

Representación de las mujeres en contextos de paridad

LXV Legislatura del Estado de Guanajuato

Diana Martínez Medina
Coordinadora Ed.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO



REPRESENTACIÓN
DE LAS **MUJERES** EN
CONTEXTOS DE **PARIDAD**

LXV LEGISLATURA DEL
ESTADO DE GUANAJUATO

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

GEORGINA YEMARA LÓPEZ HERNÁNDEZ
KARLA JANNETTE ORTIZ GÓMEZ

COORDINACIÓN

DIANA MARTÍNEZ MEDINA





REPRESENTACIÓN
DE LAS **MUJERES** EN
CONTEXTOS DE **PARIDAD**

LXV LEGISLATURA DEL
ESTADO DE GUANAJUATO

Este libro se publica bajo la más estricta libertad científica. Lo expresado en la presente obra es responsabilidad exclusiva de las personas autoras, la opinión y/o punto de vista de las mismas no representan necesariamente las del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Reservados todos los derechos conforme a la ley
D. R. © Diana Martínez Medina
D. R. © Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
Carretera Guanajuato Puentecillas Km. 2+767
Colonia Puentecillas
C. P. 36263, Guanajuato, Gto., México.
www.ieeg.org.mx
Primera edición: 2023
ISBN: 978-607-99364-7-1
Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Diseño de Portada: José Héctor Ortiz Uribe



REPRESENTACIÓN
DE LAS **MUJERES** EN
CONTEXTOS DE **PARIDAD**

LXV LEGISLATURA DEL
ESTADO DE GUANAJUATO

Diana Martínez Medina

**DIRECTORIO DEL INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

Brenda Canchola Elizarraraz
Consejera Presidenta

Beatriz Tovar Guerrero
Consejera Electoral

Sandra Liliana Prieto de León
Consejera Electoral

Antonio Ortiz Hernández
Consejero Electoral

María Concepción Esther Aboites Sámano
Consejera Electoral

Nora Maricela García Huitrón
Consejera Electoral

Luis Gabriel Mota
Consejero Electoral

Indira Rodríguez Ramírez
Secretaria Ejecutiva

**COMISIÓN CONTRA LA VIOLENCIA POLÍTICA
ELECTORAL A LAS MUJERES¹**

Sandra Liliana Prieto de León
Presidenta

María Concepción Esther Aboites Sámano
Integrante

Nora Maricela García Huitrón
Integrante

Dulce María de Fátima Lara Morales
Secretaría Técnica

1 La presente obra, fue realizada durante el periodo de gestión de la consejera electoral María Concepción Esther Aboites Sámano, como presidenta de la citada Comisión, en funciones del 1 de octubre de 2021 al 30 de septiembre de 2022.

Contenido

AGRADECIMIENTOS	9
PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	13
Introducción	17
<i>Capítulo 1. Representación sustantiva de las mujeres en congresos paritarios</i>	25
1.1 Representación descriptiva y sustantiva	27
1.2 Actores críticos.....	30
1.3 La representación sustantiva de las mujeres legisladoras en México	30
1.4 Barreras estructurales para el liderazgo parlamentario de las mujeres	33
1.5 La violencia política contra las mujeres en razón de género	34
1.6 Poder Legislativo y transversalidad de la perspectiva de género	37
<i>Capítulo 2. Liderazgo parlamentario de las mujeres en el Congreso del Estado</i>	41
2.1 Pleno	43
2.2 Junta de Gobierno y Coordinación Política	47
2.3 Mesa Directiva	51
2.4 Comisiones Legislativas.....	52
2.5 Bancada Feminista: alianza entre mujeres para liderar la agenda	59

<i>Capítulo 3. Agenda Legislativa por la igualdad de género y los derechos de las mujeres</i>	65
3.1 Total de Iniciativas presentadas.....	67
3.2 Iniciativas legislativas suscritas por diputadas y diputados.	70
3.3 Caracterización de la agenda para la igualdad de género y los derechos de las mujeres	72
3.4 Agenda en consenso y los temas pendientes	86
 <i>Capítulo 4. Contexto Institucional para la igualdad de género</i>	101
4.1. Los avances a nivel federal.....	103
4.2 Panorama de las políticas de igualdad de género en el Congreso de Guanajuato.	106
4.2.1 Ámbito sustantivo: Comisión para la Igualdad de Género y Bancada feminista	106
4.2.2 Ámbito interno: baja transversalidad y retos de institucionalización.	110
4.2.3 Un acercamiento a la violencia política en razón de género desde la experiencia de las diputadas.....	117
 <i>Conclusiones</i>	121
 <i>Referencias</i>	129

AGRADECIMIENTOS

El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, presidido por la Consejera Brenda Canchola Elizarrarás, realiza una constante labor de promoción de los derechos político-electorales de las mujeres. Esa misión dio origen a este estudio que tuve el privilegio de coordinar.

Agradezco a la Comisión contra la Violencia Política Electoral contra las Mujeres por permitirnos contribuir a ese propósito, en particular, a la Consejera María Concepción Aboites Sámano y al Consejero Antonio Ortíz Hernández, quienes presidieron la Comisión durante la realización de esta investigación, así como a la Consejera Sandra Liliana Prieto de León, por sus reflexiones que enriquecieron su contenido. Este estudio no hubiera sido posible sin las gestiones y profesionalismo de la Lic. Dulce María de Fátima Lara Morales, Secretaria Técnica de la Comisión contra la Violencia Política Electoral contra las Mujeres y Titular de la Unidad de Igualdad de Género y No Discriminación del IEEG, cuya visión sobre la importancia de conocer cuál es el contexto en que las mujeres ejercen el cargo y cuáles son los obstáculos que enfrentan en su tarea de representación, guio los objetivos de este estudio.

Agradezco a mis colegas Georgina López y Karla Ortiz por aceptar involucrarse y volcar en este producto colectivo sus conocimientos, su experiencia de investigación y su compromiso con la agenda feminista que compartimos. Finalmente, agradezco la generosidad de las legisladoras que aceptaron ser entrevistadas para este trabajo.

Diana Martínez Medina

PRESENTACIÓN

“Yo no deseo que las mujeres tengan poder sobre los hombres, sino sobre ellas mismas”
Mary Wollstonecraft, filósofa y escritora inglesa

El derecho a la participación política -plena y efectiva- de las mujeres, es un derecho humano universal cuyo reconocimiento se remonta al año de 1948 en que se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos que consagró el voto de las mujeres; mientras que, en nuestro país, fue hasta 1953 que se reconoció a las ciudadanas mexicanas su derecho a votar y ser votadas.

Actualmente, y a más de 70 años de esos precedentes históricos, si bien existen reformas constitucionales que son la base legal del principio de la paridad de género con el que se busca proteger y salvaguardar el ejercicio igualitario de los derechos políticos y electorales de las mujeres, prevalecen los retos para garantizar su participación en todos los cargos de elección popular y en los espacios de toma de decisiones.

En la Comisión contra la Violencia Política Electoral a las Mujeres del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, refrendamos nuestro compromiso con el irrestricto cumplimiento de esas actualizaciones normativas y su implementación; pero, más allá de ello, trabajamos conjuntamente con otros organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, funcionariado público y especialistas en el tema, para llevar a cabo las acciones necesarias que tengan por objeto aumentar el número de mujeres líderes y representantes políticas en igualdad de oportunidades con los hombres, sin discriminación y libres de violencia.

Al respecto, tomando en cuenta que en los congresos o parlamentos -instituciones fundamentales en las distintas democracias- se debaten, deliberan y representan los intereses del pueblo, conviene analizar si el aumento sustancial de la representación de las mujeres en el ámbito

legislativo ha incrementado a su vez la legislación o políticas que favorecen los intereses y necesidades de las mujeres mexicanas.

De esta manera, el estudio que me honro en presentar, constituye una herramienta de diagnóstico sobre la conformación de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato en su primer año, desde el punto de vista de la representación sustantiva a partir del principio de la paridad, con el propósito de identificar áreas de oportunidad para mejorar la calidad de la participación de las mujeres en la vida política y dotar de información a este Instituto Electoral para que, al margen de la esfera de competencia, se fortalezca el liderazgo político de las mujeres y ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

Con un lenguaje claro, este trabajo nos introduce al tema aportando algunos conceptos que se relacionan con el fenómeno de la representación sustantiva de las mujeres y su impacto en los resultados legislativos, destacando los obstáculos a los que las mujeres políticas se enfrentan en la arena parlamentaria para ejercer su cargo en condiciones de igualdad con los hombres.

Asimismo, se muestran los hallazgos que arrojó la observación de la integración de los distintos órganos del Congreso del Estado para determinar el liderazgo que ejercen las mujeres en el conocimiento, análisis, resolución y seguimiento de los asuntos de su competencia.

Respecto de las iniciativas legislativas presentadas en la correspondiente Legislatura, el equipo de investigación las revisó poniendo especial atención a aquellas que establecen medidas y argumentos en favor de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Finalmente, se presentan las políticas que, en el contexto institucional, favorecen la igualdad de género en el desarrollo del trabajo legislativo sustantivo y en sus prácticas organizacionales.

Lo expuesto en este estudio permite concluir que incrementar la participación política de las mujeres en la arena legislativa es importante; pero garantizar que esos espacios sirvan para crear e implementar políticas a favor de la representación de las mujeres es forzosamente necesario para mejorar la calidad de la democracia y construir una sociedad inclusiva.

María Concepción Esther Aboites Sámano
Consejera electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

PRÓLOGO

La teórica polaca y defensora de derechos humanos Rosa Luxemburgo decía que “quien no se mueve, no nota sus propias cadenas”, y es que desde hace ya varios siglos atrás las mujeres comenzamos la lucha por el reconocimiento de nuestros derechos, por tener igualdad de oportunidades y por romper brechas impuestas a lo largo de la historia de la humanidad. En el caso de los derechos político-electorales, podemos identificar el primer periodo del movimiento sufragista en 1848 con la Declaración de Sentimientos de Seneca Falls en Estados Unidos y, entre la Primera y Segunda Guerra Mundial, el surgimiento de las primeras reformas que permitieron el voto femenino (no universal) .

En México, el derecho al voto de la mujer se materializó constitucionalmente hasta el 17 de octubre de 1953, dando apertura a la participación de las mujeres en la vida política y a que, de alguna forma, nuestra voz fuera escuchada. Fue el primer eslabón de una serie de derechos que las mujeres hemos ido reclamando para acceder a una participación política igualitaria y libre de violencia.

Le siguió el derecho a ser votadas y, posteriormente, la lucha por cuotas de paridad en los gobiernos y en las instituciones. Sin embargo, aún no es suficiente.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, con corte al 1 de enero de 2023, había solo 31 países donde los cargos de Jefas de Estado y/o de Gobierno eran desempeñados por mujeres. A ese ritmo, no lograríamos

alcanzar la igualdad de género en las más altas esferas de decisión por otros 130 años (UNWomen, 2023a).

El ámbito legislativo no ha sido la excepción, pues conforme a datos recopilados por la Organización de las Naciones Unidas, las mujeres constituyen un 26.5% de los parlamentos en el mundo. A la par de que solo seis países han alcanzado o superado el 50% de mujeres en sus parlamentos, entre ellos México (UNWomen, 2023b).

En nuestro país este esfuerzo se vio concretado a través de las reformas constitucionales y legales en 2019 y 2020, relacionadas con paridad de género y con violencia política en razón de género, materializando normativamente una realidad por demás evidente, que las mujeres necesitamos mayor protección legal para poder ejercer libremente nuestros derechos político-electorales, derivado de las resistencias que hemos encontrado ante ello.

Así, como resultado del proceso electoral local 2020-2021, alcanzamos la paridad numérica en el congreso federal y siete entidades federativas gobernadas por mujeres.

En el caso de Guanajuato, contamos también con un congreso paritario numéricamente. En los ayuntamientos del estado, las mujeres ocupan 14 de las 46 presidencias municipales, así como 35 de las 52 sindicaturas y 226 de las 418 regidurías.

Por su parte, a nivel internacional se han realizado diversas propuestas y acciones a fin de que sean acatadas por la comunidad a fin de impulsar y fortalecer la participación de las mujeres en la política, muestra de ello es la meta común adoptada internacionalmente en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que tiene como finalidad lograr la participación política y distribución equilibrada del poder entre hombres y mujeres en la toma de decisiones en diversas esferas.

Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (UNWomen, 2023a) señala que las cuotas de género son una de las estrategias que han contribuido sustancialmente al progreso de la paridad a lo largo de los años, pues los datos que ha recopilado demuestran que en los países con cuotas de candidaturas legisladas, la representación de las mujeres es cinco puntos

porcentuales y siete puntos porcentuales superior en los parlamentos y los gobiernos locales, respectivamente, en comparación con los países que carecen de dicha legislación.

Ante ello, es importante diferenciar la paridad numérica y la paridad sustantiva. *En el caso del poder legislativo, como se menciona en este texto, es necesario comprender la manera en que la conformación equitativa de los espacios de representación habilita una mayor influencia de las legisladoras en las decisiones legislativas.*

Sin embargo, es necesario precisar que, aunque con la representación descriptiva las mujeres hemos accedido paritariamente a espacios de poder, ello no es sinónimo del acceso al ejercicio pleno del poder en dichos espacios. Por esto, es necesario implementar medidas para enfrentar los obstáculos excluyentes en este ámbito.

Que normativamente se establezca la participación de las mujeres en el espacio público no implica que cultural y socialmente disminuya la carga histórica que se nos adjudica en cualquier ámbito, relacionada con el rol de género que nos “corresponde”, la cual también puede ser limitativa en la toma de decisiones y ejercicio del cargo. Esto es así, debido al constante doble estándar al que el escrutinio público nos somete, no basta ser excelente en público, es necesario también ser sobresaliente en lo privado para poder cubrir las expectativas sociales por “atrevernos” a dejar el espacio privado. Como lo menciona Catharine MacKinnon (2018), en la esfera pública, el concepto de distribución justa del poder entre hombres y mujeres se materializa en una distribución de igual proporción, es decir, paridad numérica. Sin embargo, la sencillez de esta interpretación de la distribución justa del poder puede contener importantes carencias pues, simplifica de forma excesiva como el poder opera, se sostiene y resiste a los cambios. Y a su vez, no da cuenta de las formas de intervenir en él, o de los procesos de transformación de estos espacios, pues son espacios construidos desde lo masculino y, por tanto, ajenos a las mujeres desde un inicio.

De ahí la necesidad de analizar el contexto al que nos enfrentamos las mujeres en el ejercicio del poder. En este caso, es indispensable conocer en qué medida la paridad numérica motiva la paridad sustantiva, si las mujeres han podido construir sus propios liderazgos, sus propias agendas,

con y a pesar de los obstáculos que han enfrentado como legisladoras, sin un molde, transformando los procesos parlamentarios como consecuencia de su desempeño.

Por ello, es importante resaltar que una sociedad distinta y plural en la que las mujeres podamos nacer, vivir, estar presentes en la toma de decisiones y morir en paz, exige normas, espacios de poder y liderazgos distintos, los cuales deben construirse indiscutiblemente de la mano de las mujeres y del pleno respeto y garantía de nuestros derechos fundamentales.

En este sentido, considero que la aproximación que nos ofrecen en este análisis las doctoras Diana Martínez Medina, Georgina Yemara López Hernández y Karla Jannette Ortiz Gómez, es imperdible, ya que nos acerca de manera clara al cúmulo de situaciones, obstáculos y avances que se han ido presentando mientras las sociedades caminan hacia la paridad sustantiva y plena.

