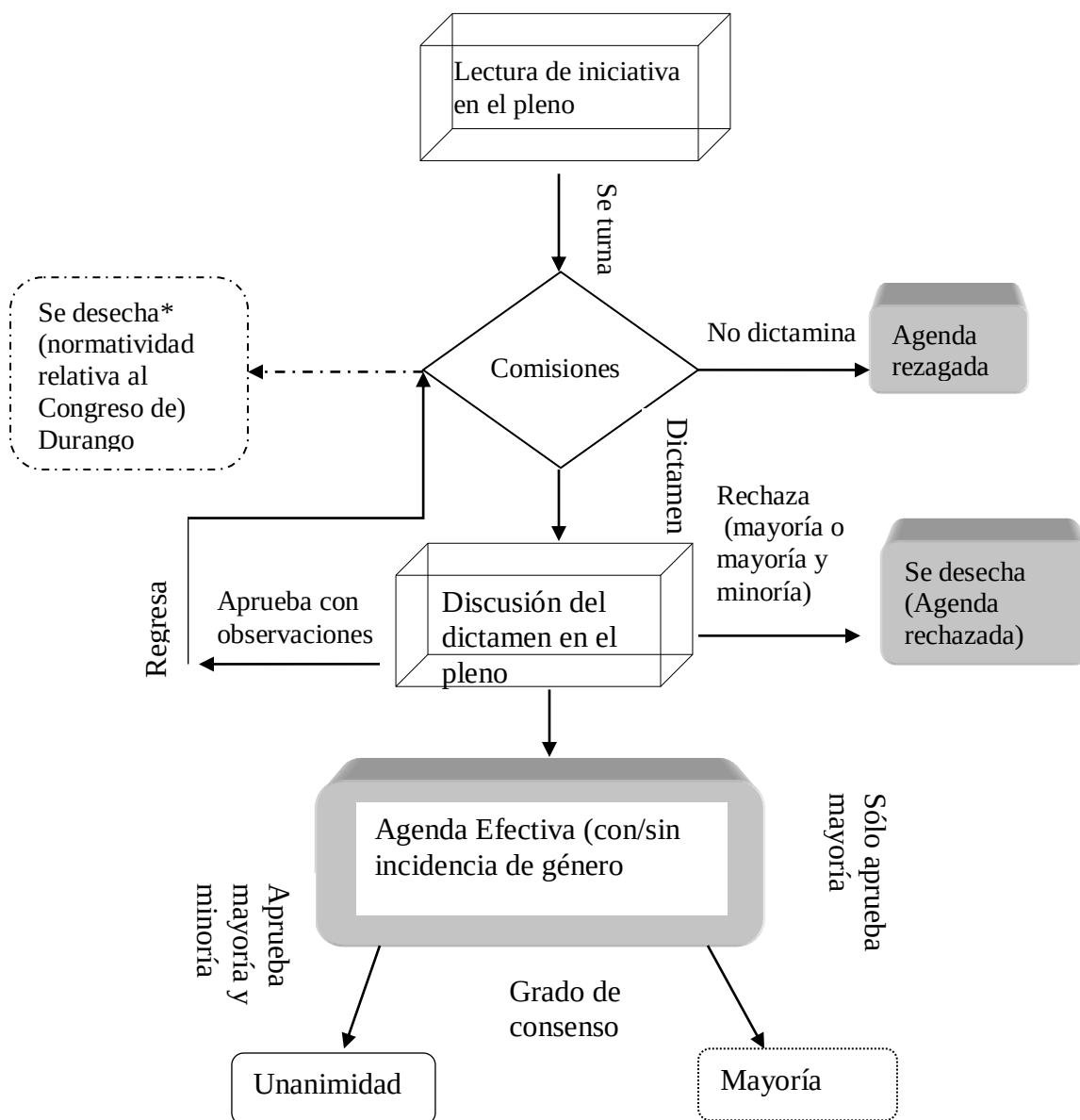
Chiapas, con lo que se justifica que las cuestiones de las mujeres y las niñas sean considerados como asuntos de responsabilidad pública, y prioritarios en la atención específica. Demandamos: un servicio médico de calidad que garantice su vida y la vida del producto en el caso de las embarazadas; un pleno derecho de propiedad privada; satisfacción de las necesidades básicas de la familia; derecho a vivienda digna; y un alto total al tráfico y explotación sexual de las mexicanas.

Los problemas migratorios por los que atraviesan ellas y sus familias, no nos son ajenos y si nos preocupan mucho; indígenas, campesinas, mujeres y niñas de las zonas marginadas merecen que la sociedad y los gobiernos se reivindiquen con ellas. Rechazamos categóricamente cualquier tipo de discriminación hacia las mujeres y las niñas y condenamos cualquier abuso sobre sus personas. Estamos comprometidas a fomentar la equidad entre los géneros, el respeto a la dignidad de las mujeres, a su libertad, a su iniciativa y a la igualdad de oportunidades.

Nos comprometemos a trabajar con la mayor dedicación para asegurar un nuevo contrato social para las mujeres y niñas mexicanas; legislar para que el género femenino sea considerado responsablemente, con respeto y con seguridad jurídica, para que la ley haga costumbre en un trato que mejore día a día la calidad de vida de las niñas y las mujeres. Dotarlas de más y mejores instrumentos jurídicos, económicos y sociales para que alcancen la igualdad en una política de Estado que conciba la participación de las mujeres desde una perspectiva estructural y de acceso a la esfera económica más allá de su papel en la familia y su invaluable función reproductiva.

Seguras estamos de que en Coahuila se han logrado importantes avances, pero aún queda mucho por hacer a este respecto. En resumen, las Diputadas del PRI que suscribimos el presente documento nos pronunciamos abiertamente por una sociedad que reivindique la situación de igualdad en la que deban vivir todas las mujeres y las niñas del país, ofreciendo un acceso equitativo a la educación, a la salud, al empleo, al salario, a la capacitación, a la vivienda, y a la seguridad social, todo en un marco de absoluto de respeto a su diversidad y a su integridad física y moral” (Sesión del 4 de marzo de 2003).