Es mi deseo que las personas lectoras de esta obra puedan acercarse con la misma curiosidad con la que me he acercado a sus páginas, pues para propiciar cambios, hay que buscar conocer y comprender las circunstancias que se han vivido y sobre todo, las que nos permiten identificarnos como parte fundamental y agentes de cambio en aras de una sociedad más justa, libre e igualitaria

Brenda Canchola Elizarraraz

Consejera Presidenta del Consejo General
del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Referencias

- MacKinnon, C. (2018). *Feminismo inmodificado: Discursos sobre la vida y el derecho*. 1° edición, 1° reimpresión. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- UNWomen (2023a). *Facts and figures: Women´s leadership and political participation*. Consultado en línea: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>
- UNWomen (2023b). *Women in Politics: 2023*. Disponible en: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023>

Introducción

Las medidas legales en favor de la representación política de las mujeres se consolidaron en México con las reformas constitucionales de 2014 y 2019 en materia de paridad. La primera, elevó a rango constitucional el principio de paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, al Senado y a los Congresos Estatales; mientras que la segunda garantiza que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno, en los tres poderes de la Unión y organismos autónomos sean para mujeres, así como en la elección de representantes ante los ayuntamientos y en especial en los municipios con población indígena.¹

El reconocimiento del principio de paridad política ha significado un triunfo sustantivo tras décadas de movilización por los derechos de las mujeres y demandas que cuestionan su ausencia generalizada y su escasa participación en los asuntos públicos, producto de la normalización de un orden de género jerarquizado y discriminatorio que determina el acceso desigual de las personas a sus derechos. En la actualidad, con el aumento de la presencia de las mujeres en espacios de representación política, la discusión se ha movido al terreno de la representación sustantiva, para comprender las formas en que la presencia de mujeres incide en la toma de decisiones políticas, promueve los intereses de las mujeres y modifica simbólicamente el carácter excluyente de esos espacios.

Las demandas por una representación política igualitaria se acompañan de la expectativa de que las mujeres actúen como portavoces de las demandas de los grupos a los que representan. De tal forma que la integración paritaria de espacios de poder público –legislaturas, gobiernos y tribunales– en todos los niveles de gobierno, es un estándar mínimo para avanzar en la

1 Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 y el 6 de junio de 2019, respectivamente.

consolidación del ejercicio de poder compartido en la práctica, donde las mujeres ejercen una representación sustantiva al incidir efectivamente en la toma de decisiones políticas.

Los estudios empíricos han mostrado que las legisladoras son las principales protagonistas de prácticas legislativas relacionadas con la igualdad de género y que, hay una mayor presencia de esta agenda en la medida en que la presencia de las mujeres aumenta en los parlamentos (Franceschet y Piscopo, 2008; Zaremborg, 2009; Childs y Krook, 2009; Yuste e Iglesias, 2018). De ahí, el énfasis en el análisis de la representación que ejercen las mujeres en las legislaturas como actores críticos. Ello no supone un sesgo esencialista que adjudique a las mujeres una responsabilidad exclusiva en la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, sino que reconoce que las mujeres son actoras clave que juegan un papel crítico en el avance de esa agenda.

No obstante, la presencia significativamente mayor de las mujeres en la política y el potencial avance de la agenda de igualdad de género está acompañada de viejos obstáculos que siguen vigentes. El ámbito político es históricamente uno de los más hostiles a la presencia de las mujeres. El legado de exclusión y discriminación sistemática que las mujeres viven en la esfera pública y la política como práctica, ha operado dentro las instituciones formales y está también presente en las convenciones informales ancladas en culturas políticas patriarcales y en instituciones generizadas, lo cual es difícil de revertir. Si bien en la actualidad son menos los obstáculos legales a la participación de las mujeres en el ámbito político, su presencia sigue siendo cuestionada, hay desconfianza en su capacidad para tomar decisiones y ejercer el poder y persisten prácticas violentas, hostiles y humillantes cuyo propósito es reafirmar el carácter excluyente del escenario político para ellas.

De ahí, que el interés por lo que ocurre una vez que las mujeres se encuentran representadas en espacios políticos tiene relevancia en el contexto de congresos paritarios que suponen que el aumento en la presencia de las mujeres se traduce en mayor incidencia e impacto en la toma de decisiones y en la construcción de leyes y políticas públicas para la igualdad de género. Aunque los hallazgos empíricos de investigaciones en la materia cuestionan esa hipótesis, también han expuesto la complejidad del fenómeno de representación sustantiva y la no linealidad de sus resultados. Por ello, el análisis sistemático de la forma que adquiere la representación de las mujeres en la práctica es una agenda de investigación relevante en el

contexto de la democracia paritaria y su impacto para el logro de la igualdad sustantiva. Además, la identificación de distintos factores explicativos de la representación sustantiva es necesaria no sólo para entender las formas en que esa representación ocurre, sino para identificar las barreras que enfrentan las mujeres electas en el ejercicio de sus cargos y combatirlas.

Esta investigación sobre el fenómeno de la representación sustantiva en contextos de paridad responde a la necesidad de comprender la manera en que la conformación equitativa de los espacios de representación habilita una mayor influencia de las legisladoras en las decisiones legislativas, qué condiciones favorecen la incorporación de las agendas de derechos e igualdad de género en el trabajo legislativo y qué tipo de obstáculos enfrentan las legisladoras para ejercer su cargo. En el marco de la implementación de la política de paridad en ámbito legislativo en Guanajuato, nuestro propósito es identificar áreas de oportunidad para mejorar la calidad de la participación de las mujeres en la vida política y proporcionar información al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato para promover acciones pertinentes y oportunas, en el ámbito de su competencia, para el avance de los liderazgos políticos de las mujeres y el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

El objetivo de este estudio de caso cualitativo² –de corte fundamentalmente descriptivo y exploratorio– es analizar las condiciones en que las legisladoras ejercen su cargo como representantes e indagar el tipo de transformaciones que su presencia paritaria produce en términos de los procesos y los resultados legislativos, para el caso del Congreso del Estado de Guanajuato. Los objetivos específicos de la investigación son:

1. Caracterizar el liderazgo parlamentario de las legisladoras en el ejercicio del cargo a partir de documentar su participación en los órganos de gobierno, decisión y liderazgo legislativo.
2. Analizar la agenda legislativa a partir de la revisión de las iniciativas presentadas y apoyadas por las y los legisladores, especialmente las que promueven la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

2 El estudio de caso implica el análisis detallado e intensivo de un solo caso (Bryman, 2012), es “una investigación empírica de un fenómeno contemporáneo, tomado en su contexto” (Yin, 1994, 13). Por su parte, la investigación cualitativa refiere a una forma de contestar preguntas en las ciencias sociales que se centra en la manera en que la gente interpreta y da sentido a sus experiencias y al mundo en que vive (Strauss y Corbin, 2002).

3. Describir el contexto institucional para la igualdad de género que exhibe el Congreso del Estado desde la perspectiva de la transversalidad de la perspectiva de género, a partir de la evaluación de sus políticas de cara a las recomendaciones internacionales para construir parlamentos sensibles al género.

Conforme a lo anterior, este trabajo aborda el análisis de la representación sustantiva a partir de tres dimensiones: 1) el liderazgo parlamentario, entendido como el acceso de las mujeres a órganos de decisión legislativa; 2) la agenda legislativa, definida como los asuntos contenidos en las iniciativas presentadas y apoyadas por las y los legisladores, y 3) el contexto institucional para la igualdad, entendido como el conjunto de condiciones que posibilitan un ambiente de trabajo legislativo y administrativo libre de discriminación y violencia.

El objeto de nuestro estudio comprende el primer año de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, de manera que la investigación se concentra en la caracterización de esas dimensiones para el periodo del 25 de septiembre de 2021 al 30 de junio de 2022.

El abordaje metodológico de cada una de las dimensiones de análisis se realizó a partir de estrategias que serán detalladas en los apartados correspondientes. La información contenida en este estudio fue recabada de fuentes documentales oficiales, tales como los registros de resultados electorales publicados por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; la conformación de los órganos de gobierno del Congreso del Estado de Guanajuato conforme a sus publicaciones oficiales; los registros de la actividad legislativa contenidos en la página web de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato –que contiene información sobre las iniciativas legislativas presentadas y el seguimiento del proceso legislativo, las actas del pleno, las minutas de las reuniones de los órganos de gobierno del Congreso, entre otra–; información pública obtenida del portal de obligaciones de transparencia y la respuesta a una solicitud de información realizada a propósito de esta investigación.

En el proyecto de investigación original propusimos acompañar el análisis documental con la narrativa de la representación expresada por las legisladoras. Este abordaje permitiría explorar la experiencia de representación desde la voz de las propias diputadas, documentar su capital político, analizar la forma en que se autodescriben como representantes, sus trayectorias políticas y partidistas, sus estrategias de incidencia política,

las razones detrás de las agendas que promueven y los obstáculos que enfrentan en el ejercicio del cargo, especialmente relacionados con violencia política en razón de género.

Para ello, diseñamos un cuestionario cualitativo³, definimos los criterios de selección de las informantes clave⁴ y preparamos una invitación para diputadas de distintos partidos políticos. La invitación fue enviada a los correos institucionales de 7 diputadas y estuvo acompañada por un oficio en el cual, la Presidenta de la Comisión contra la Violencia Política Electoral a las Mujeres del IEEG, introducía al equipo de investigación y solicitaba su colaboración para llevar a cabo el estudio. Para dar seguimiento a la invitación enviada, remitimos diversos recordatorios por correo electrónico y nos comunicamos a las oficinas de las diputadas en el Congreso del Estado o en sus oficinas de gestión; en la mayoría de los casos no fue posible contactarlas a ellas o sus equipos por esa vía. Al 15 de noviembre, únicamente contábamos con dos entrevistas cualitativas para esta investigación.⁵

Frente a ello y con el propósito de hacer viable este estudio, tomamos la decisión de trabajar con la información documental recabada hasta el momento y las dos entrevistas concedidas. Esto tuvo implicaciones en términos de los objetivos de la investigación alcanzados. En primer lugar, al no contar con la principal fuente de información para documentar la experiencia de representación desde la voz de las propias diputadas, no es posible identificar cuáles de los resultados en las dimensiones de interés estarían vinculados con rasgos o atributos relevantes de las representantes; en segundo lugar, durante el análisis identificamos ciertos patrones de

-
- 3 El cuestionario cualitativo abordó los siguientes temas: 1) Trayectoria política de la legisladora; 2) Experiencia en las actividades parlamentarias del primer año de la Legislatura; 3) Percepción sobre la integración de los órganos del Congreso y el papel de las mujeres en esos espacios, 4) Prioridades legislativas, oportunidades y dificultades para construir consensos, y 5) Percepción sobre la violencia política en razón de género y efectividad de las estrategias para enfrentarla.
 - 4 Dada la imposibilidad de entrevistar a las 18 diputadas que integran la LXV Legislatura, definimos una muestra de 7 informantes a partir de tres criterios: 1) Mujeres en posiciones de liderazgo en los órganos de decisión del Congreso, 2) Mujeres que promuevan iniciativas en favor de la igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, y 3) Al menos una mujer de cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso.
 - 5 La primera entrevista realizada fue concedida por la Diputada Yulma Rocha Aguilar y se llevó a cabo el 24 de octubre de 2022 vía remota. La segunda entrevista fue realizada a la Diputada Dessiré Ángel Rocha, también vía remota el 31 de octubre de 2022.

decisión que no pudieron ser corroborados con la experiencia de las legisladoras durante el periodo analizado, y finalmente, no fue posible hacer un abordaje sobre la violencia política en razón de género experimentada por las diputadas en el ejercicio del cargo. Dada la relevancia de este último tema, decidimos incluir un apartado con consideraciones sobre violencia política a partir de las dos conversaciones sostenidas con las diputadas entrevistadas.

Este estudio se estructura en cuatro capítulos. En el primero, se presenta una breve discusión conceptual en torno al fenómeno de la representación sustantiva de las mujeres, las formas que adopta y el vínculo entre su presencia, liderazgo y los resultados legislativos, así como los obstáculos que enfrentan para ejercer su cargo en igualdad de circunstancias que los hombres. El capítulo cierra con un apartado sobre la transversalidad de la perspectiva de género en los parlamentos, como telón de fondo para analizar el contexto institucional en el que la representación sustantiva ocurre.

El segundo capítulo presenta un panorama del liderazgo de las mujeres en el Congreso del Estado de Guanajuato, a partir de la documentación y análisis del acceso de las legisladoras en los órganos de gobierno, decisión y liderazgo parlamentario. Para ello, se analiza la integración del Pleno, la Junta de Gobierno y Coordinación Política, las Mesas Directivas y las Comisiones. Además, se incluye una caracterización temática de las comisiones y la presencia comparada de mujeres y hombres en sus presidencias. En este capítulo también se documenta la conformación inédita de una alianza interpartidaria entre mujeres, denominada Bancada Feminista, y se discute su relevancia para el avance de la igualdad de género en el trabajo legislativo.

El tercer capítulo aborda la agenda legislativa promovida por las diputadas y diputados durante el primer año de ejercicio de la actual legislatura, a partir de un análisis exhaustivo de 290 iniciativas legislativas presentadas en ese periodo. Con el propósito de caracterizar la agenda, se analiza el contenido de aquellas iniciativas que contienen argumentos y medidas en favor de la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Por último, se presenta una clasificación de las iniciativas por temas, agendas y enfoques y se discute el alcance de la representación respecto de los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Finalmente, el cuarto capítulo presenta un panorama del contexto institucional para la igualdad en el Congreso del Estado de Guanajuato. A partir de la estrategia de transversalidad de la perspectiva de género y de

las recomendaciones internacionales para construir parlamentos sensibles al género, en este capítulo documentamos las políticas adoptadas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres, tanto a nivel del trabajo legislativo sustantivo, como en sus prácticas organizacionales e identificamos avances y retos. Este capítulo cierra con algunas consideraciones sobre la violencia política en razón de género derivadas de las experiencias de las dos legisladoras que nos concedieron entrevistas.

A manera de cierre, en el apartado de conclusiones se presenta una recapitulación de los hallazgos y se apuntalan algunas recomendaciones.

Capítulo 1. Representación sustantiva de las mujeres en congresos paritarios

Diana Martínez Medina, Georgina Yemara López Hernández y Karla Jannette Ortiz Gómez

El ámbito político es sin duda el de mayor exclusión histórica de las mujeres, pues la política como actividad se ha constituido típicamente como un espacio masculino. Si bien los movimientos feministas de principios del siglo XX abrieron posibilidades para el ejercicio de derechos y la incorporación de las mujeres en la política, hasta la década de los setenta su participación habría sido prácticamente simbólica y marginal (Feijoo, 1996). En respuesta a las desigualdades de hecho, en esa época comenzaron a promoverse medidas para fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, reconociendo que la igualdad formal ante la ley no se traduce necesariamente en una igualdad sustantiva en los diferentes ámbitos donde las mujeres pueden desarrollarse.⁶ Inicialmente, estas medidas buscaron erradicar la discriminación y se consolidaron posteriormente en acciones

6 Un instrumento clave, vigente desde finales de la década de los setenta, es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), la cual insta a los Estados Parte a garantizar en igualdad de condiciones el derecho de las mujeres a participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, así como ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales. Las reiteradas recomendaciones del Comité CEDAW destacan la necesidad de implementar medidas directas para acelerar la integración de las mujeres en todas las esferas y la de fijar metas en cifras y cupos para superar los siglos de dominación masculina en la vida pública.

positivas o afirmativas⁷, que no solo pretenden prevenir sino también eliminar o compensar las desigualdades ya existentes (Pinillos, 2007).

Desde el reconocimiento formal de la ciudadanía de las mujeres a nivel nacional en 1953 que les reconoció el derecho de sufragio, México experimentó una serie de avances legales para promover una mayor participación de las mujeres en la vida pública, principalmente a través de acciones afirmativas en forma de cuotas de género.⁸ Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para garantizar la participación de las mujeres en espacios de representación política. Por ello, la apuesta por la paridad como respuesta a distintos obstáculos a la participación de las mujeres en el ámbito político pretende lograr una participación equilibrada y justa que abone a la consolidación de una democracia incluyente, “la demanda de paridad tiene que ver con el asumir que la democracia puede ser real solamente si se basa en el reconocimiento de los derechos y en la inclusión de todas las personas en la vida pública” (Gilas, 2016, 55).