ANEXO 10. FLUJO DE TOMA DE DECISIONES EN EL PROCESO LEGISLATIVO



Bibliografía

Agacinski Sylviane (1998). *Política de sexos*. Taurus Madrid.

Ai Camp, Roderic (1995). *Reclutamiento Político en México*. Siglo XXI. México

Ai Camp Roderic (2006). *Las élites del poder en México*. Siglo XXI.

Alcántara Santuario Armando. Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la Educación Superior. Disponible en:

http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009_Gobernabilidad.pdf Entrada: 25/01/2010

Amorós, Celia. (2001). *Feminismo Igualdad y Diferencia*. PUEG – UNAM. México

Arreola et. al. (2005). Historia del Congreso del Estado de Durango. LXIII Legislatura del H. Congreso Libre y Soberano de Durango, México.

Aristóteles (1994). *Ética Nicomáquea Política*. Ed Porrúa. México.

Armenta Ramírez Petra. El contexto de la representación política: Espacios para la discusión. En:

http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA_CONCIENCIA/REVISTANO.10/5.-PETRA%20ARMENTA.PDF

Bahvnani, K.K. and Phoenix, A. (1994) *Shifting Identities: Shifting Racisms. A Feminism and Psychology Reader*. Vol 4 (1). Sage London.

Barbieri de, Teresita (2003). *Género en el trabajo parlamentario*. CLACSO, México.

Bartolini Stefano Gianfranco 1996. “Partidos y sistemas de partidos”. En: Stefano Bartolini, et.al. *Manual de Ciencia Política*. Alianza Universidad, Textos, España.

Bartra, Eli (1992). “Mujeres y política en México: aborto, violación y mujeres golpeadas”. En: *Mujeres y Política*, UAM-Xochimilco, México.

Bassols, Barrera Dalia. (1992). “Neopanismo y mujeres del sector popular en Ciudad Juárez” En: *Mujeres y Política*, UAM-Xochimilco, México.

Butler, Judith (2001). *El género en disputa*. PAIDOS, México.

Calderón, Fernando y Lechner Norbert 1998. “Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia. Plural, Microcosmos., La Paz, Bolivia

Careaga-Pérez Gloria 2003. *Orientación sexual en la lucha de las mujeres*. El closet de Sor Juana. WS International Lesbian and Gay Association. ILGA. México-Bélgica.

Carbonell, Miguel (1995) (compilador). *Democracia y representación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.

Cervantes, Gutiérrez Celia (2006). "Participación de las mujeres en el Congreso del Estado de Colima: de la invisibilidad a la legitimidad que el liderazgo femenino otorga al sistema político estatal". En: Pacheco, Ladrón de Guevara. *Cuando la Democracia nos Alcance*. Juan Pablos, México.

Christensen Tom, Per Laegrid and Paul G. Roness (2007). "An Instrumental perspective" in Christensen, Laegrid and Roness, *organizations theory*. University Press.

Christensen Tom, Per Laegreid and Paul G. Roness (2007) "A cultural perspective", in *Organization Theory For The Public Sector* Christensen, Tom; Laegrid, Per; Roness, Paul G.; Rovik, Kjell Arne. Routledge, Lodon

Cobo Rosa (1995). *Fundamentos del patriarcado moderno*. Ed. Cátedra Universidad de Valencia. Madrid

Consejo Nacional de la Mujer (CNM) (1999). *Las mujeres en la toma de decisiones. Su participación en la Administración Pública Federal*. Secretaría de Gobernación, México.

Contreras, Gabriela. 1992. "El día cuando las mujeres se vistieron de verde". En: *Mujeres y Política*, UAM-Xochimilco, México.

Cossío Villegas (1982). *El Sistema Político Mexicano*. Joaquín Mortiz. México.

Cotta, Mauricio (1988). "Parlamentos y Representación". En Gianfranco Pasquino et.al. *Manual de Ciencia Política*. Alianza Universidad Textos. Salamanca.

Dahl, Robert A. (1992) *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.

Echeverri, Correa Ana María. (2004), "Introducción" a Sierra Madero. *La discriminación contra la mujer en el Derecho Mexicano* México Porrúa, páginas VII-XXI.

Elder Charles D. y Roger W. Cobb. (1996). "Formación de la agenda", en, Aguilar Villanueva, Luis Felipe. *Problemas Políticos y Agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Fernández Poncela, Ana Ma. (comp.) (1995). *Las mujeres en México al final del milenio*, El Colegio de México. México.

Fraser Nancy. (2002). *Política feminista en la era del reconocimiento. Una aproximación bidimensional a la justicia de género*. FLACSO-PRIGEPP.

Giddens, Anthony (2003). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu, Editores, Buenos Aires.

Goodin, E. Robert (2003). *Teoría del Diseño Institucional*. Gedisa, México.

Huerta García y Eric Magar Meurs (Coord.) (2006). *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. INMUJERES-CONACYT, México.

Hurtado Javier y López Cortés Eliseo (2004). *Relaciones de parentesco, estructura de poder y grupos políticos en Jalisco 1995-2003*. Universidad de Guadalajara, México.

INEGI (2005). *II Censo de Población y Vivienda*. México

INMUJERES (2006). *Nuevas Medidas e Iniciativas para la Aplicación de La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 2000*. . Instituto Nacional de las Mujeres México.

INMUJERES 2008. *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*. Instituto Nacional de las Mujeres. México.

Irving, Helen (2008). *Gender and Constitución*. Cambridge, University Press.

Jepperson, Ronald L. (1999). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En: Powell y DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* y Paul J. DiMaggio.