La reforma de 2019, conocida como *paridad en todo*, constituye un avance relevante hacia la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el acceso

7 La CEDAW en su artículo 4 numeral 1 establece que las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, no se considerará discriminación en la forma definida en la Convención, pero de ningún modo entrañará como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o serpeadas, pues estas medidas cesaran cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y trato.

8 En 1993, se reconoció de manera legal la cuota de género mediante la reforma al artículo 115 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en la que se conminaba a los partidos políticos a promover una mayor participación política de las mujeres. En 1996, otra reforma al COFIPE incluyó un llamado a los partidos políticos para considerar en sus estatutos un porcentaje mínimo de 30% para un mismo género en sus candidaturas a la Cámara de Diputados y el Senado. La reforma electoral de 2002 estableció la obligatoriedad de esa cuota en candidaturas de representación proporcional, con la consideración de que su incumplimiento derivaría en la negativa del registro de éstas, con excepción de las candidaturas de mayoría relativa. La reforma político-electoral de 2008 incrementó la cuota de al menos 40% para un mismo género en candidaturas de representación proporcional manteniendo la sanción de la pérdida del registro de candidaturas en caso de incumplimiento (Zaremborg, 2009). Adicionalmente, en 2011 el Tribunal Electoral del Poder Judicial emitió la paradigmática sentencia 12624 con la que obligaba a los partidos políticos al cumplimiento estricto de la cuota de género, no solo en las listas plurinominales sino también en las candidaturas de mayoría relativa, cuyas fórmulas debían integrarse por candidatos del mismo género. Ante el incumplimiento, el Instituto Federal Electoral estableció un plazo perentorio para que los partidos corrigieran sus postulaciones ante el riesgo de perder el registro partidista como medida extrema.

a todos los espacios de poder político al marcar un antes y un después en la manera de distribuirlo (Vázquez, 2019). Como apuntaba Olivia Peña Molina, luego de la reforma de 2014, al tratarse de una medida definitiva y no temporal como las acciones afirmativas, la paridad “reformula la concepción del poder político, concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido en partes iguales entre hombres y mujeres; un nuevo ‘contrato social” (Peña, 2014, 35).

En este contexto, la representación política de las mujeres toma nuevos matices. Al subsanar una deuda histórica con las mujeres, las reglas electorales en materia de paridad garantizan su presencia en los espacios de representación en la misma proporción que los hombres y sientan las bases para una democracia más incluyente. Sin embargo, esa presencia, que tiene valor en sí misma, también genera expectativas sobre los beneficios sociales más amplios de esa nueva configuración del poder político y los potenciales avances en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos. En esta discusión subyace el vínculo entre la representación descriptiva y la representación sustantiva de las mujeres.

1.1 Representación descriptiva y sustantiva.

La literatura académica sobre representación política de las mujeres se ha centrado en el análisis de dos de las dimensiones de la representación política elaboradas originalmente por Hanna Pitkin (1967), la descriptiva y sustantiva. De acuerdo con la autora, la representación descriptiva significa *hacer presente algo ausente por semejanza*, es decir, que ocurre cuando quien representa a un grupo comparte características similares con éste, tales como la raza, el sexo, la etnia o la residencia; mientras que la representación sustantiva significa *actuar por otros* e implica que quien representa busca promover las preferencias e intereses del grupo que dice representar. Desde la óptica de las políticas de desarrollo, esa agenda incluiría necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres (Moser, 1991; Young 1997).

En su estudio sobre representación política descriptiva y sustantiva de las mujeres en México, Gisela Zarembeg plantea que “la primera se logra cuando los miembros de un grupo son efectivamente electos, la segunda, cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública, hayan o no sido electos los miembros del mismo” (Zarembeg, 2009, 79). En términos empíricos, la representación política desde la óptica descriptiva es observada en la cantidad de mujeres presentes en espacios de representación política (dimensión de la representación), mientras que la representación sustantiva se observa a través del prisma de la promoción de los intereses de las mujeres en las agendas (contenido de la representación).

Durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, proliferó la preocupación académica por el análisis de la representación descriptiva. No obstante, a medida que el número de mujeres electas a cargos públicos ha aumentado, el análisis académico se está orientando a comprender las formas en que ocurre la representación sustantiva y la relación entre ésta y la representación descriptiva a través de preguntas que apuntan a lo que ocurre en los espacios de representación, una vez que las mujeres se hacen presentes.

En la base de las demandas por una representación descriptiva se encuentra el beneficio simbólico que tiene para los grupos que han sido excluidos políticamente y el argumento transformador que alude a que aumentar la presencia de las mujeres, mejora el funcionamiento democrático de las legislaturas. En ese sentido, la teoría política de la presencia (Phillips, 1995) supone que una mayor participación de las mujeres en espacios de representación es necesaria para revertir historias previas de exclusión y la forma en que éstas han considerado a ciertos tipos de personas menos aptas para gobernar al resto; en el caso concreto de las mujeres, se plantea que éstas están mejor equipadas para representar las necesidades y los intereses de las mujeres.

La teoría de la presencia predice una relación causal entre la representación descriptiva y la sustantiva, asumiendo, desde una óptica de democracia representativa, que un número sustancial de mujeres en los parlamentos (masa crítica) hace una diferencia en la adopción de medidas legales y de política pública favorable a las mujeres, pero también produce cambios en el desempeño de las mujeres políticas, en el discurso político y en la cultura política en general (Dahlerup, 2006).

En este orden de ideas, la política de la presencia tiene un valor en sí mismo, pero también busca transformar ideas estereotipadas sobre el papel de las mujeres en el ejercicio de poder político y se convierte en un medio a través del cual las necesidades y los intereses de las mujeres se ven mejor representados en las agendas políticas con reivindicaciones feministas y en políticas públicas para la igualdad sustantiva.

Uno de los aspectos más polémicos respecto de los planteamientos de la política de la presencia es la forma en que se entienden los “temas” y los “intereses” de las mujeres (*issues* versus *interest*), términos que no son intercambiables, aunque a veces se utilizan indistintamente. De acuerdo con Celis y Childs (2014) algunos temas de mujeres pueden ser universales pero los intereses respecto de esos temas no se comparten por todas las mujeres.

Es decir, existe una amplia categoría política de temas que conciernen a las mujeres o que representan problemas de las mujeres, no obstante, el contenido y la perspectiva desde la que se analizan y abordan estos problemas varía. Las autoras destacan que la representación sustantiva de las mujeres no siempre contiene intereses feministas, sino que también se representan intereses conservadores por lo que utilizar el término “intereses de las mujeres” como sinónimo de reivindicaciones feministas ignora la representación que ejercen mujeres conservadoras que también es sustantiva en cuanto al ejercicio de la participación (Celis y Childs, 2014: 4).

Anna Gwiazda (2019) identifica tres abordajes para examinar la representación sustantiva en términos de los intereses de las mujeres. El primero, tiene como premisa que la representación sustantiva de las mujeres tiene un enfoque feminista y que la superación de la discriminación es una preocupación de los intereses de las mujeres. El segundo enfoque argumenta que, dado que la categoría de mujeres es heterogénea, las mujeres no feministas también podrían representar reclamos para las mujeres (Celis y Childs, 2014), de ahí que el análisis de los intereses de las mujeres en el contexto de la representación sustantiva abarca tanto las reivindicaciones feministas como los intereses conservadores. El tercer enfoque tiene un abordaje endógeno y dinámico de los intereses de las mujeres que plantea que el análisis empírico no necesariamente parte de una definición *a priori* de esos intereses (Dahlerup, 2014). Desde este abordaje, los intereses de las mujeres “son construidos socialmente, cuestionados políticamente y empíricamente contingentes” (Reingold y Swers 2011, citados en Gwiazda, 2019), por lo que ellas deben definir sus propias concepciones de intereses y asuntos a través de una representación que no es un producto fáctico de las elecciones, sino un proceso continuo en el que se elaboran, reciben, aceptan y rechazan demandas de diferentes fuentes y en diferentes momentos (Saward, 2010 citado en Gwiazda, 2019).

Por otra parte, la literatura ha discutido el método de representación, que se refiere a cómo se produce la representación sustantiva de las mujeres. Franceschet y Piscopo (2008) identifican dos formas, como proceso y como resultado. La representación sustantiva como un proceso ocurre cuando las representantes cambian la agenda legislativa, es decir, se enfocan en presentar los intereses de las mujeres en proyectos legislativos, durante los debates parlamentarios y en los procedimientos de los comités. Por su parte, la representación sustantiva como resultado, ocurre cuando las mujeres logran aprobar leyes favorables a los intereses de las mujeres como marcador

de impacto de la representación en las decisiones políticas y de políticas públicas.

1.2 Actores críticos

Como parte de la reflexión respecto de la representación descriptiva y sustantiva, ha resultado interesante entender el nivel de participación que puede tener la presencia de actores críticos como soporte para posicionar las demandas de las mujeres. Algunas investigaciones delimitan conceptualmente a los “actores críticos” en los términos de individuos que inician propuestas políticas por su propia cuenta, o que animan/incentivan a otros a que sigan pasos para promover políticas para las mujeres, con independencia de la proporción de mujeres representantes (Childs y Krook, 2006; Celis, Kantola y Krook, 2008). En algunas situaciones se cuenta con presencia de hombres que juegan un papel crucial en el avance de políticas para la defensa de los intereses de las mujeres (Tamerius, 1995; Celis, 2006), están mucho más motivados que otros actores para iniciar reformas políticas favorables a las mujeres, o “women-friendly policy reforms” (Childs y Withey, 2006).

Este argumento explicaría el que dichos actores críticos sean hombres o mujeres que defienden los intereses de las segundas, en este sentido estaríamos hablando de la “representación simbólica”, es decir, las orientaciones normativas de quienes ejercen la acción representativa. No se trataría tanto de la “presencia de mujeres”, sino de la “presencia de orientaciones actitudinales” (Phillips, 1995), se trataría, de actitudes políticas, y en concreto, la feminista que, a su vez, se vean fortalecidas por el acompañamiento de actores que conecten al interior de las cámaras (Diputaciones, Senadurías, Comisiones, etc.) con esta agenda.

En este sentido, resulta importante analizar el tipo de temas que se integran a las agendas, cuáles pasan o se quedan según ciertas corrientes políticas y las que son posicionadas desde lo individual, así como aquellas que pueden ser definidas como feministas o pro-derechos de las mujeres.

1.3 La representación sustantiva de las mujeres legisladoras en México

Durante las últimas dos décadas, la literatura académica sobre representación política de las mujeres en las legislaturas mexicanas, inicialmente concentrada en la dimensión descriptiva de la representación para indagar los factores que determinan las posibilidades y las barreras que se imponen a las mujeres

para ser electas, se ha movido al análisis de la representación sustantiva para entender qué ocurre una vez que las mujeres resultan electas y ejercen los cargos (Freidenberg, 2017; Caminotti y Freidenberg, 2016; Peña, 2014; Reynoso y D'Angelo, 2006).

Los esfuerzos por abordar empíricamente la dimensión sustantiva de la representación en México son destacados, tanto a nivel federal (Zarembeg, 2009; Martínez y Garrido, 2013) como a nivel sub-nacional (García M., 2019; Freidenberg y Gilas, 2020; Freidenberg, Gilas, Garrido y Saavedra, 2022), aunque los encontramos en menor proporción que el abordaje de la representación descriptiva. Con distintas aproximaciones, estos trabajos se preguntan si la mayor presencia de mujeres en el poder legislativo se traduce en una mayor aprobación de iniciativas legislativas con contenido de igualdad de género (representación sustantiva como resultado) y cómo cambia la representación de las mujeres en los procesos legislativos y en el acceso a los órganos de trabajo, decisión y liderazgo parlamentario (representación sustantiva como proceso).

Entre los principales hallazgos de la investigación sobre representación sustantiva como resultado se destaca que, para el caso mexicano, una mayor representación descriptiva no necesariamente va de la mano con una similar representación sustantiva, pues el porcentaje de iniciativas con contenido de género es muy bajo respecto del total y las agendas feministas más controvertidas siguen siendo marginales (Zarembeg, 2009; Freidenberg y Gilas, 2020). No obstante, uno de los principales efectos documentados de la presencia de mujeres en el legislativo es el incremento sostenido de asignaciones presupuestarias para el desarrollo de políticas de igualdad de género, específicamente para programas de salud para mujeres, educación, apoyos al empleo femenino, institucionalización de la perspectiva de género y a la prevención y sanción de la violencia de género (Martínez y Garrido, 2013: 429). Recientemente Freidenberg, Gilas, Garrido de Sierra y Saavedra (2022) identificaron que incluso en contextos de paridad en las legislaturas sub-nacionales, la mayoría de las iniciativas que presentan las mujeres reflejan agendas que no buscan la igualdad de género, mientras que las iniciativas feministas son escasas y se concentran en temas de paridad de género y violencia contra las mujeres, haciendo eco de la agenda promovida y consensuada a nivel nacional.

Con respecto a la representación sustantiva como proceso, Martínez y Garrido (2013) identificaron que a pesar del incremento de mujeres en la legislatura a nivel federal, las mujeres presiden sólo una quinta parte de las comisiones legislativas y aparecen recluidas en comisiones relacionadas con temáticas

de política social, familiar, educativa, vivienda, cultura, medio ambiente, política exterior, apoyo a grupos de interés y minorías, pero su presencia se reduce considerablemente en las comisiones que abordan las cuestiones más relevantes de la agenda política (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética).

De manera similar, a nivel subnacional, se ha documentado que en los últimos 5 años se ha incrementado el número de legisladoras que presiden los Congresos, que integran las Mesas Directivas y las Juntas de Coordinación Política y las comisiones legislativas en un rango del 5% al 10%; no obstante, las mujeres presiden más comisiones blandas (política social y bienestar, género), pero en la mayoría de los casos no acceden a aquellas que se consideran más influyentes (Freidenberg, Gilas, Garrido de Sierra y Saavedra, 2022; García M., 2019: 90). En su estudio sobre representación en el Congreso del Estado de Morelos, Freidenberg y Gilas (2020) indican que los hombres mantienen un importante control político sobre las decisiones legislativas, a pesar de que son minoría; además documentan la persistencia de patrones machistas y prácticas *generizadas* en el funcionamiento del Congreso y la frecuencia de actos de violencia política en razón de género contra las legisladoras, en ocasiones perpetrada por sus propios colegas; todo ello representa obstáculos a la acción legislativa y la construcción de una democracia paritaria con igualdad sustantiva.

Estos trabajos coinciden en señalar que la identificación de factores explicativos de la representación sustantiva de las mujeres es una agenda pendiente; no obstante, han propuesto indagar en diversos aspectos institucionales, políticos y culturales tales como las normas institucionales, el entorno político externo, el impacto de la afiliación partidista, la ideología, las redes interpartidarias y el capital político adquirido durante su trayectoria, el papel de los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres y de las organizaciones sociales, entre otras (Zaremborg, 2009; Childs y Lovenduski, 2013; Freidenberg, Gilas, Garrido de Sierra y Saavedra, 2022).

Tanto los hallazgos como las agendas de investigación pendientes proporcionan un marco de referencia para avanzar en nuestra comprensión sobre la representación sustantiva de las mujeres y comprender los mecanismos que habilitan una mejor representación. Lo anterior es necesario para construir democracias representativas e inclusivas en las que los diversos intereses de la ciudadanía se vean efectivamente representados.