Kabeer, Naila (1998), *Realidades Trastocadas*. Paidós UNAM-PUEG, IIE. México

Pacheco, Ladrón de Guevara Lourdes 2007. ¿Son las mujeres diputadas, diputadas para las mujeres? En Pacheco, Ladrón de Guevara Lourdes. *Cuando la Democracia nos Alcance*. Juan Pablos, México.

Lamas, Martha (1992). "El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto". En: *Mujeres y Política*, UAM-Xochimilco, México.

López, José Ramón y Rubí Calderón, 2006. "La rotación legislativa permanente y el autoritarismo del México posrevolucionario". En: *Reflexión Política*. Bucamaranga Colombia diciembre de 2006. UNAB No 16.

Laporta J. Francisco (2005). "El cansancio de la democracia". En: Carbonell, Miguel (compilador). *Democracia y representación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.

Lassonde, Luise (1997). *Los desafíos de la Demografía*. México Fondo de Cultura Económica-PUEG, UNAM.

Lipset Martin, Seymour (2002). Cleavages, parties and democracy. En: *Karvonen and Stein Kuhnle, Party, system and voter alignmets. Revisited*, Routledge Taylos & Francis Group, London and New York.

March James G. y Johan P. Olsen 1997. *El Redescubrimiento de las Instituciones*. FCE. México.

March, G. James, Schulz Martin, y Xuegang Zhou (2001). *The Dynamics of rule*. University Press, Stanford.

Massolo, Alejandra (1992). "Las políticas de barrio". En: *El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto*. En: Mujeres y Política, UAM-Xochimilco, México.

Medina, Peña Luis (2007). *Invención del Sistema Político Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México.

Medina, Rosas Andrea. (2006). "La agenda legislativa nacional y los compromisos internacionales", en *Avances de la perspectiva de género en la las acciones legislativas. Compendio*. Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Millán, Henio y Morales, Martha Gloria (en prensa). "Cambio político y déficit democrático. Teoría, nación y región". Universidad Autónoma de Querétaro, México.

Nelson J. Bárbara. (1996). "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños". En, Aguilar Villanueva, Luis Felipe *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México,

Nelson J. Bárbara (1996). La formación de una agenda. "El caso del maltrato a los niños". En Aguilar Villanueva, Luis Felipe. *Problemas Políticos y Agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México

North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México.

Nkomo M. Stella and Taylor Cox JR. *Diverse identities un organizations*. 1999. Stewart Clegg, Hardy Cyntia and Walter R Nord. In: *Managing Organizations*. Sage Publications USA.

Ochoa, Ávalos María Candelaria (2006). "La construcción de la agenda de género en el Congreso de Jalisco." En: Pacheco, Ladrón de Guevara. *Cuando la Democracia nos Alcance*. Juan Pablos, México.

Ortiz-Ortega Adriana. (2006). "Dilemas de la institucionalización de la perspectiva de género en México", en *Avances de la perspectiva de género en la las acciones legislativas. Compendio*. Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Pacheco, Ladrón de Guevara (2006). ¿Son las mujeres diputadas, diputadas para las mujeres? En: Pacheco, Ladrón de Guevara. *Cuando la Democracia nos Alcance*. Juan Pablos, México.

Peña Molina Blanca Olivia (2006). Plateros Beltrán Florina, Aguilar Acevedo Alma Susana Mujeres en escena. "Legislando con perspectiva de género en Baja California Sur". En: Pacheco, Ladrón de Guevara. *Cuando la Democracia nos Alcance*. Juan Pablos, México.

Peña, Blanca Olivia (2003). *¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, UABCS, Plaza y Valdés, México.

Pérez Salazar Mauricio (2003). *La Razón Liberal, Economía política y ética en la obra de John Stuart Mill*. Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Phillips, Anne.1996. "¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?" en *Perspectivas feministas en teoría política*, Editorial Paidós, Barcelona.

Phillips Anne (1999). "La Política de la Presencia: la reforma de la representación política" en Soledad García y Steven Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Siglo XXI de España Editores, Madrid.

Piktin Fenichel Hanna. 1967. *The concept of representation*. University of California press. Berkeley, Los Ángeles, London.

Pont, Suárez Susan y Martha García López (2007). "Los límites a la diferencia: la participación política de las mujeres en el Congreso del Estado de Guerrero" En: Pacheco, Ladrón de Guevara. *Cuando la democracia nos alcance*. Juan Pablos, México.

Pringle, Rosemary y Sophie Watson (2002), "Los intereses de las mujeres" y el Estado posestructuralista", en Barret, Michel y Anne Phillips (compiladoras). *Desestabilizar la teoría*. Debates feministas contemporáneos. Programa Universitario de Estudios de Género. UNAM, México.

Rabotnikof, Nora. 2005. *En busca de un lugar común*. IIFs-UNAM. México

Rodríguez, Magda Rosa M^a (1999). *Foucault y la genealogía de los sexos*. Anthropos. México

Rosabeth Moss Kanter; (1990). "Cambio en las restricciones organizacionales hacia la promoción de oportunidades y trato equitativo a la mujer en los sistemas de servicio público" en: *Formulación de políticas para incrementar la participación de la mujer en la administración pública*, ONU, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, Edit. Porrúa, México

Rubio, Carracedo Francisco (2005). “¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?” En: Carbonell, Miguel (compilador). *Democracia y representación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México

Sartori, Giovanni (2005). “En defensa de la representación política”. En: Carbonnel, Miguel. *Democracia y Representación: un debate contemporáneo*. México. TRIFE.

Scott W. Joan (1996). “El Género: una categoría útil para el análisis histórico”. En Lamas, Martha. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. Porrúa PUEG-UNAM. México.

Scott, Richard W. (1995) *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks, London New Delhi.

Serret Estela. (2001) “Poder y Política” en: *el género y lo simbólico. La constitución imaginaria de la identidad femenina*, UAM-Azcapotzalco, México.