1.4 Barreras estructurales para el liderazgo parlamentario de las mujeres

Paulatinamente, las mujeres se han incorporado al ámbito público (político, laboral, económico), pero los obstáculos para su ascenso a puestos relevantes en la toma de decisiones o de alta jerarquía siguen vigentes. Estos obstáculos –“techos de cristal”, “techos de billetes”, “paredes de cemento” y “pisos pegajosos”– no solamente aluden a las circunstancias que experimentan las mujeres en las estructuras familiares y las comunidades –tales como las dobles o triples jornadas de trabajo, las brechas salariales y educativas, el sexismo, acoso y hostigamiento sexual–. Se trata de formas de exclusión que representan barreras estructurales para limitar la participación de las mujeres en determinados ámbitos, como el político (García B., 2017).

En la base de los obstáculos a la representación sustantiva de las mujeres se encuentran los estereotipos anclados a roles sociales de género y la violencia política. De acuerdo con Virginia García B. (2017), los estereotipos tienen consecuencias reales y tangibles porque dan lugar a prejuicios, acciones de discriminación y violencia contra las mujeres. Estas barreras están implícitas en las premisas de las decisiones políticas y en los códigos informales de funcionamiento de las organizaciones, por ello son difíciles de identificar y, más aún, de erradicar.

En el ámbito legislativo, se han identificado dos formas de exclusión que representan barreras estructurales al ejercicio del cargo para las mujeres: la segregación vertical y horizontal. La primera se observa cuando el papel político de las mujeres disminuye en la medida en que nos aproximamos al centro del liderazgo político (Duverger, 1995), tal es el caso de los centros de gobierno y decisión parlamentaria como las Juntas de Gobierno y Coordinación Política. El techo de cristal “es una barrera organizacional invisible pero efectiva, que permite avanzar a las mujeres, a pesar de contar con preparación y experiencia, sólo hasta los niveles medios de la escala jerárquica” (García B., 2017, 110), pero no llegar a las cúspides del poder. Se trata de una metáfora de la segregación vertical que designa un tope para la participación plena de las mujeres en la vida pública, generado por los estereotipos y las construcciones culturales de las sociedades a través del tiempo que limita las oportunidades de las mujeres en el acceso a puestos de alta dirección. Este límite detiene la ascensión piramidal de las mujeres hacia puestos de alta jerarquía e impide su realización personal en la esfera del reconocimiento público y su influencia en la toma de decisiones.

Porsu parte, la segregación horizontal denota la “existencia de una distribución diferenciada entre mujeres y hombres en el seno de las instituciones parlamentarias, en función del ámbito o área de gestión” (Aldegue, 2015, 33). La metáfora con la que se ha explicado este tipo de segregación es el “*piso de cemento*”, una barrera cultural que asigna a las mujeres el espacio privado y las adhiere a las tareas de reproducción social y cuidado tradicionales (García B., 2017). En el ámbito de la representación política, la segregación horizontal se ha observado especialmente en la integración diferenciada de las comisiones legislativas y en la asignación de quien las preside. Tal distribución de carteras manifiesta sesgos y estereotipos de género al relegar a las parlamentarias a temáticas “feminizadas” que reproducen la división sexual del trabajo, mientras que los hombres son asignados a temas de alta relevancia política y económica.

Los estudios recientes sobre representación sustantiva de las mujeres coinciden en señalar que la paridad de género no ha logrado incidir en la eliminación de estas barreras estructurales, ya que los órganos de gobierno y decisión parlamentaria siguen estando controlados por los hombres, aun cuando éstos sean minoría en el Congreso, mientras que las mujeres son relegadas a posiciones subordinadas, a comisiones consideradas menos influyentes y alejadas de aquellas competencias predominantemente masculinas (Freidenberg *et al.*, 2022; Freidenberg y Gilas, 2020; Aldegue, 2015).

1.5 La violencia política contra las mujeres en razón de género

La inclusión paritaria de las mujeres en la política representa el avance democrático más importante desde el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres y su consecuente derecho al sufragio, a mediados del siglo XX. Sin embargo, la presencia de las mujeres en el ámbito político ha enfrentado múltiples resistencias, entre las que destacan diversas manifestaciones de violencia política en razón de género. En contextos de cuotas de género o paridad, este fenómeno se agudiza, ya que la presencia de más mujeres en el espacio político-electoral irrumpe directamente sobre la lógica patriarcal que caracteriza la dinámica política (Albaine, 2017).

Incrementar la participación política de las mujeres significa trastocar el poder masculino y ello se traduce, en muchos casos, en aumento de situaciones de discriminación y violencia generada en principio, dentro de sus propios partidos políticos. Reconociendo que la participación política de las mujeres no solo supone ocupar un cargo de elección popular, el proceso de postulación es fundamental ya que es una variable que permite medir las oportunidades

para la participación efectiva de las mujeres en la política formal. Por lo que el tema de violencia política comienza a difundirse en México, principalmente asociado a los problemas con las candidaturas femeninas, a partir de la aprobación de la ley de cuotas y posteriormente la paridad.

Como ha sido analizado por Cerva y López (2020), dentro de las reglas informales de los partidos, el apoyo a candidaturas femeninas no pasa por una consideración de justicia y democracia política, incluso se han generado varias estrategias para impedir el incremento de mujeres candidatas, pese a la existencia hoy en día de la paridad. Dentro de estas maniobras se cuentan: postular a mujeres a distritos perdidos, no concederles recursos para sus campañas, coacción mediante el argumento de la disciplina parlamentaria, ubicarlas como suplentes, entre otras, además de la persistente violencia política en razón de género.

Un estudio reciente sobre la violencia política electoral contra las mujeres ejemplifica estas circunstancias para el caso concreto de Guanajuato. Durante el proceso electoral 2017-2018, las candidatas enfrentaron “actitudes cotidianas individuales o colectivas de menosprecio, condescendencia y humillación, las prácticas normalizadas de exclusión y discriminación de actividades partidistas necesarias para fortalecer su capital político, la imposición y recriminación de adopción de roles de género, así como los gritos, amenazas y otras injurias contra las mujeres, dentro de sus propios partidos [...] ocupan candidaturas de circunscripciones que pueden ganar pero que muchas veces no representan “un botín electoral” para su partido” (Góngora, Vázquez y Flores, 2020, 241-242).

A pesar de existir en los Estados modernos leyes que nos declaran a las mujeres y hombres como iguales, todas las prácticas y hábitos cognitivos indican lo contrario (Segato, 2003). En el ámbito político, las leyes de paridad que regulan la confección de las listas electorales generan un nivel de igualdad entre ambos sexos para competir por los cargos de representación popular. No obstante, la prevalencia de desigualdades de género a través de la reproducción de estereotipos en la sociedad incide sobre los roles y protagonismo que adquieren las mujeres en la política. Resulta importante mencionar que la invisibilización y naturalización de la discriminación de género en la política constituye en ciertos contextos culturales una posibilidad para avanzar hacia una escalada de violencia mayor hacia las mujeres.

La violencia política contra las mujeres en razón de género persiste más allá de los procesos electorales; está instalada en los contextos donde las mujeres ejercen el cargo, tal es el caso de los parlamentos. En 2016, la Unión

Interparlamentaria publicó un estudio sobre sexismo, acoso y violencia contra mujeres legisladoras en 39 países a lo largo del mundo, destacando que estas prácticas son reales, están muy extendidas y tienen como objetivo principal disuadirlas a ellas o a sus colegas mujeres de seguir participando en la política. La prevalencia de violencia psicológica, que es la más generalizada, afecta a 8 de cada 10 encuestadas de todos los países y regiones, y aunque la violencia sexual, física y económica es menos elevada, no deja de ser preocupante. Asimismo, el estudio identifica factores de riesgo, como la posición adoptada por las mujeres con respecto a cuestiones concretas, como la defensa de los derechos de las mujeres, mientras que algunos factores agravantes de la violencia son pertenecer a la oposición, ser joven y pertenecer a grupos minoritarios (Unión Interparlamentaria, 2016, 7).

Uno de los problemas de la lucha contra la violencia política contra las mujeres en razón de género es la baja tasa de denuncia de los casos. De acuerdo con Camacho (2021), en Guanajuato la cifra negra de este tipo de violencia es del 89% y se asocia con su invisibilización o minimización, con la falta de confianza en las autoridades, la carencia de asesoría legal, con lo tardado de los procedimientos y con la posibilidad de represalias en sus partidos políticos.

La influencia que tiene la disciplina partidaria como uno de los inhibidores de la denuncia de los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, a pesar de que existan reglas formales para atender y sancionar estos casos, es un tema que amerita atención, especialmente en el contexto de la representación en los Congresos. Ampliamente se reconoce que son las organizaciones partidarias las que ejercen de manera constante y normalizada actos de discriminación y violencia contra sus militantes. Ello debido a los conflictos inherentes a la designación de las candidaturas, pero que incluso se extiende a la designación de los cargos internos de la cúpula partidaria (Cerva y López, 2020), pero también a la designación de posiciones de poder y control dentro del parlamento.

La disciplina partidaria limita conocer las situaciones de violencia y dificulta las denuncias debido a la exigencia de lealtad al partido. En la literatura el concepto de transfuguismo (Weidenslaufer, 2022), ubica la dicotomía entre el derecho de libertad individual de la participación política y el propio de lealtad partidaria. En el caso de las mujeres que militan en los partidos, podemos observar el transfuguismo de sus derechos político-electorales, el derecho a vivir una vida libre de violencia política y el mantener la lealtad partidaria.

La violencia hacia las mujeres constituye un disciplinamiento para mantener el *statu quo* establecido. En la arena política estos tipos de prácticas hacia las mujeres se orientan a mantener el predominio masculino de hacer política bajo reglas propias que rigen esa lógica (Archenti y Albaine, 2013). En otras palabras, las mujeres se ven constantemente entre la disyuntiva de denunciar actos de violencia política en razón de género que viven al interior de sus partidos y afrontar los costos que conlleva. Una de estas consecuencias es ver truncada su carrera política.

López (2022) señala que los avances en la toma de conciencia y empoderamiento individual y colectivo, a su vez generan una intensificación de las dinámicas de discriminación y violencia hacia aquellas mujeres que les resultan incómodas a los partidos políticos y algunos de sus miembros. En este caso, el castigo consiste en aislarlas porque se tornan peligrosas para el *statu quo* masculino en los partidos. El dejarlas solas es sólo un mecanismo de sanción social y simbólica que atraviesa por las reglas no escritas de las dinámicas internas de distribución de poder dentro de los partidos y que se expresa a través de la disciplina partidaria.

La violencia política contra las mujeres tiene múltiples facetas y magnitudes. Aquella que es generada por razones de género tiene dos intenciones centrales, la dominación y el control de las mujeres para preservar el poder masculino en todos los escenarios de lucha y ejercicio del poder político. El impacto de la violencia política en la vida de las mujeres es inconmensurable, pero la afectación no solamente es de ellas, trastoca la cultura política y afecta los procesos democráticos. De ahí que resulta necesario entenderla, visibilizarla y denunciarla para erradicarla.

1.6 Poder Legislativo y transversalidad de la perspectiva de género

La transversalidad de la perspectiva de género es una estrategia que supone que el cambio social necesario para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres puede acelerarse en la medida en que todas las áreas de poder público adopten la perspectiva de género en el procesamiento de sus decisiones, acciones y quehaceres institucionales.

La intervención pública a favor de la igualdad de género tiene una larga historia en la práctica pública, al menos desde la década de los setenta. Sin embargo, la estrategia de transversalidad irrumpe en la escena internacional en la década de los noventa a raíz de evaluar los resultados de políticas de igualdad de trato y oportunidades. En esa época, diversos estudios observaron que la desigualdad entre mujeres y hombres se mantenía firme

a pesar de un amplio esfuerzo de implementación de políticas que buscaban intencionalmente reducir esas brechas (Rees, 1998; Mazey, 2000; Jacquot, 2015). En ese contexto, la transversalidad de la perspectiva de género aparece como una forma alternativa de traducir el problema de desigualdad de género, en el que en lugar de destacar las especificidades de la desigualdad *per se*, se problematizó su persistencia (Jacquot, 2015: 59), anclada a las profundas expectativas culturales sobre el deber ser de mujeres y hombres (Beveridge *et al.*, 2000: 388).

Además, la estrategia cuestionó fuertemente el papel del Estado como parte del problema persistente de desigualdad entre mujeres y hombres. Esta desigualdad concebida como un problema de naturaleza sistémica y estructural está inscrita en las instituciones, prácticas y comportamientos sociales (Jacquot, 2015: 62), de manera que el Estado al formar parte de ese sistema, contiene en sus estructuras e instrumentos de actuación supuestos normalizados y expectativas sobre el deber ser de mujeres y hombres. Por ello, al desplegar sus instrumentos de gobierno, el Estado actúa sobre la desigualdad de género en la mayoría de los casos sosteniéndola.

En ese sentido, la estrategia plantea la necesidad de que el Estado, en todas sus manifestaciones y actuaciones públicas adopte la perspectiva de género como una premisa fundamental en sus leyes, políticas y programas, a partir de reconocer la desigualdad entre mujeres y hombres como un problema estructural y sistemático para que sea capaz de evaluar el impacto de su actuación en esas relaciones de desigualdad.

En 1997, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas definió la incorporación de la perspectiva de género como “el proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que mujeres y hombres se beneficien por igual y la desigualdad no se perpetúe. El objetivo final es lograr la igualdad de género.”⁹

El Poder Legislativo, como uno de los pilares del poder público de los Estados, es un actor clave para la promoción de la igualdad de género pues son instituciones que reflejan a las sociedades y representan sus propósitos

9 Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSO-CAC1997.2.PDF>

públicos más elementales. En ejercicio de sus funciones sustantivas, los parlamentos son espacios donde se representan los intereses del electorado, se posicionan los problemas públicos en el debate político y se elabora la legislación para la consecución de objetivos públicos; tales actividades demandan el reconocimiento de la desigualdad entre mujeres y hombres en la vida social y la promoción de la igualdad de género desde el marco constitucional y normativo.

La mayor incorporación de las mujeres a los espacios de decisión política, detonados por las leyes de cuotas, ha estado acompañada de desafíos para adaptarse a reglas y condiciones de funcionamiento parlamentario configuradas en su ausencia, las cuales no promueven la igualdad de género (Marx y Borner, 2011). Por ello a nivel internacional se discute la importancia de la incorporación de la perspectiva de género en los parlamentos.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria “Un parlamento sensible al género es aquel cuya composición, estructuras, funcionamiento, métodos y labor responden a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres [...] Un parlamento sensible al género no tiene barreras – sustantivas, estructurales o culturales– para la participación plena de la mujer y la igualdad entre hombres y mujeres, tanto parlamentarios como miembros del personal. No sólo es un lugar donde las mujeres pueden trabajar, sino también un lugar donde las mujeres quieren trabajar y aportar su contribución.” (Unión Interparlamentaria, 2017, 5). La estrategia de transversalidad de la perspectiva de género es clave para lograr este propósito.

La incorporación de la perspectiva de género se ha llevado a cabo en el ámbito sustantivo del actuar del Estado, que para el caso de los parlamentos se refiere a sus tareas de representación a través de la legislación de asuntos de interés del electorado. En términos sustantivos existen tres mecanismos institucionales principales que pueden ayudar a los congresos a garantizar que los resultados de la labor parlamentaria y que han sido analizados desde una perspectiva de género: las comisiones sobre igualdad de género, los grupos parlamentarios de mujeres y las unidades especializadas de apoyo técnico (Unión Parlamentaria, 2011).

Las comisiones sobre igualdad de género son órganos institucionalizados que se encargan de la toma de decisión primaria en torno a las iniciativas de ley o reforma presentadas en el Congreso relacionadas con los derechos de las mujeres; estas comisiones representan también un “foro de expresión para la colocación de ciertos temas en la agenda de las legislaturas” (Puente y Cerna, 2017, 39). Por su parte, los grupos parlamentarios de mujeres

–bancada de mujeres, bancada femenina o bancada para la igualdad sustantiva– son denominaciones que refieren a la articulación interpartidaria de legisladoras para la defensa de la agenda para la igualdad de género, esto es, de legisladoras de diferentes grupos parlamentarios que articulan redes de apoyo en agendas comunes, más allá de los grupos parlamentarios a los que se encuentran adscritas formalmente (Johnson 2014); se trata de grupos de coordinación generalmente informales que empujan de común acuerdo las iniciativas para la igualdad de género y pueden lograr mayores consensos para su aprobación.

Finalmente, con el propósito de fortalecer las capacidades de los parlamentos para incorporar la perspectiva de género en sus tareas sustantivas y promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género, una práctica internacional promovida por la Unión Interparlamentaria es la creación de unidades especializadas que acompañan el trabajo legislativo mediante información analítica y servicios de apoyo técnico.

Por otra parte, para poder realizar sus funciones sustantivas los parlamentos cuentan con una estructura organizacional; como tal, estos espacios representan un centro de trabajo para muchas personas. Por ello, además de incorporar la perspectiva de género en el trabajo sustantivo, los parlamentos sensibles al género promueven una cultura y una infraestructura para la igualdad (Unión Interparlamentaria, 2017). Se trata de la promoción de políticas que tengan en cuenta la eliminación de la segregación de las mujeres en ciertas áreas o niveles de la organización, la prevención, atención y sanción de cualquier forma de violencia y discriminación en el trabajo, así como las necesidades de conciliación del personal, entre otras.

Como en cualquier organización pública, la transversalidad de la perspectiva de género es necesaria en los parlamentos para modificar culturas burocráticas que normalizan roles y estereotipos de género y perpetúan la desigualdad entre mujeres y hombres a través de sus reglas y prácticas. El objetivo es asegurar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres para que todas las personas empleadas en el parlamento tengan los mismos derechos y oportunidades en ambientes libres de discriminación y violencia.

Capítulo 2. Liderazgo parlamentario de las mujeres en el Congreso del Estado

Georgina Yemara López Hernández

La exclusión de mujeres de la esfera pública-política han conformado de manera desigual las relaciones de género y espacios de poder. En la construcción de un sistema de género, se han establecido normas y prácticas sociales diferentes para hombres y mujeres, asignando la esfera privada a las mujeres y la pública a los hombres, lo cual “propicia un desigual reparto de poder en la sociedad que influye en las oportunidades de que dispone cada persona en todos los ámbitos de la vida, incluido el de la política. De ahí que el sexo sea un determinante importante que, unido a otros como clase o etnia, puede potenciar las desigualdades e inequidad en el acceso y permanencia en la vida política” (Ruiz, S. y Grande, M, 2015, 153).

La incursión de las mujeres en la política se ha caracterizado por el enfrentamiento a obstáculos estructurales, económicos, sociales y políticos. Esta exclusión se visualiza a nivel mundial en todos los ámbitos de la política. Según el Mapa de las Mujeres en Política de la ONU publicado en 2021¹⁰, el promedio de mujeres en los parlamentos (cámara alta y baja) en el mundo es de un 25.5%, siendo América uno de los continentes con mayor presencia de mujeres, con un 32.4%.

10 ONU Mujeres. (13 de noviembre de 2021). Obtenido de <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2021/03/women-in-politics-map-2021>

México ocupa el número 6 en el ranking mundial con un 48.2% de mujeres en la cámara baja y un 49.2% en la cámara alta (2021). Sin embargo, la presencia de las mujeres en los parlamentos tiene múltiples vértices, no sólo los asociados al tamaño o la cantidad de esa presencia, sino a la forma en que ocurre la representación y los cambios que induce en las dinámicas legislativas.

Una de las dimensiones de la representación que analizamos en este trabajo es el liderazgo parlamentario de las legisladoras. El interés específico es documentar y analizar el acceso de las mujeres a los órganos de trabajo, decisión y liderazgo parlamentario. En ese sentido, presentamos en este apartado las características de la presencia de las mujeres en los órganos más importantes del Congreso del Estado de Guanajuato, durante el primer año de la LXV Legislatura.

En primer lugar, con el objetivo de mostrar el avance en el acceso de las mujeres a cargos de representación en el Congreso del Estado de Guanajuato, especialmente a raíz de las reformas constitucionales en materia de paridad, mostramos la conformación histórica del Pleno del Congreso en los últimos 25 años, así como las características de su conformación actual. Enseguida se presenta la conformación de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la LXV Legislatura del Congreso del Estado, actualmente en funciones, así como la presencia de las mujeres en ese órgano de máxima decisión.

En tercer lugar, se muestra la integración de las dos Mesas Directivas que se conformaron durante el primer año de la LXV Legislatura y finalmente se presenta un análisis de la conformación de las Comisiones Legislativas, con énfasis en quienes las presiden. Asimismo, se incluye una caracterización de las comisiones a partir de las temáticas que abordan y se describe de manera comparada la presencia de mujeres y hombres en ellas. Este capítulo cierra con la documentación de la conformación inédita de la Bancada Feminista en el Congreso de Guanajuato y se discute la relevancia de las alianzas entre mujeres para liderar el avance de la agenda de igualdad de género.

Dos estrategias fueron empleadas para documentar este capítulo. La primera implicó la revisión de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado para identificar los órganos principales del Congreso y a partir de ello construir dos bases de datos. La primera contiene la integración del Pleno de 9 legislaturas del Congreso del Estado de Guanajuato (de 1997 a 2024), con información de los resultados electorales publicados por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. La segunda

base de datos contiene la conformación de los órganos de decisión del Congreso (Junta de Gobierno y Coordinación Política, Mesas Directivas y Comisiones Legislativas) durante el Primer año de la actual LXV Legislatura, a partir de la información publicada en la página web oficial del Congreso del Estado de Guanajuato. La información de ambas bases nos permitió identificar la distribución de poder entre diputadas y diputados, en términos de la ocupación de posiciones de liderazgo parlamentario.

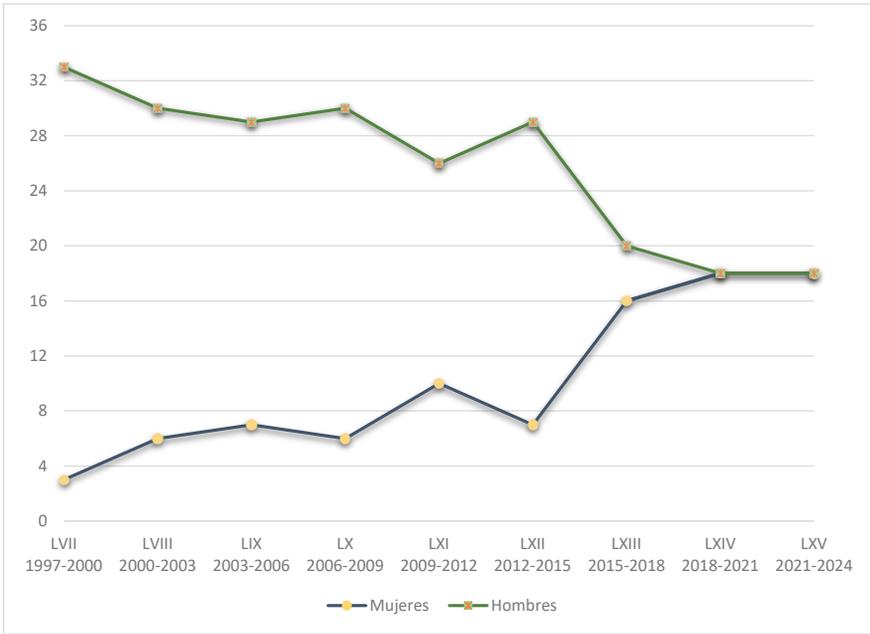
Con el propósito de comprender las dinámicas legislativas que generan esos resultados, la segunda estrategia consistió en la elaboración de una base de información sobre el perfil de las diputadas y el diseño de una entrevista cualitativa para conocer su experiencia parlamentaria durante el primer año de la legislatura. La baja respuesta de las legisladoras a nuestra invitación para participar en esta investigación impidió profundizar en este análisis, no obstante, decidimos incluir las experiencias de las dos diputadas entrevistadas que permiten apuntalar los resultados del análisis realizado a partir de los datos disponibles.

2.1 Pleno

El órgano máximo de decisión del Congreso del Estado es el Pleno, integrado por las 36 diputadas y los diputados electos en el proceso electoral.

La LXV Legislatura es la segunda en la historia del Congreso del Estado de Guanajuato que está integrada de forma paritaria por mujeres y hombres, aunque desde la LXIII Legislatura, la brecha de género en la representación se acortó drásticamente con motivo de la reforma constitucional en materia de paridad de 2014 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Integración del Congreso del Estado de Guanajuato 1997-2024



Fuente: Elaboración propia.

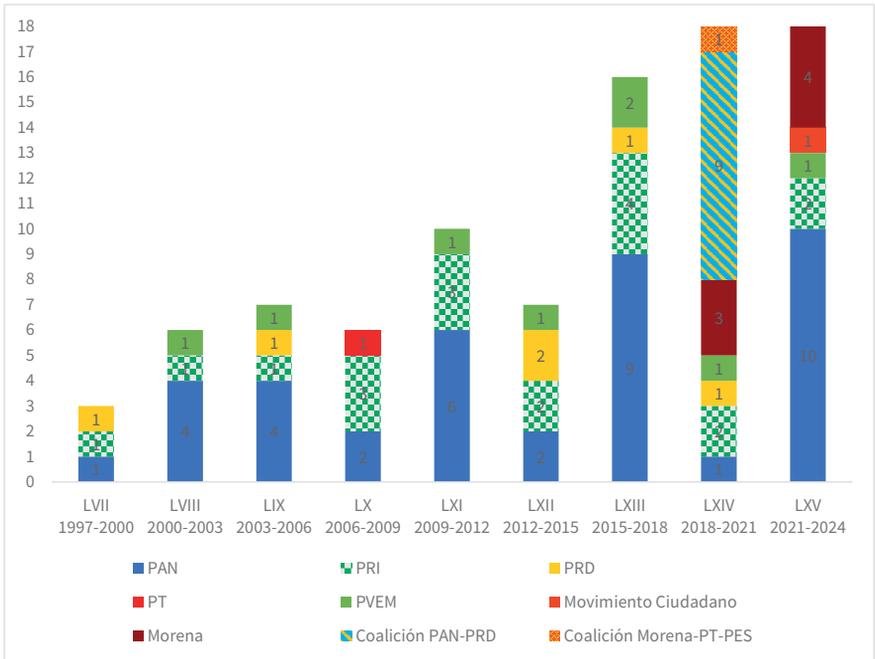
La reforma constitucional del año 2014 “constituyó un pilar fundamental para la consolidación de la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones, al elevar a rango constitucional el principio de paridad de género, aunque en ese momento se estableció como un piso mínimo sólo para la postulación de candidaturas a legislaturas federales y locales, las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales, así como algunos congresos locales, implementaron medidas y disposiciones con la finalidad de extender su aplicación a otros cargos de elección popular y garantizar así la existencia de condiciones para que las mujeres ejercieran plena y efectivamente sus derechos humanos, político- electorales”¹¹.

La reducción de la brecha de género desde las legislaturas LXIV y LXV, son un claro ejemplo del impacto que tuvo la modificación de las reglas electorales en el acceso de las mujeres a los escaños. Durante los últimos 25

11 Diario Oficial de la Federación. (10 de septiembre de 2021). Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629466&fecha=10/09/2021#gsc.tab=0

años, las mujeres que han logrado una curul en el Congreso del Estado han representado distintas fuerzas políticas, principalmente del PAN, seguido por el PRI, PRD y PVEM. No obstante, como se muestra en la Gráfica 2, desde 2018 existe una mayor pluralidad en los perfiles de las mujeres que llegan al Congreso.

Gráfica 2. Diputadas en el Congreso del Estado de Guanajuato, por partido político 1997-2024



Fuente: Elaboración propia.

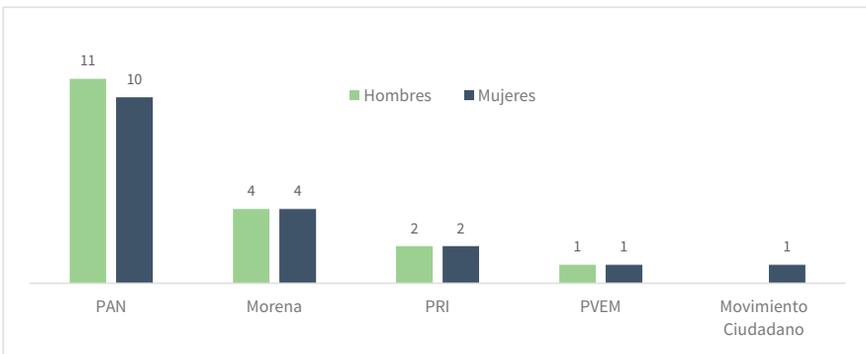
Este fenómeno sobre el aumento en la pluralidad en el Congreso desde 2018, no es único en Guanajuato. Vale la pena recordar que, en los últimos veinte años, en la cámara alta y en gran parte de los congresos locales, el trabajo de académicas y especialistas ha dado cuenta de un proceso gradual de mayor competitividad electoral, pluralidad partidaria y acceso de las mujeres al legislativo.

De acuerdo con Pérez “la democratización a nivel subnacional en México ha significado la celebración de elecciones limpias y competitivas y poder crecientemente compartido entre partidos políticos en las instituciones de gobierno, lo cual ha promovido legislaturas más autónomas y activas respecto a los ejecutivos, así como una distribución partidista más plural de las estructuras de poder interno de los congresos” (Pérez, 2009, 256).

Existen varios estudios que sostienen que los congresos estatales han adquirido mayor autonomía y han comenzado a fungir como instituciones de contrapeso a los gobernadores a consecuencia de la no coincidencia de mayorías en el ejecutivo y legislativo. En estas circunstancias, se rompe la vieja inercia de subordinación del legislativo hacia el ejecutivo y se pone en marcha la división de poderes que estipulan los marcos constitucionales. En segundo lugar, las legislaturas experimentan un cambio institucional interno como respuesta a las situaciones de creciente pluralidad político-partidaria. Las viejas reglas de control unipartidario de los legislativos estatales dan paso a diseños pluripartidistas para la integración y asignación de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones (Beer, 2003; Cejudo, 2005).

La LXV Legislatura (2021-2024) es pluripartidista y está integrada por 18 mujeres y 18 hombres. Los partidos políticos que se encuentran representados en el Congreso tienen una integración paritaria, con excepción del PAN cuya bancada está integrada por 11 hombres y 10 mujeres, y de Movimiento Ciudadano que cuenta únicamente con una diputada (Gráfica 3).

Gráfica 3. Integración de la LXV Legislatura, por partido político y sexo



Fuente: Elaboración propia con información oficial obtenida en la página web del Congreso del Estado de Guanajuato <https://www.congresogto.gob.mx/>

La integración de la LXV Legislatura nos muestra en primera instancia una representación paritaria por partido político. Sin embargo, la paridad no es suficiente, se requiere la igualdad de acceso a los diversos cargos de toma de decisiones. En virtud de que la igualdad sustantiva no puede limitarse a un asunto meramente cuantitativo (Mirón, López y Bárcena, 2017), es preciso preguntarse ¿Dónde se desempeñan las mujeres una vez que llegan como legisladoras? esto lo veremos a continuación.

2.2 Junta de Gobierno y Coordinación Política

Como mencionamos anteriormente, la aplicación del principio de paridad ha implicado que un mayor número de mujeres accedan a los congresos, sin embargo es un hecho documentado que la distribución del poder entre los géneros dista de ser paritaria “los espacios de decisión política al interior de los congresos reflejan una distribución desigual de poder entre mujeres y hombres, básicamente, a construcciones sociales relacionadas con los roles estereotipados de género que permean, indefectiblemente, el espacio legislativo tanto federal como estatal” (Cerna, Solís y Rodríguez, 2021, 556).