Séller, B y Weldon Jeffrey 2003. “Reglas de votación y estabilidad en la Cámara de Diputados”. En: Béjar Algaza Luisa y Mirón Lince Rosa. *El Congreso Mexicano después de la alternancia*. Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. México.

Shepsle Kennet A. (2003). “Acuerdos Políticos en los marcos institucionales”, en: Goodin, E. Robert. *Teoría del Diseño Institucional*. Ed. Gedisa, México.

Shepsle y Bonchek. (2005). *Las fórmulas de la política: Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México. Editorial Taurus & CIDE.

Tapia, Fonllem Elena (Coordinadora) (1999). *La utilidad de los pactos*. Equidad de Género. México.

Tsebelis, Goerge (2006). Jugadores con Veto. *Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.

Tuñón Pablos Enriqueta (2006) “La incorporación de las mujeres a la vida política nacional”, en, *Avances de la perspectiva de género en la las acciones legislativas*. Compendio. Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Vélez, Bautista Graciela (2008). *La construcción social del sujeto político femenino. Un enfoque identitario subjetivo*. Miguel ángel Porrúa. México

Vergara, Rodolfo 1997. Estudio Introductorio. En March James G. y Johan P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones*. FCE. México.

Fuentes Hemerográficas.

Aspe Mónica Bernal y Palomar Vereas Diego (2000). "Representación política y género. El sistema de cuotas y su aplicación en México". La Ventana, núm. 11 / 2000. Universidad de Guadalajara, Jalisco.

Cedeño del Olmo, Manuel. "El nivel meso en política: democracia, gobierno y participación con alternancias mexicanas". *Reflexión política*, junio de 2003. Colombia.

Manin Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (2004). "Elecciones y Representación". *Metapolítica*, No. 37, septiembre octubre 2004.

Mertí I Puig Salvador 2006 (reseña). Manuel Alcántara Sáenz. "Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*. 68 Num. 3. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México, D. F.

Caballero, Gonzalo (2006). "La economía política de la organización industrial del Congreso de Diputados en España. Derechos de propiedad, transacciones y jerarquías". *El Trimestre Económico*. No. 291. Fondo de Cultura Económica. México.

Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass". *Scandinavian Political Studies Vol. 11*. No. 4. págs. 275-278.

Guadarrama, Sánchez Gloria (1999). "Presencia de las mujeres en la asistencia social en México". En: *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 5, el Colegio Mexiquense

Hernández Cárdenas, Ana María; 2000. "Las cuotas electorales: ¿se cumplirán en las elecciones del 2000"? En, *Agenda afirmativa, consorcio para el dialogo parlamentario y la equidad*, año 2, no. 12, mayo-junio, México.

Martínez, María Antonia (2004). "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México, D. F.

Michel, Espino Adrián (2004). "Votar y ser votadas: la participación política de la mujer en perspectiva internacional". En: *Visión Democrática*. Revista trimestral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Año 1. Número 1.

Osses Rivera y Barquet Montané Mercedes (2006). "Ciudadanas Mexicanas: estrategias para construir la ciudadanía". En: *Nómadas*, No. 24. Universidad Central Colombia.

Molina Blanca Olivia (2003). La cuota de género en la legislación electoral mexicana: ¿igualdad de oportunidades o igualdad de resultados? en: *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. Número 2 julio-diciembre de. Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Pérez Duarte Alicia Salinas Beristáin Laura y Karla Gallo Campos (coord.) 2002. *Legislar con perspectiva de género. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos, niñas y niños*. INMUJERES. Dirección General de Promoción y Enlace. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100614.pdf entrada: 15/02/2006.

Peschard, Mariscal Jacqueline (2003). Medio Siglo de Participación Política en México. En: *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. Número 2 julio-diciembre, México

Vergara Rodolfo (1993). "Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo". *Perfiles Latinomaericanos*. Diciembre, número 003 FLACSO, México.

Recursos Electrónicos:

Arnoletto, E.J. 2007: *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Ed. EUMEDNET, texto completo en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3> entrada: 02/02/2009

Alvarado Altamirano Sergio (2006). "Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo". Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/rca/219/RCA21902.pdf> entrada 16 de septiembre de 2009.

Brody, Alyson 2009. "Un vistazo al género y la gobernanza". En: *Breve: boletín de Bridge*, edición 21, abril de 2009. Disponible en: http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_OR_Spanish.pdf

Córdova Vianello Lorenzo. "La Constitución y los tratados internacionales". *Nexos en Línea*. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/spip.php?article1266> entrada 25/07/2008.

De la Rosa Albuquerque Ayuzabeth *Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional 2007*. Disponible en <http://prodeco.xoc.uam.mx/revista/8/8-2.pdf> entrada 10/12/2007.

49º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. <http://www.un.org/spanish/events/beijing10/pages/background.htm> entrada 12/10/2007.

CEDAW 2006. "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer" relativos al sexto informe periódico de México, en el 36º periodo de sesiones del 17 de agosto de 2006"

. http://amdh.org.mx/mujeres/menu_superior/Feminicidio/1_Info_inter/8.pdf

IV Conferencia Mundial Sobre la Mujer. <http://www.isis.cl/temas/conf/beijing.htm>

Comanducci. “Derechos Humanos y Minorías: un acercamiento analítico ilustrado”. En: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371963122385973092257/isonomia03/isonomia03_02.pdf Entrada. 20/02/2008

Calderón Fernando G y Lechner Norbert. “Más allá del Mercado, más allá del Estado: la Democracia. Modernización y Gobernabilidad Democrática (1998). Disponible http://books.google.com.mx/books?id=LPLP7EZeKFAC&pg=PA11&lpg=PA11&dq=modernizacion+y+gobernabilidad+lechner&source=bl&ots=GcZa9Qte7Z&sig=YDkFHeMAVLFwc-IEFABkmWbamTQ&hl=es&ei=e3VeS_3vA4y0NvX3tYsP&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CA4Q6AEwAQ#v=onepage&q=&f=false Entrada: 24/01/2010

Cervantes, Érika. “Nueva Identidad”. <http://www.cimac.org.mx/noticias/semanal00/s00030306.html> Entrada: 07/09/2008

Wikipedia. Datos biográficos de Juan de Dios Castro Lozano. http://es.wikipedia.org/wiki/Juan_de_Dios_Castro_Lozano. Entrada 14/02/09

Wikipedia. Datos biográficos de Rosario Castro Lozano. http://es.wikipedia.org/wiki/Rosario_Castro_Lozano. Entrada 14/02/09.