Un elemento importante que nos permite tener elementos para ver la distribución desigual del poder es la conformación de la Junta de Gobierno y Coordinación política. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la Junta de Gobierno y Coordinación Política es el órgano de gobierno encargado de la dirección de los asuntos relativos al régimen interno del Poder Legislativo, con el fin de optimizar sus funciones legislativas, políticas y administrativas.

En ese orden de ideas, la Junta de Gobierno y Coordinación Política tiene como principales atribuciones:

- Ejercer el gobierno interior del Congreso;
- Conducir las relaciones políticas con los otros dos poderes del Estado, los ayuntamientos, los organismos autónomos, los poderes de la Federación o de otros Estados y demás organismos y entidades públicas, nacionales e internacionales;
- Establecer la agenda legislativa común; las políticas, lineamientos y estrategias de comunicación social; aprobar la edición de publicaciones; emitir los lineamientos para el desarrollo de actividades de cabildeo y de parlamento abierto y aprobar los lineamientos del Observatorio Ciudadano Legislativo;

- Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que entrañen una posición política del Congreso;
- Proponer al Pleno la integración de las comisiones permanentes y especiales y autorizar la contratación de asesorías externas o especialistas para el trabajo de las mismas; la aprobación los nombramientos de las personas titulares de la Secretaría General y la Contraloría Interna, así como su remoción; proponer la terna para la designación del titular de la Auditoría Superior del Estado o su ratificación; aprobar los nombramientos de los titulares de las diferentes Direcciones y Unidades del Congreso del Estado; proponer reconocimientos especiales y los reglamentos y lineamientos sobre la organización y funcionamiento del Congreso, así como autorizar sus manuales de organización y procedimiento;
- Ser el conducto para proponer al Pleno la solicitud al titular del Poder Ejecutivo para la comparecencia de servidores públicos y establecer los términos en los que se llevarán a cabo;
- Coordinar los trabajos administrativos del Congreso del Estado y evaluar su eficiencia y calidad;
- Determinar lo conducente a los medios electrónicos como mecanismo para la difusión de los actos del Poder Legislativo, acordar sesiones a distancia y emitir los lineamientos para su desarrollo;
- Conocer y emitir opinión de las iniciativas o asuntos que le sean remitidas;
- Determinar la aplicación de sanciones disciplinarias a los servidores públicos del Congreso.

La Junta de Gobierno y Coordinación Política se integra por las y los diputados coordinadores de grupos parlamentarios, integrantes de las representaciones parlamentarias e independientes. Es el órgano colegiado que sirve de enlace entre los grupos parlamentarios constituidos en el seno de la legislatura para impulsar entendimientos y lograr los acuerdos necesarios para cumplir con sus atribuciones constitucionales. La Presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política recae en quien coordine el grupo

parlamentario que cuente con mayoría absoluta en el Congreso y presidirá ese órgano durante toda la legislatura.

Durante el primer año de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, la Junta de Gobierno y Coordinación Política estuvo conformada por 4 diputados coordinadores de grupos parlamentarios PAN, MORENA, PRI y PVEM en los cargos de Presidente, Vicepresidente y Vocales, respectivamente, así como una diputada representante parlamentaria de Movimiento Ciudadano que participa también como Vocal.

Tabla 1. Integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la LXV Legislatura

Diputados y Diputada	Nombramiento	Partido
Luis Ernesto Ayala Torres	Presidencia	
Ernesto Millán Soberanes	Vicepresidencia	
Alejandro Arias Ávila	Vocal	
Gerardo Fernández González	Vocal	
Dessire Ángel Rocha	Vocal	

Fuente: Elaboración propia con información oficial obtenida en la página web del Congreso del Estado de Guanajuato <https://www.congresogto.gob.mx/>

Para el ejercicio de sus atribuciones, la Junta de Gobierno y Coordinación Política se apoya en una Secretaría Técnica que es ocupada por la persona titular de la Secretaría General del Congreso del Estado.

La Junta de Gobierno y Coordinación Política es un órgano jerárquico, compuesto por integrantes de todas las fuerzas políticas representadas en

el Congreso, pero que mantiene la asimetría de poder entre sus integrantes según las mayorías constituidas a partir de los resultados electorales. Además de esa asimetría estructural, en el caso de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato se observa una asimetría de género, ya que el 80% de sus integrantes son hombres.

“Si bien es cierto que tenemos un congreso paritario, en los números, representativamente es paritario, no es paritario en el ejercicio del poder al interior del congreso ¿sí? Es decir, llegamos a la paridad representativa pero no a la paridad sustantiva y eso se ve reflejado evidentemente en la Junta de Coordinación Política, porque ahí están representadas las coordinaciones de los grupos parlamentarios y resulta que no tenemos ninguna coordinadora de grupo parlamentario. Hay una compañera, pero ella es representación parlamentaria, o sea, solamente es ella, entonces, a fuerzas tiene que estar ¿no? pero en los otros grupos parlamentarios [...] sus coordinaciones están a cargo de hombres” (Entrevista 1).

Esta asimetría es un claro ejemplo de los techos de cristal que enfrentan las diputadas para acceder a este órgano jerárquico, donde a pesar de existir paridad en el Congreso, el poder político sigue estando concentrado en manos de los hombres. No obstante, el carácter desigual de ese espacio se manifiesta en la exclusión que percibe la única legisladora que forma parte de ese órgano, como lo señaló en la entrevista al discutir sobre las decisiones de conformación de las comisiones legislativas:

“[la decisión la toma] el Presidente de la Junta de Gobierno. Con él, te reúñas para decirle cuál querías, pero él ya tenía su mapita de las suyas y luego lo que sobre, a ver que te daba [en la Junta de Gobierno y Coordinación Política] no se discute nada, no se discute nada, a ver en la junta te mayoritean, es la palabra, o sea, tú tienes una opinión <ah entonces voto por voto ponderado> y ya, ganan ellos pues tienen ahí el voto y la verdad es que es un desgaste impresionante [...]”

Me hubiera gustado conocer un poco más del funcionamiento del Congreso, pero por parte del partido ¿eh? a ver el partido, los hechos, hechos son, nunca me dio una capacitación sobre qué significaba que iba a ser diputada, déjate de eso, estar en la Junta de Gobierno y Coordinación Política ¿no? porque yo iba a estar ahí, [...] no preparan a las mujeres para que lleguen a esos puestos de decisión en temas de negociación, de cómo cabildear” (Entrevista 2).

Además, la premisa naturalizada de que el poder es masculino, permea en las decisiones políticas dentro de los partidos e impacta la posibilidad de que las mujeres ejerzan un liderazgo significativo cuando ejercen el cargo. A pesar de que la ley mandata que los partidos políticos destinen parte de su presupuesto ordinario al fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres, la omisión a ese mandato genera desventajas en la capacidad de las mujeres

para hacer valer su voz e incidir efectivamente en la toma de decisiones.

2.3 Mesa Directiva

La Mesa Directiva es el órgano encargado de conducir las sesiones del Pleno o la Diputación Permanente y asegurar el adecuado desarrollo de los debates, discusiones y votaciones con libertad en la deliberación.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la Mesa Directiva tiene como atribuciones asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones; realizar la interpretación de lo dispuesto en diferentes normativas para el cumplimiento de sus atribuciones y la adecuada conducción de las sesiones; formular las medidas necesarias para el desarrollo de los debates y discusiones de los asuntos que se traten en las sesiones; cuidar que las iniciativas, dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; y elaborar declaratorias de separación del cargo derivadas de resoluciones dictadas por la Cámara de Diputados en Juicio de Procedencia, así como las declaratorias de separación o destitución del cargo de servidores públicos conforme a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

La Mesa Directiva se integra por una Presidencia, una Vicepresidencia, dos Secretarías y una Prosecretaría. Las diputadas y diputados que la conforman son electos por la mayoría absoluta del pleno. Por cada periodo ordinario se elige una Mesa Directiva distinta, mientras que, en los periodos extraordinarios, actúa la Mesa Directiva de la Diputación Permanente. Además, la Presidencia de la Mesa Directiva preside el Congreso del Estado y ostenta la representación del Poder Legislativo. Para el ejercicio de sus atribuciones, la Mesa Directiva cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica, que recae en la persona titular de la Dirección General de Servicios y Apoyo Técnico Parlamentario del Congreso del Estado.

Durante el primer año de la LXV Legislatura, la conformación de la Mesa Directiva del primer periodo ordinario¹² y la del segundo periodo ordinario¹³, se realizó como se muestra enseguida.

12 Acta número 1, Junta Preparatoria previa a la Instalación y Apertura del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXV Legislatura del Estado de Guanajuato, celebrada el 24 de septiembre de 2021.

13 Acta número 16, Junta Preparatoria de la LXV Legislatura del Estado de Guanajuato, Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional, celebrada el 15 de febrero de 2022.

Tabla 2. Integración de las Mesas Directivas durante el Primer Año de la LXV Legislatura

Primer Periodo			Segundo Periodo		
Diputados y Diputadas	Nombra- miento	Partido	Diputados y Diputadas	Nombra- miento	Partido
Armando Rangel Hernández	Presiden- cia		Irma Leticia González Sánchez	Presidencia	
Cuauhtémoc Becerra González	Vicepresi- dencia		Laura Cristina Márquez Alcalá	Vicepresi- dencia	
Noemí Márquez Márquez	Secretaría		Briseida Anabel Magdaleno González	Secretaría	
Janet Melanie Murillo Chávez	Secretaría		Yulma Rocha Aguilar	Secretaría	
Gustavo Adolfo Alfaro Reyes	Prosecre- taría		Katía Cristina Soto Escamilla	Prosecre- taría	

Fuente: Elaboración propia con información oficial obtenida en la página web del Congreso del Estado de Guanajuato <https://www.congresogto.gob.mx/>

Como se observa, durante el Primer Periodo Ordinario, la Mesa Directiva tuvo una conformación mixta con 3 hombres (60%) y dos mujeres (40%); además de que la Presidencia y Vicepresidencia fueron ocupadas por dos hombres. En el caso de la Mesa Directiva del Segundo Periodo Ordinario, la totalidad de sus integrantes fueron mujeres.

2.4 Comisiones Legislativas

En el estudio que realizaron Cerna *et al.* (2021) sobre la conformación de los espacios de decisión en los 17 congresos subnacionales estudiados para los periodos 2012-2015 y 2015-2018, encontraron que los espacios de poder fueron presididos de manera predominante por el género masculino porque el ostentar una presidencia de comisión, de congreso o de grupo parlamentario es sinónimo de privilegio en el ámbito político.

Además, “en los casos de Guanajuato y San Luis Potosí, las mujeres presidieron entre 10.00% y 9.52% de las comisiones, respectivamente. Ambos estados además de compartir características como son los más bajos porcentajes de presidentas de comisiones también comparten un contexto socio-cultural marcado por el conservadurismo y la fuerte presencia de roles estereotipados de género, lo cual puede influir en el comportamiento dentro del Congreso a la hora de repartir las presidencias de comisiones” (Cerna *et. al*, 2021, 557).

A partir de este antecedente para los periodos 2012-2015 y 2015-2018, analizaremos la situación actual de las comisiones en el Congreso del Estado de Guanajuato. Recordemos que las comisiones legislativas son grupos de trabajo institucionalizados que se encargan de discutir e informar sobre un proyecto de ley o propuesta sometida a su conocimiento. Tradicionalmente, el Poder Legislativo establece comisiones para abordar áreas temáticas de acuerdo con lo que establece su legislación interna.

Las comisiones legislativas son órganos integrados de manera plural y colegiada por diputadas y diputados, encargadas de estudiar y dictaminar de manera especializada los asuntos que son competencia del Congreso. Por lo general, se orientan no sólo a elaborar proyectos de leyes y a proponer reformas a la legislación vigente, sino a estudiar los proyectos presentados por las y los legisladores, proponer modificaciones a sus contenidos o su redacción e informar al pleno sobre los mismos, además de desarrollar contactos con sectores políticos y sociales afectados por dichas leyes.

Los tipos de comisiones legislativas en el Congreso del Estado de Guanajuato son: permanentes, unidas y especiales.

- Se denominan comisiones legislativas **permanentes** las que se constituyen con carácter definitivo y funcionan durante todo el ejercicio de la Legislatura.
- Las comisiones legislativas **unidas** son las que se conforman con la suma de los miembros de algunas de las distintas comisiones.
- Las comisiones legislativas **especiales** son aquellas que se establecen de manera transitoria; estas funcionan en términos de las facultades que el Congreso del Estado les otorgue y conocen específicamente de los asuntos que hayan motivado su conformación.

En la LXV Legislatura actualmente en funciones existe un total de 25 comisiones, 12 de las cuales están presididas por mujeres (48%) y 13 por hombres (52%), como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Integración de las Comisiones Legislativas durante el Primer Año de la LXV Legislatura

	Nombre de la comisión	Número de integrantes	Partido	Sexo
1	Comisión de Administración	5	PAN	H
2	Comisión de Asuntos Electorales	5	PRI	H
3	Comisión de Asuntos Municipales	5	PAN	H
4	Comisión de Atención al Migrante	5	MORENA	M
5	Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables	5	MORENA	H
6	Comisión de Desarrollo Económico y Social	5	PAN	H
7	Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública	5	PAN	H
8	Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura	5	PAN	M
9	Comisión de Fomento Agropecuario	5	PAN	H
10	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	7	PAN	M
11	Comisión de Hacienda y Fiscalización	5	PAN	H
12	Comisión de Justicia	5	PAN	M
13	Comisión de Juventud y Deporte	5	MORENA	M
14	Comisión de Medio Ambiente	5	PVEM	M
15	Comisión de Responsabilidades	10	PAN	M
16	Comisión de Salud Pública	5	MORENA	M
17	Comisión de Seguridad Pública y Comunicaciones	5	PAN	H
18	Comisión de Turismo	5	PAN	H

19	Comisiones Unidas de Justicia y para la Igualdad de Género	10	PAN	M
20	Comisión Especial para dar Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030	9	PAN	M
21	Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social y de Desarrollo Urbano y Obra Pública	9	PAN	H
22	Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Obra Pública y de Medio Ambiente	9	PAN	H
23	Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia	10	PAN	M
24	Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales	11	PAN	H
25	Comisión Para la Igualdad de Género	5	PRI	M

Fuente: Elaboración propia con información oficial obtenida en la página web del Congreso del Estado de Guanajuato <https://www.congresogto.gob.mx/comisiones>

En las comisiones, los hombres y las mujeres participan en el debate de los asuntos políticos y la asignación de recursos, además incluyen su opinión y sus prioridades en la adopción de decisiones sobre objetivos y procesos de desarrollo. Durante las últimas décadas, tanto a nivel federal como en los congresos estatales se han creado comisiones orientadas a tratar temas de la agenda de género. El trabajo de estas comisiones está orientado a favorecer legislaciones específicas sobre los derechos de las mujeres. Las tareas de estos órganos parlamentarios tienden a ser diversas y no hay un único patrón que configure su dinámica.

Algunos estudios han detectado que, si bien las mujeres están ocupando cada vez más presidencias de comisiones, tienden a presidir comisiones sobre cuestiones “blandas” o comisiones de reproducción de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda y de cultura (Chasquetti y Pérez, 2012).