Dahlerup, Drude (2002). “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer” En *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, IDEA, Estocolmo, Suecia. http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_04-2.pdf entrada 10/12 /2006

Espinoza-Toledo (2003). “La oposición parlamentaria en México”. *XXIV International Congress of the latin american studies association*. LASA 2003. 27 – 29 March 2003 Dallas, Texas. Disponible <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/EspinozaToledoRicardo.pdf> Entrada: 2/05/2006

El Siglo de Torreón. “Califican de inútil la iniciativa sobre la equidad de género”. Disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/208560.califican-de-inutil-iniciativa-sobre-la-equid.html> entrada: 10/02/09.

Fraser Nancy, 1996. “Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género”. Disponible en: <http://mujeresenred.net/spip.php?article279> entrada 6/09/2009.

Fraser Nancy. 2002. “Política feminista en la era del reconocimiento. Una aproximación bidimensional a la justicia de género”. Documento preparado para el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales (FLACSO)-Argentina.FLACSO-PRIGEPP. Argentina. Disponible en: http://yucatecas.org/documentos/politica_feminista.pdf (entrada: 22/10/2006)

Freixes Sanjuán, Teresa (1999). III. “El impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres”. En el Seminario: Hacia una democracia paritaria: análisis y revisión de las leyes electorales vigentes.

http://www.celem.org/prog_europeos/mujeres_ciudadanas2000/libro_demo/capitulo%20iii.pdf 09/12/2005.

García Prince Evangelina (2003). “Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas”. Fundación Friedrich Ebert. Caracas.

<http://www.artemisanoticias.com.ar/images/fotosnotas/q%e9nero%20y%20polit%20pub%20latinoam.%20y%20caribe.pdf>

Guzmán Virginia (2003). “Gobernabilidad Democrática y Género: una articulación posible”. ONU-CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo En: <http://www.fescol.org.co/DocPdf/MU-gobernabilidaddemocraticagenero.pdf> entrada 25/01/2009

Htun Mala 2002. “Mujeres y poder político en Latinoamérica”. En: *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Serie Manuales, Internacional IDEA, Estocolmo, en: <http://www.idea.int/women> (Consulta:7/12/2005).

INMUJERES (2002a). “Situación de las leyes federales y del Estado de Durango”, en *Legislar con perspectiva de género*. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños, III Parte, Colección.

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100626.pdf entrada 15/02/2006.

INMUJERES (2002b). “Situación de las leyes federales y del Estado de Coahuila”, en *Legislar con perspectiva de género*. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños, III Parte, Colección.

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100622.pdf entrada 15/02/2006.

INMUJERES (2006). *Nuevas Medidas e Iniciativas para la Aplicación de La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 2000*.

<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/tematicas/crearpdf.php?id=4233> entrada 25/10/2007

INMUJERES (2007). *Glosario de Género*.

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf entrada 7/09/2009

INMUJERES (2009). . “participación sociopolítica” en: *Hombres y Mujeres en México*. Centro de Documentación. <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/> 7/09/2009

Klijn, E. ‘Policy Networks: An Overview’ in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) (1998). *Managing Complex Networks*. Sage, London SAGE Publications: Redes de políticas públicas: una visión general: Traducción por Mariángela Petrizzo. www.sagepub.co.uk.

López María de la Paz (2009). "Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México". PNUD. México. En: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/genero/index.html>. Entrada: 23/08/2009

Lovenduski, Joni y Azza Karam. 2002. "Mujeres en el parlamento. Estrategias para marcar la diferencia". En: *Mujeres en el parlamento: más allá de los números* en: http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_05-2.pdf entrada 05/09/2009

March G. James y Johan P. Olsen. 1997. "El Ejercicio del Poder desde una Perspectiva Institucional" en: *Gestión y Política Pública*, Vol. VI. Num. 1 en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/MJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf entrada: 24/05/2010

Martín-Cano Francisca 2000. "Contra el androcentrismo". Actualizada en 2004 <http://es.geocities.com/contraandrocentrismo/> entrada: 24/03/2006)

Medina Rosas Andrea. "El Feminicidio en México". http://amdh.org.mx/mujeres/menu_superior/Feminicidio/5_Otros_textos/7/capitulosdesglosados/Mexico.pdf entrada 29 septiembre de 2009.

Molina José Luís. "La Ciencia de las Redes". En: <http://www.campus-arschile.cl/file.php/2/Mod-2/ciencia.pdf>. Fecha de acceso: 15-sep.-228

ONU 2000. *Beijing+5 Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI*. <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/mujer2021.htm> entrada: 07/09/2009

ONU (2005). *Objetivos de las metas del Milenio, Informe de 2005*, <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20BOOK_SP_new.pdf> (consulta: 10/06/2006).

Rodríguez Ramírez Yolanda. "La Revolución Inconclusa de las Mujeres". <http://www.pri.org.mx/publicaciones/examen/numeros/2000/132/p53n1.htm> entrada 12/11/2009.

Parmigiani, Myriam Consuelo (1996) "¿Sociedades diferenciadas sin conducción política?: un aporte para la discusión desde el interés empírico". *Anuario: No 3*. CIJS, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cijs/sec3003l.html> entrada 10/09/2007

Ramírez Bouchoud. María Fernanda (2007). "El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española". En: <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista13/EI%20dise%F1o%20de%20la%20agenda%20pol%EDtica.pdf> entrada 5/08/09

Reporte de la Unión Parlamentaria. Women in National Parliaments. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, entrada, 13/08/2007.