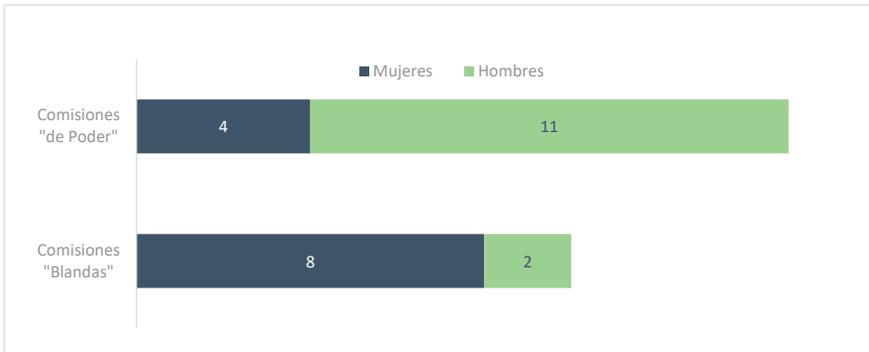
Aunque estas comisiones son importantes porque abordan temas que ocupan una buena parte del presupuesto público, la percepción de muchos legisladores es que ellos, por el contrario, se concentran en comisiones que

abordan temas de economía, finanzas, caminos y transportes, defensa, seguridad, agricultura, medio ambiente, planeación y comercio (Ballington, 2008, 64-66).

Existen diferentes propuestas para clasificar a las comisiones legislativas. De acuerdo con Chasquetti y Pérez (2012), un patrón que presentan estas clasificaciones es que, por los temas de las agendas políticas y el grado de influencia en los asuntos, comisiones como las de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y Vigilancia, se posicionan como las de mayor demanda e influencia.

Para fines de esta investigación, tales temáticas son consideradas para evaluar las “comisiones de poder” y “comisiones blandas”. Por lo tanto, si a las comisiones que presiden las mujeres las analizamos con los criterios anteriores, tenemos que solamente 4 comisiones están en la categoría “de poder” (33%) y 8 en la categoría de “blandas” (67%), mientras que si analizamos con estos mismos criterios las comisiones que están presididas por los legisladores, observamos que 11 comisiones están en la categoría “de poder” (85%) y 2 en la categoría de “blandas” (15%).

Gráfica 4. Tipo de Comisión Legislativa e integración por sexo



Fuente: Elaboración propia.

Las comisiones “de Poder” y “Blandas” que presiden mujeres y hombres en el Congreso del Estado de Guanajuato se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 4. Presidencia de las Comisiones Legislativas por sexo y tipo

Presidencia	Comisiones “de Poder”	Comisiones “Blandas”
Mujeres	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales Comisión de Justicia Comisión de Responsabilidades Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia	Comisión de Atención al Migrante Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura Comisión de Juventud y Deporte Comisión de Medio Ambiente Comisión de Salud Pública Comisión de Unidas de Justicia y para la Igualdad de Género Comisión Especial para dar Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030 Comisión Para la Igualdad de Género

Presidencia	Comisiones “de Poder”	Comisiones “Blandas”
Hombres	Comisión de Administración Comisión de Asuntos Electorales Comisión de Asuntos Municipales Comisión de Desarrollo Económico y Social Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública Comisión de Fomento Agropecuario Comisión de Hacienda y Fiscalización Comisión de Seguridad Pública y Comunicaciones Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social y de Desarrollo Urbano y Obra Pública Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Obra Pública y de Medio Ambiente Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales	Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables Comisión de Turismo

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con nuestras entrevistadas, a pesar de que existe un procedimiento respecto de la conformación de las comisiones, existe la percepción de que éstas son asignadas discrecionalmente por quien preside la Junta de Gobierno y Coordinación Política, lo cual genera una distorsión tanto en perfiles como en la distribución desigual entre mujeres y hombres de las comisiones relevantes:

“En la Ley Orgánica dice que [las comisiones] deberían de conformarse con respecto a los perfiles que tienen los diputados. Bueno, en mi caso, mi perfil no fue tomado en cuenta [...] ponen a quien se les da la gana, nada más para poder tener ellos el control [...] eso falla mucho porque, a ver, en las comisiones donde están las mujeres, a excepción de Gobernación y Puntos Constitucionales [...] todos los temas importantes los tienen los hombres ¿no?” (Entrevista 2).

“A las mujeres diputadas las envían a estas comisiones que las encasillan en su rol ¿no? evidentemente a la de igualdad, a la de educación, a la de salud, y así ¿no? Entonces en el caso de Guanajuato, aunque esas comisiones las encabezan mujeres, hay dos comisiones que son muy importantes y que yo creo que son las que más trabajo tienen, que es la de Justicia y la de Gobernación y desde la Legislatura pasada están encabezadas por mujeres. Entonces siempre hay honrosas excepciones” (Entrevista 1)

Si bien el Congreso del Estado de Guanajuato está conformado paritariamente, la escasa participación de las mujeres en la conformación de algunos de los órganos más importantes refleja la persistencia de segregación vertical y horizontal, barreras estructurales que impiden la participación de las mujeres en espacios de liderazgo y su influencia en la toma de decisiones. El carácter estructural de estas barreras se origina en las culturas y prácticas que se reproducen cotidianamente en los espacios de participación política, desde los propios partidos políticos hasta los espacios de representación pública.

2.5 Bancada Feminista: alianza entre mujeres para liderar la agenda

Las experiencias de éxito de diversos países alrededor del mundo muestran que los grandes cambios dependen muchas veces del esfuerzo colectivo de las mujeres que se han decidido a trabajar juntas para impulsar estrategias y reformas concretas que las representen. Estas experiencias de redes interparlamentarias se conocen en otros países como comisiones o bancadas femeninas en los congresos. Algunos ejemplos en América Latina son: la Bancada Femenina del Congreso Nacional de Brasil, la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia, la Comisión Bicameral de la Defensa de la Mujer, el Foro de Mujeres Parlamentarias en Ecuador, la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas y la Bancada Bicameral Femenina de Uruguay (López, 2019). En 2022 podemos dar cuenta de la Bancada Feminista “Julietta Kirkwood” en Chile y la Bancada Feminista del Partido Socialismo y Libertad (PSOL)¹⁴ en Brasil que tienen como propósito impulsar la agenda de género en sus respectivos países.

En México se ha documentado la creación de redes interpartidarias y los pactos entre mujeres en la cámara alta. Un ejemplo de ello es el trabajo

¹⁴ Ver <https://bancadafeministapsol.com.br/>

en el Congreso de la Unión cuando se logró el consenso entre mujeres de los diferentes grupos parlamentarios para avanzar la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Para el logro de estas leyes, se trabajó en la LIX Legislatura para redactarlas, pero ya no se votaron. Gracias al trabajo conjunto, las integrantes de la LX Legislatura las retomaron y las aprobaron tal cual como fueron redactadas por sus antecesoras.¹⁵ Quedando en evidencia la capacidad de las legisladoras de distintos partidos de trabajar juntas y pasar la estafeta para poder avanzar en temas importantes para la agenda de Igualdad (López, 2019).

A nivel local, la creación de redes interpartidarias la observamos en la articulación de las bancadas feministas. En 2019, la red de organizaciones ciudadanas propuso a las diputadas constituyentes de la Ciudad de México constituir una Bancada Feminista¹⁶. En Guanajuato, el 17 de marzo de 2022 fue presentada la Bancada Feminista del Congreso del Estado de Guanajuato, con el propósito de impulsar proyectos legislativos con perspectiva de género y en defensa de los derechos de las mujeres, como lo publicaron algunos medios de comunicación “diputadas locales en el Congreso del Estado anunciaron que por primera vez en la historia del recinto legislativo se contará con una bancada feminista integrada por las diputadas de oposición Dessire Ángel Rocha de Movimiento Ciudadano, Yulma Rocha del PRI y Martha Ortega Roque del Partido Verde. La invitación quedó abierta para las legisladoras de Morena y Acción Nacional que decidan sumarse [...] Su agenda legislativa se basa en la defensa de los derechos de las mujeres, la prevención y sanción de la violencia, presupuesto con perspectiva de género y todas aquellas necesidades que colectivos y la sociedad civil les manifiesten” (Milenio, 2022).

La creación de la Bancada Feminista fue impulsada por las diputadas Dessire Ángel Rocha y Yulma Rocha Aguilar desde el inicio de la legislatura, como resultado de la experiencia legislativa previa de sus integrantes, así como a raíz de evaluar el éxito que el Grupo Plural de Mujeres había tenido a nivel federal. De acuerdo la Diputada Dessiré Ángel:

[...] la Bancada Feminista inició en mi discurso inaugural de las fuerzas políticas. Antes

15 En su intervención en el Foro con Motivo del 61 aniversario del reconocimiento del derecho de las mujeres a votar y ser electas, la política Marta Tagle discute la importancia de las redes interpartidarias de mujeres: https://www.academia.edu/9928714/Importancia_de_las_redes_interpartidarias_de_mujeres

16 Ver <https://ilsb.org.mx/por-una-bancada-feminista-en-la-asamblea-constituyente-de-la-cdmx/>

yo había visto que este tema pues lo traían en el Congreso Federal en la Legislatura anterior, y que la verdad es que habían logrado un montón de cosas este grupo de mujeres que eran de todas las fuerzas políticas [...] Con mi coordinadora de asesores, que es la única mujer coordinadora, en el Congreso, platicábamos la posibilidad de que pudiéramos crear algo así. Entonces fue así de <a ver pues lancémoslo en tu discurso inaugural y vemos quien se suma>, entonces las invité a todas a que participáramos ¿no? Sin embargo, a ver, como Yulma Rocha era la presidenta de la Comisión de Igualdad, yo le platiqué a ella <oye, ayúdame tú a invitarlas> porque no me la quería brincar, porque al final del día ella era la de la Comisión de igualdad” (Entrevista 2).

En la prensa local, la Bancada Feminista ha llamado también la atención y no podemos pasar por alto la conformación actual del congreso donde el partido conservador de Acción Nacional tiene la mayoría. Al respecto, en el Periódico Correo se señala:

“Definitivamente el no haber logrado unificar a las diputadas de oposición, ha restado fuerza y efectos de las tres legisladoras que conformaron la bancada feminista. Esto el PAN lo sabe y por ello se atrevió a presumir su agenda ‘a favor de las mujeres’ el 20 de julio, sólo para reiterar su postura en contra de la despenalización del aborto.

Lo anterior ha provocado que la agenda de género se fragmente en el Congreso del Estado de Guanajuato; están las reformas que para el PAN son medianamente progresistas, los temas ‘aprobables’ que busca el PRI, las exigencias obligadas de Morena y las reformas de larga distancia por las que pugna la bancada feminista”¹⁷

Para las integrantes de la Bancada Feminista, la alianza entre mujeres al interior del Congreso, sin ideologías ni colores de partido, es relevante para que las agendas avancen de manera más acelerada; desafortunadamente, persisten obstáculos partidistas para que las mujeres se sumen a este tipo de iniciativas, pues prevalece la ideología política y la lealtad al partido. De acuerdo con nuestras entrevistadas, la invitación para integrar la bancada se realizó a las diputadas de todos los partidos políticos representados en el Congreso; sin embargo, únicamente la diputada Martha Lourdes Ortega Roque se sumaría a las iniciantes. Las diputadas del grupo parlamentario de Morena se integraron inicialmente, pero cuando llegó el momento de trabajar en la agenda ya no participaron. Las diputadas del grupo parlamentario del PAN se negaron a participar desde el inicio.

“[...] hicimos este planteamiento [invitación] a las 18 diputadas de todos los partidos políticos, y no estaba muy difícil, era construir una agenda entre todas [...] donde cada una presentáramos tres temas, pero si en algún tema una diputada no estaba de acuerdo, se sacaba [...] Sin embargo, pues bueno, nuevamente el obstáculo partidista se

17 Periódico Correo (25 de julio de 2022). Obtenido de <https://periodicocorreo.com.mx/bancada-feminista-agenda-atada-a-la-politiqueria/>

presenta ¿no? al final solamente quedamos tres diputadas [...] Entonces dijimos <bueno, pues no importa, vamos a hacerla, aunque seamos tres>” (Entrevista 1)

“[...] es difícil aglutinar a todas las diputadas en torno a los temas de igualdad de género porque “[...] nuestras compañeras no le quieren entrar, las panistas, las de Morena, no le quieren entrar al tema de la perspectiva de género y lo hacen más basado en temas pues religiosos o ideológicos en vez de tener un estudio científico, técnico” (Entrevista 2).

La Bancada Feminista es una experiencia innovadora en el Congreso de Guanajuato que ha impactado en la actual legislatura. De acuerdo con una de sus integrantes:

“[...] ha tenido un impacto muy positivo hacia afuera, pero también hacia adentro porque creo que ha obligado al grupo mayoritario a entrarle a los temas, no sé si por convicción o porque la propia bancada ha propiciado una agenda pública que se ha visibilizado.

Entonces pues bueno, al final pues creo que eso es positivo sobre todo para el grupo mayoritario porque pues ellos son los que tienen los votos para sacar los temas. Entonces creo que conforme vamos en la agenda en la bancada feminista ha ayudado a visibilizarnos al interior del Congreso, con una alianza que es innovadora, a visibilizar una agenda pública de iniciativas que sabemos que no todas van a pasar y no porque no sean buenas, sino porque somos oposición y en las democracias así es esto ¿no? y también insisto, ha propiciado que el grupo mayoritario, es decir, Acción Nacional, le entre también a estos temas” (Entrevista 1).

Es de destacar que los temas que ha impulsado la Bancada Feminista tienen como eje los derechos humanos de las mujeres. Entre los temas de las iniciativas presentadas por sus integrantes están: violencia en el noviazgo, orientación vocacional con perspectiva de género, violencia vicaria, reformas en el código penal para eliminar el tipo penal de estupro, al delito de violación se le incluya un elemento indispensable para su valoración que es la falta de consentimiento, la iniciativa sobre sustancias corrosivas e inflamables, las reformas de paridad y la reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica Municipal para que los gabinetes del gobernador o gobernadora del próximo gobierno así como las presidencias municipales sean gobiernos paritarios. Al respecto:

“En la bancada feminista nos planteamos tres temas: el primero, una agenda en la cual impulsamos diversas iniciativas como, por ejemplo, la iniciativa de violencia en el noviazgo, que ya se aprobó, la iniciativa de orientación vocacional con perspectiva de género, enfocada a las carreras que también ya fue aprobada.

Otras iniciativas que están en discusión, es sobre violencia vicaria, reformas en el código penal para eliminar el tipo penal de estupro y que al tipo de violación se le incluya un elemento indispensable para su valoración que es la falta de consentimiento, está a discusión, la iniciativa sobre sustancias corrosivas e inflamables que están en discusión.

También, pues bueno, las de paridad, reformar la ley orgánica del poder ejecutivo y la Ley Orgánica Municipal para que los gabinetes del gobernador o gobernadora del próximo gobierno; así como las presidencias municipales sean gobiernos paritarios [...] ¿qué otras iniciativas? Están... ah bueno, la más reciente que se presentó es para impulsar la formación y capacitación en materia de igualdad y de perspectiva de género, creo que hace mucha falta en todas las áreas de gobierno, esa es para la ley de responsabilidades y pues bueno son ahorita las que recuerdo. Entonces las hemos impulsado, presentado” (Entrevista 1).

La Bancada Feminista muestra que es posible trabajar de manera conjunta a pesar de las diferencias. Los proyectos legislativos son presentados en conjunto únicamente cuando las tres integrantes están de acuerdo con su contenido, si existe alguna diferencia, no se presenta la iniciativa.

“[...] somos mujeres con historias distintas, con perfiles distintos, pero nos complementamos mucho; no significa que no haya diferencias porque luego piensan que como somos mujeres vamos a estar de acuerdo en todo. No, la verdad es que el acuerdo que nosotras tomamos era que las iniciativas para poderlas firmar las tres pues tendrían que estar revisadas por las tres, con observaciones de las tres y si alguien no estaba de acuerdo pues se respetaba y no se firmaba ¿no? Entonces ha sucedido así” (Entrevista 1).