Resoluciones aprobadas por la IV conferencia de Beijing. <http://www.socialwatch.org/es/documentos/Beijing.htm>, entrada 5/10/2008

Peschard, Jacqueline (2002). "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General." en *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Serie Manuales, Internacional IDEA, Estocolmo, en: <<http://www.idea.int/women>> (Consulta:7/12/2005)

Renobales Amaya (2002). "Convención sobre los Derechos del Niño: breve acercamiento a la doctrina de la protección integral de los derechos de la niñez e implicaciones". En: Aranda Godoy, Adán Moisés (Compilador). *Manual de Tratados Internacionales Instituto Nacional de las Mujeres. México*. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100600.pdf entrada 30/08/08

Reporte de la Unión Parlamentaria. Women in National Parliaments 2007. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, entrada, 13/08/2007.

Reporte de la Unión Parlamentaria. Women in Nacional Parliaments 2008. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311208.htm> entrada 14/09/2009.

Resoluciones aprobadas por la IV conferencia de Beijing. <http://www.socialwatch.org/es/documentos/Beijing.htm>

Rico Nieves (1998). Estudio-consulta para el desarrollo de una estrategia de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/6144/DRE1813gtz.pdf> (16/06/2006).

Russell Diana E.H. y Roberta A. Hermes, 2006. *Feminicidio: una perspectiva global*. (Presentación de Marcela Lagarde y de los Ríos). Ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en:

http://books.google.com.mx/books?id=fOEfwcSH8DUC&printsec=frontcover&dq=Feminicidio:+una+perspectiva+global&source=bl&ots=HH8xqVVunn&sig=NbH2Hh5zYSESA5PSTKcxgJkl6Fo&hl=es&ei=Xp8GTKaHC43aMZry8ZsJ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCAQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false

Sánchez Cordero, de García Villegas Olga 2002. "La Constitución y los tratados internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional". En: Aranda Godoy, Adán Moisés (Compilador). *Manual de Tratados Internacionales*. Instituto Nacional de las Mujeres. México. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=484> entrada 30/08/08.

Stanford Encyclopedia of Philosophy. Political Representation(2006). <http://www.illc.uva.nl/~seop/entries/political-representation/> entrada: 12/01/2009.

Tarrés, María Luisa (2004). ¿Basta movilizarse para obtener representatividad en la política formal? El movimiento de mujeres en México y el proceso de transición democrática. 1970-2000. En: Domínguez, Edmé (Coord.) *Mujeres, ciudadanía y participación en México = Women, Citizenship and Political Participation in Mexico*. Universidad de Gotemburgo, Consultado en: <http://www.e-mujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex> El movimiento de las mujeres en Mexico y en_e

Tesis de pleno LXXVI/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en ocasión del amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores Aéreos. Jurídica Virtual No. 3. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm>

Tremblay, Manon (2007). "Democracy, Representation, and, Women: A Comparative Analysis". Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/13510340701398261> entrada 20/04/2009

UNICEF. Convención Sobre Derechos de los niños y las niñas. Disponible en http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_textocdn.pdf

Tribunal Constitucional Peruano (2004-2005). "Vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte IDH en el derecho peruano (Posición del Tribunal Constitucional peruano) Caso Gabriel Orlando Vera Navarrete", [Exp. N° 2798-04-HC/TC](#), emitido el 9 de diciembre del 2004 y Caso Juan Nolberto Rivero Lazo, [Exp. N° 4677-2005-PHC/TC](#), emitido el 12 de agosto del 2005. http://www.justiciaviva.org.pe/peru_cidh/03_normatividad/tc/loquedice_tc.doc.

Tribunal Constitucional Peruano (2006-2006). Vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte IDH en el derecho peruano (Posición del Tribunal Constitucional peruano). Caso Santiago Martín Rivas, [Exp. N° 4587-2004-AA/TC](#), emitido el 29 de noviembre del 2005 y Casos John Mc. Carter, [Exp. N° 0174-2006-PHC/TC](#), y Cesar Alfonso Ausin De Irruarízaga, [Exp. N° 8817-2005-PHC/TC](#), emitidos el 7 de julio de 2006 http://www.justiciaviva.org.pe/peru_cidh/03_normatividad/tc/loquedice_tc.doc

ONU. Antecedentes, Unidad de Género, Medio Ambiente y Desarrollo. <http://www.marn.gob.sv/CD1/Gestion/Nacional/Acciones/Genero/GENERO.html> Entrada 25 abril 2007

ONU. 49º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. <http://www.un.org/spanish/events/beijing10/pages/background.htm> entrada 12 octubre de 2007.

UNAM, 2000. "Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. No. 3. Julio diciembre. Biblioteca

Jurídica Virtual <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm> entrada 06/09/2009.

Valbuena de la Fuente Felicísimo. “Teoría de la Fijación de la agenda (agenda setting)” en: <http://www.campus-arschile.cl/file.php/21/Mod2/archivo1.pdf> entrada 06/04/2008.

Zurbriggen (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas en: *Revista de Ciencia Política* / volumen 26 / nº 1 / 2006. Disponible en:

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Rodríguez, García Arturo. “Toma Carlos Moreira el Control del Magisterio en Coahuila”. Proceso. Com.mx. http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=55959 entrada 4/12/08.

Territorio Libre de Pensamiento. “El Fiambre de Eliseo Zalazar”. Disponible en: <HTTP://TERRITOLIBRE.BLOGSPOT.COM/2008/02/EL-FIAMBRE-DE-ELISEO-LOERA-SALAZAR.HTML> Entrada 18 /03/2008

Ponencias:

Bonilla Hernández Ma. Guadalupe, Bonilla Alicia Hernández y Ma. de la Luz Rodríguez Garza (2008). “La mujer política en Coahuila” presentada en el *Primer Congreso de Estudios de Género en el Norte de México*, 28, 29 y 30 de abril UA. De C. Saltillo, Coahuila.

Elizondo Gasperín Ma. Macarita. (2008). Género y elecciones: realidad y perspectivas de la cuota de género en materia electoral. Ponencia presentada en el XX Congreso Nacional de Estudios Electorales. Morelia Michoacán 12-14 de noviembre

Peña Molina Blanca (2005). “Masa crítica y sistemas de cuota: caleidoscopio de los gobiernos subnacionales en México”. Ponencia presentada en el *III Coloquio de Estudios de Género del Pacífico Mexicano* 18 y 19 de marzo. Universidad Autónoma de Colima.

Reynoso, Diego y D’ Angelo, 2004. “Leyes de cuotas y elecciones de mujeres en México”. Ponencia preparada para presentar en el *XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales*, Torreón, Coahuila. Noviembre 18-19. Universidad Autónoma de Coahuila

Documentos de Archivos Físicos:

Listado de Diputadas del Congreso de Coahuila (mimeografiado), Dirección de Documentación e Información Legislativa del Estado de Coahuila. Consultada en octubre de 2006.

Diario de Debates de la LIII Legislatura del Congreso de Coahuila. Dirección de Documentación e Información Legislativa del Estado de Coahuila

Diario de Debates de la LX Legislatura del Congreso de Durango. Dirección de Informática del Congreso del Estado de Durango.

Archivos Electrónicos.

Decretos expedidos en la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila. Formato electrónico proporcionado por la Dirección de Documentación e Información Legislativa

Decretos expedidos en la LV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila. Congreso del Estado de Coahuila Información Pública Mínima.
<http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.transparencia/index.coah> Entrada 12/10/2007

Decretos expedidos en la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila. Congreso del Estado de Coahuila Información Pública Mínima
<http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.transparencia/index.coah> Entrada 12/10/2007

Decretos expedidos en la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila
<http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/transparencia/articulo19/decretosLVII/decretos.htm> Entrada 10/16/2008

Decretos expedidos en la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Durango. En formato electrónico proporcionado por la Dirección de Informática del Congreso del Estado de Durango.

Decretos expedidos en la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango. Disponible en Información de oficio
http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com_content&view=article&id=58:informacion-de-oficio&catid=38:general&Itemid=65 entrada 15 02/2007

Decretos expedidos en la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Durango. Disponible en Información de oficio
http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com_content&view=article&id=58:informacion-de-oficio&catid=38:general&Itemid=65 Entrada 22/08/08

Diario de Debates de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila. Formato electrónico proporcionado por la Dirección de Documentación e Información Legislativa.

Diario de Debates de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila. Formato electrónico proporcionado por la Dirección de Documentación e Información Legislativa.

Diario de Debates de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila.
<http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/transparencia/articulo19/diarioLVI/diario.htm>

Diario de Debates de la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila.
<http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/transparencia/articulo19/diarioLVII/diario.htm>

Diario de Debates de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila.
<http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/transparencia/articulo19/diarioLVIII/diario.htm>

Diario de Debates de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Durango. En formato electrónico proporcionado por la Dirección de Informática del Congreso del Estado de Durango.

Diario de Debates de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Durango, en Información pública de oficio. Página del Congreso: <http://www.durangolegislaturalxii.com/>

Diario de Debates de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Durango.
http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=65

Diario de Debates de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Durango
http://www.durangolegislaturalxiv.com/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=65

Páginas electrónicas de sitios oficiales:

Centro de Documentación del Instituto Nacional de las Mujeres
<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/>

Instituto Federal Electoral. <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2>

Página del congreso del Estado de Coahuila <http://www.congresocoahuila.gob.mx/>
<http://www.durangolegislaturalxiv.com/>

Página del congreso del Estado de Durango <http://www.congresodurango.gob.mx/>

Páginas de los partidos políticos:

Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional, estatutos.
<http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/pri/documentosbasicos/estatutos.aspx>

Documentos Básicos del Partido Acción Nacional.
<http://www.pan.org.mx/portal/reglamentos>

Estatuto del Partido de la Revolución Democrática.
http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto_xi.pdf

Estatuto del Partido del Trabajo. <http://partidodeltrabajo.org.mx/www/estatutos.php#>

Partido Unidad Democrática de Coahuila. <http://www.udc.org.mx/>

Estatutos del Partido Verde Ecologista de México.

http://www.pvem.org.mx/docs_basicos_pvem/Estatutos_PVEM.pdf

Estatutos del Partido Convergencia. <http://www.convergencia.org.mx/>

Partido Unidad Democrática de Coahuila. <http://www.udc.org.mx/>

Entrevistas:

Profesora Julieta López Fuentes (PRI), Diputada de la LVIII Legislatura del Congreso de Coahuila y Coordinadora de la Comisión de Equidad de Género.

C.P. Gloria Guadalupe Martínez Castañola, (PAN), Diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de Durango y presidenta de la Comisión de Equidad de Género.

Lic. Beatriz Granillo Vázquez (PRD) Diputada de la LVI Legislatura del Congreso de Coahuila.

Lic. Esperanza Holguín (PRD), Diputada de la LIV Legislatura.

Legislación revisada.

Legislación Federal:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada D.O.F 24-08-2009.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. D.O.F 1º de febrero de 2007

Código Federal Electoral. D.O.F.14 de enero de 2008

Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar. D.O.F. 20 de octubre de 1999

Tratados y Convenciones Internacionales:

Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena. 1993. En: <http://www.redindigena.net/leyes/inter/docs/declacvien.html> entrada 29 septiembre de 2009.

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Y su Protocolo Facultativo CEDAW. Secretaría de Relaciones Exteriores, PNUD, UNIFEM. México. 2008.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969. En: <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html> entrada 29 septiembre de 2009.

Convención Americana de Derechos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica"). En: INMUJERES 2008. *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*. Instituto Nacional de las Mujeres. México.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de Belém do Pará y su Estatuto de Mecanismo de Seguimiento. 2008. Secretaría de Relaciones Exteriores, PNUD, UNIFEM. México

Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños. Declaración y Programa de Acción. Estocolmo Suecia 1996. http://www.iin.oas.org/IIN/english/Pdf/exp_sexual/Declaracion%20Estocolmo96.pdf entrada 29 septiembre de 2009.

Leyes y reglamentos del Estado de Coahuila:

Código Civil para el Estado de Coahuila. P.O. 25 de junio de 2009 (última reforma, 7 de agosto de 2009)

Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. P.O. 6 de febrero de 2009.

Código Penal para el Estado de Coahuila. P.O.1º de septiembre de 1999

Constitución Política del estado de Coahuila de Zaragoza. P. O. 26 de junio de 2009.

Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila. P.O. 31 de julio de 2007. (Última reforma P.O. 28 de diciembre de 2007).

Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar. P.O. 7/01/1997

Ley de Asistencia Social P.O. 23 de enero de 1998; P.O. 19/12/06 (Última reforma10 de febrero de 2009)

Ley de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila. P.O. 11 de julio de 2008.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza. P.O. 27 de octubre de 2006.

Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza. P.O. 16 de noviembre de 2001.

Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres. P.O. 13 de febrero de 2001. (Última reforma 12 de mayo de 2009).

Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar P.O. 25 de octubre de 2002.

Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza. P.O. 1 de septiembre de 2006

Ley de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Coahuila. P.O. 1º de septiembre de 2006 (última reforma 12 de mayo de 2009).

Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza. P.O. 10 de agosto de 1993 (7 de diciembre de 2007).

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila. P.O. 27 de junio de 2008 (última reforma, P.O. 38 / 12 de Mayo de 2009

Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila. P.O. 27 de octubre de 2006 (última reforma 12 de mayo de 2009).

Ley de Protección a la Maternidad. P.O. 24 de octubre de 2008.

Ley del Registro Civil del Estado del Coahuila, P.O. 25 de julio de 2003 (última reforma 12 de mayo de 2009)

Ley de Salud para el Estado de Coahuila, P.O. 30 de julio de 1993 (última reforma 24 de octubre de 2008)

Ley Para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado P.O. 24 de agosto de 2007 (última reforma 12 de mayo de 2009)

Leyes y reglamentos del Estado de Durango.

Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango. Decreto 201. LXIII Legislatura, P.O. no. 51, del 25 de diciembre de 2005.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango. Decreto 224, 62 Legislatura. P.O. No. 10, del 3 de agosto de 2003.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila. P.O. 27 de junio de 2008 (última reforma, P.O. 38 del 12 de Mayo de 2009

Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Familiar. Decreto no. 200, LXIII legislatura, P.O. no. 51, del 25 de diciembre de 2005.

Ley que crea el instituto de la Mujer Duranguense. Decreto no. 202, LXIII legislatura, P.O. no. 51, del 25 de diciembre de 2005.

Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango (decreto 391 P.O. No. 7 del 15 de junio de 2007, LXIII Legislatura).

Legislación de otros Estados:

Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal. G.O.D.F. 15 de mayo de 2007

Ley General para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres D.O.F. 2 de agosto de 2006

Ley de Oportunidades con Equidad de Género para el Estado de Morelos. P.O. del Gobierno del Estado de Morelos, 03 de septiembre de 2003

Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal. G.O.D.F. 13 de octubre de 2008.

Resumen

El estudio sobre la “Representación Política y Agendas de Género en los Congresos de Coahuila y Durango” investiga la elaboración de marcos jurídicos orientados al logro de una igualdad de género tratando de advertir los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en la actividad legislativa. Se comprenden siete legislaturas - cuatro de Coahuila y tres de Durango-, que transcurren en la década de los noventa, contexto en el que la igualdad de género se posiciona en la agenda política internacional. El estudio tiene dos vertientes, por un lado se identifica lo que se ha denominado “Agenda de Género”, esto es, el conjunto de leyes creadas y/o modificadas en atención a los derechos humanos de las mujeres establecidos en los marcos internacionales, y por otro, se analiza su proceso de construcción a partir de la presencia de las legisladoras.

El estudio incorpora elementos teórico-metodológicos del Nuevo Institucionalismo y de la Perspectiva de Género; la integración de ambas perspectivas ofrece una explicación más completa de los procesos de interacción en los que ocurre la actividad legislativa; el primero permite comprender la acción representativa en un ámbito institucional signado por reglas formales e informales, lo que orienta los resultados más allá de la voluntad o los propósitos de los actores individuales. La Perspectiva de Género resalta la diferencia que imprimen las identidades de género en la organización congresista y en la agenda legislativa.

A través de la categoría “Densidad Política de Legisladoras”, se aborda la presencia que tienen las mujeres en la estructura organizacional de los congresos, desde la que pueden influir -o no- en los resultados políticos. El estudio se organiza en cinco capítulos y un epílogo en los que se contextualiza el objeto de estudio, se ubica el marco teórico-metodológico y se desarrolla la relación entre la presencia de las mujeres, la representación (y sub-representación) política, y la agenda de género. Los hallazgos permiten advertir que la Densidad Política de Legisladoras sí es importante para definir la agenda de género, pero que ésta no necesariamente modifica el status quo ni sigue un proceso lineal y progresivo a los marcos internacionales. Asimismo, se advierte que la Agenda de Género es el resultado *posible* (y no el resultado *deseable*) de un conjunto de factores que constriñen y dan forma a la acción de las y los representantes políticos.