El alcance de este trabajo conjunto entre diputadas de distintos partidos políticos para la agenda de género es amplio, como lo ha referido la Diputada Martha Ortega:

“es importante sumar fuerzas entre las distintas bancadas para lograr avanzar en materia de mujeres. Hemos tenido muchas solicitudes de apoyos en especial en el tema de salud y debemos trabajar para que nuestra labor legislativa se convierta en el impulso que necesitan para superarse.”¹⁸

El proceso político mexicano en plena modernización institucional y la necesaria democratización del país pasan, desde luego, por las mujeres y por el feminismo. Sabemos que “*ser mujer no implica tener conciencia de género*” y en ese sentido, destacamos la experiencia innovadora de una Bancada Feminista en el Congreso de Guanajuato, que puede ser un catalizador para incluir en el debate parlamentario diversos temas vinculados con los derechos humanos de las mujeres como se observará en el siguiente capítulo.

18 PVEM Guanajuato. (17 de marzo de 2022). Obtenido de <https://verdeguanajuato.com/bancada-feminista-justicia-e-igualdad-para-mujeres/>

Capítulo 3. Agenda Legislativa por la igualdad de género y los derechos de las mujeres

Diana Martínez Medina y Karla Jannette Ortiz Gómez

El Congreso es, por excelencia, el espacio de deliberación de los asuntos que preocupan a la ciudadanía y donde los intereses del electorado se ven representados en la voz y las propuestas de sus representantes. Es el espacio donde se toman decisiones para incluir esas preocupaciones en la agenda pública y de políticas públicas.

La incorporación de demandas e intereses específicos de grupos en las agendas públicas e institucionales se enmarca en el plano de la representación sustantiva. Este tipo de representación está basada en una perspectiva de “actuar por otros”, es decir, enfatiza la necesidad de analizar el contenido sustantivo de la actividad de representar, actuando en beneficio de otro o teniendo en cuenta sus intereses (Pitkin, 1985).

Como planteamos antes, la literatura sobre representación sustantiva de las mujeres sugiere un vínculo entre la presencia de las mujeres en los espacios de representación política y la adopción de medidas legales y de política pública favorables a los intereses de las mujeres (Phillips, 1995). Sin embargo, los estudios empíricos realizados en México son contradictorios en cuanto a esa hipótesis, pues se ha observado que la presencia de las mujeres no

siempre conduce a más proyectos de ley que les beneficien como grupo y que las agendas profeministas son escasas (Zaremborg, 2009; Freidenberg, *et al.*, 2022).

Con esas consideraciones, el objetivo de este capítulo es caracterizar la agenda legislativa promovida por las diputadas y diputados durante el primer año de ejercicio de la actual legislatura, a partir de un análisis del contenido de aquellas iniciativas que contienen argumentos y medidas en favor de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

A fin de documentar esta agenda legislativa, dimos seguimiento al trabajo realizado y a partir de la publicación del trabajo parlamentario, elaboramos una base de datos con las iniciativas presentadas ante el Pleno del Congreso durante el primer año de la LXV Legislatura. La base de datos se integró a partir de los registros de iniciativas presentadas, publicados en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato y contiene 290 registros de iniciativas presentadas desde el 25 de septiembre de 2021 al corte del 31 de julio de 2022.

La estructura de la base de datos incluye los siguientes rubros: 1) la descripción de la iniciativa presentada conforme a su registro en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato, 2) el sexo de la persona que presenta la iniciativa, 3) el nombre (s) de la persona que presenta la iniciativa, 4) el partido político de la legisladora o legislador que presenta la iniciativa, 5) la fecha de presentación de la iniciativa, 6) el nombre de la norma jurídica objeto de creación, reforma o adición a la que se refiere la iniciativa, 7) tipo de disposición jurídica a la que se refiere la iniciativa, 8) el contenido temático central que motiva la iniciativa propuesta y, 9) la Comisión o Comisiones Legislativas a la que la iniciativa fue turnada para su análisis y dictaminación.

La información integrada en esta base de datos fue analizada para identificar todas aquellas iniciativas legislativas que en su contenido presentaran argumentos en favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Esa primera etapa de codificación nos permitió identificar tales contenidos en 45 casos, que fueron sometidos a una caracterización para identificar categorías temáticas y orientaciones de política de igualdad. Asimismo, a partir de la información de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato, realizamos un seguimiento puntual del proceso legislativo concerniente a tales iniciativas para identificar su estatus en términos de dictaminación, discusión y votación en comisiones y en el Pleno.

El primer apartado de este capítulo contiene una descripción general de las 290 iniciativas presentadas en el periodo de referencia, que incluyen tanto las presentadas por legisladores, como por otras autoridades estatales que tienen facultades para iniciar leyes. Dado que nuestro énfasis está en la representación sustantiva de las personas que integran el Congreso, el segundo apartado describe las 218 iniciativas presentadas por las diputadas y diputados, con desagregaciones básicas por sexo y partido político o bloque interpartidista que las suscribe.

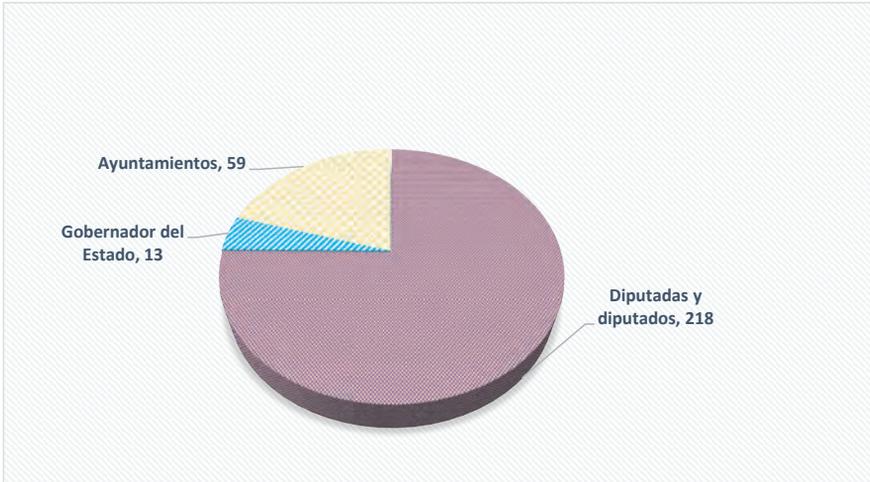
En el tercer apartado se presenta el análisis del contenido de las 45 iniciativas que promueven medidas a favor de la igualdad de género y derechos de las mujeres, a partir de su clasificación por categorías temáticas. Asimismo, se presenta una documentación general de los propósitos por categoría y la legislación considerada en ellas para ser objeto de cambio.

En el último apartado se presenta una propuesta de caracterización de la agenda legislativa a partir de una tipología basada en el tipo de intervención que promueve la iniciativa y el enfoque que prevalece.

3.1 Total de Iniciativas presentadas

Durante el primer año de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, fueron presentadas un total de **290 iniciativas**, propuestas por autoridades que tienen facultades de iniciar leyes o decretos, conforme al artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato. Tal es el caso del Gobernador del Estado que presentó 13 iniciativas (4.5%), 59 fueron presentadas por los Ayuntamientos (20.3%) y 218 suscritas por diputadas y diputados (75.2%).

Gráfica 5. Iniciativas presentadas durante el primer año de la LXV Legislatura, por iniciante



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los objetivos de este proyecto, el análisis específico de la agenda legislativa como una dimensión de la representación sustantiva versará sobre las 218 iniciativas legislativas presentadas por diputadas y diputados de la actual legislatura.

Si bien, las 72 iniciativas presentadas tanto por el Gobierno Estatal como por los Ayuntamientos no serán objeto de análisis, describimos su contenido en general. El Gobernador presentó 13 iniciativas, 5 de las cuales consisten en proyectos de decretos y 8 iniciativas están relacionadas con reformas a leyes ordinarias. Los proyectos de decreto contienen solicitudes para que el Congreso autorice la desafectación de bienes inmuebles de dominio público del Estado y su enajenación, transmisión o donación, mientras que, a través de las segundas, el Titular del Poder Ejecutivo propone distintas reformas a las siguientes leyes:

- Ley de Ingresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2022
- Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2022
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato

- Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato
- Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato
- Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Guanajuato

Con respecto a las 59 iniciativas presentadas por los Ayuntamientos, se trata en su mayoría de las iniciativas de Leyes de Ingresos Municipales para el Ejercicio Fiscal 2022, una por cada municipio del Estado y a solicitudes de endeudamiento. Destaca que únicamente el Ayuntamiento de León de los Aldama, uno de los municipios más importantes del Estado, presentó iniciativas relacionadas con temas de política pública municipal más amplios.

Tabla 5. Iniciativas presentadas por los Ayuntamientos

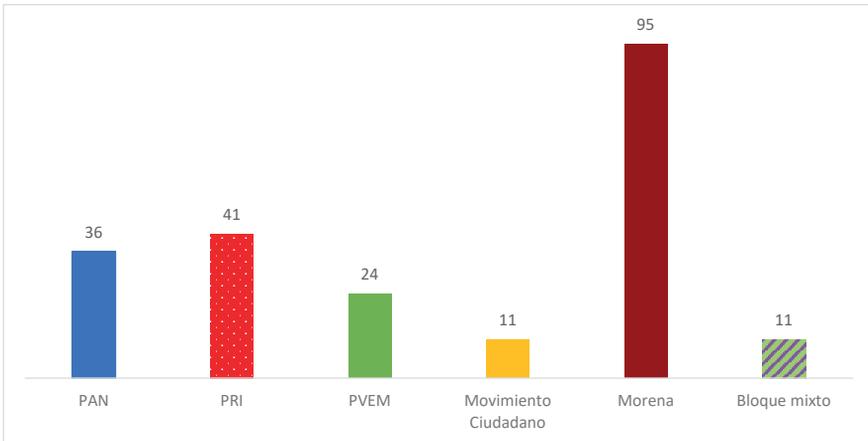
Temáticas	Cantidad
Iniciativas de Leyes de Ingreso de los Municipios para el Ejercicio Fiscal 2022	46
Solicitudes de autorización para la contratación de deuda (Ayuntamientos de San Diego de la Unión, Tarimoro, Apaseo el Grande, Jaral del Progreso, Yuriria, Moroleón, Cortázar y Silao de la Victoria)	10
Iniciativa de reforma a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en materia de Gobierno digital (Ayuntamiento de León)	1
Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en materia de presupuesto participativo (Ayuntamiento de León)	1
Iniciativa de reforma al Código Penal del Estado de Guanajuato y a la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios en materia de penalización por conducir en estado de ebriedad (Ayuntamiento de León)	1

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Iniciativas legislativas suscritas por diputadas y diputados.

Las diputadas y diputados del Congreso tienen el derecho de presentar iniciativas de ley o decreto de manera individual o colectiva. Por ello, del total de las 218 iniciativas bajo análisis, 101 fueron presentadas de manera individual y 117 en grupo. Con respecto al partido político de quien presenta la iniciativa, los datos muestran que el partido con mayor número de iniciativas presentadas es Morena con 95, seguido por el PRI con 41, el PAN con 36, el PVEM con 24 y Movimiento Ciudadano con 11. Además, destaca la presentación de 11 iniciativas suscritas por diputadas y diputados de distintos partidos políticos, es decir, en bloque mixto o interpartidario.

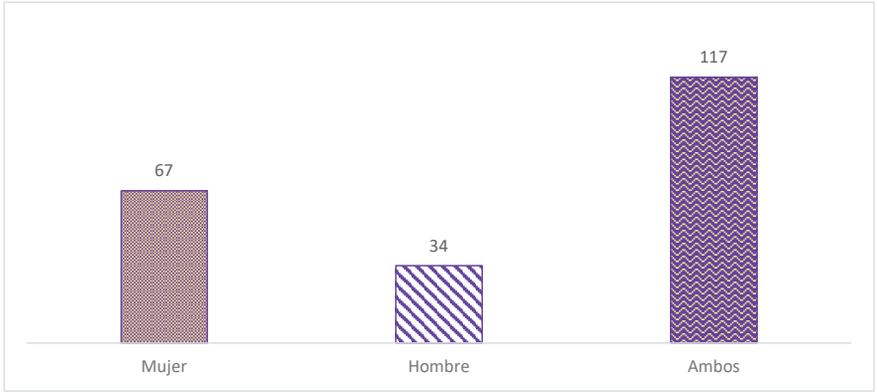
Gráfica 6. Iniciativas legislativas por partido político



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al sexo de quien presenta las iniciativas, de acuerdo con la información recabada, las legisladoras locales presentaron de manera individual 67 iniciativas, casi el doble de las que presentaron los hombres individualmente (34 iniciativas). Además, destaca que la mayoría de las iniciativas fueron presentadas en grupos integrados por ambos sexos, con independencia del partido al que pertenecen.

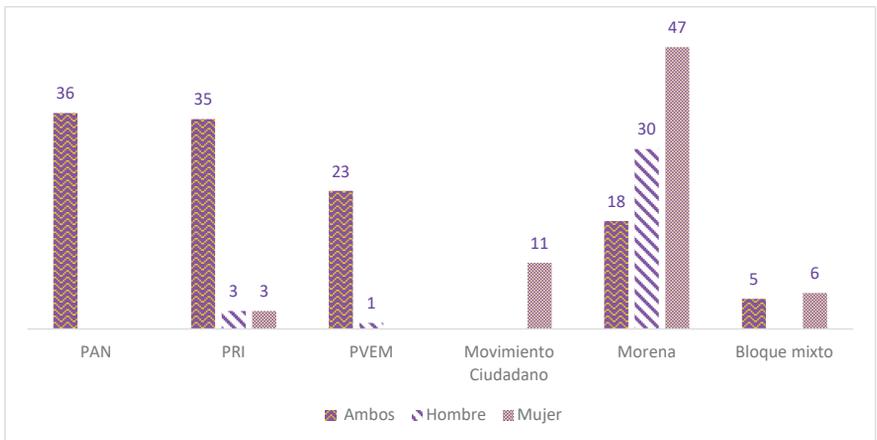
Gráfica 7. Iniciativas legislativas por sexo



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 8, se muestra el número de iniciativas presentadas por partido político y sexo. Como se observa, los grupos parlamentarios del PRI y Morena además de presentar iniciativas por bloque (35 y 18, respectivamente), la totalidad de sus integrantes han presentado al menos alguna iniciativa en lo individual (3 iniciativas presentadas por mujeres del PRI, 3 iniciativas por hombres del mismo partido; 47 iniciativas presentadas por mujeres de Morena y 30 iniciativas por hombres del mismo partido).

Gráfica 8. Iniciativas legislativas por partido político y sexo



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del PVEM, la mayoría de las iniciativas son suscritas como grupo parlamentario (23 iniciativas), aunque el diputado de ese grupo presentó una iniciativa de forma individual. Por otro lado, todas las iniciativas presentadas por el PAN han sido suscritas por diputadas y diputados integrantes del grupo parlamentario (36 iniciativas) y es el único partido cuyos integrantes no han presentado iniciativas de manera individual. Finalmente, el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano está integrado por una sola diputada en el Congreso, que ha presentado 11 iniciativas.

En la siguiente tabla se detallan las iniciativas presentadas en bloques mixtos, es decir, grupos integrados por personas legisladoras de distintos partidos políticos. Se observa que algunas diputadas y diputados de todos los partidos políticos representados en el Congreso del Estado han encontrado espacios de articulación para suscribir iniciativas conjuntas. El bloque que mayor número de iniciativas presentadas es el de la denominada *Bancada Feminista*, integrada por tres diputadas. Destaca también que el PAN ha presentado iniciativas únicamente en su calidad de integrante de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

Tabla 6. Iniciativas legislativas presentadas en bloque mixto

<i>Integración interpartidaria del bloque mixto</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>
PRI-PVEM-Movimiento Ciudadano (Bancada feminista)	6
PAN-PRI-PVEM-Movimiento Ciudadano-Morena (Junta de Gobierno y Coordinación Política)	1
PRI-PVEM	1
PRI-Movimiento Ciudadano	1
Morena-PRI-PVEM-Movimiento Ciudadano	1
Morena-PVEM-Movimiento Ciudadano	1

Fuente: Elaboración propia.

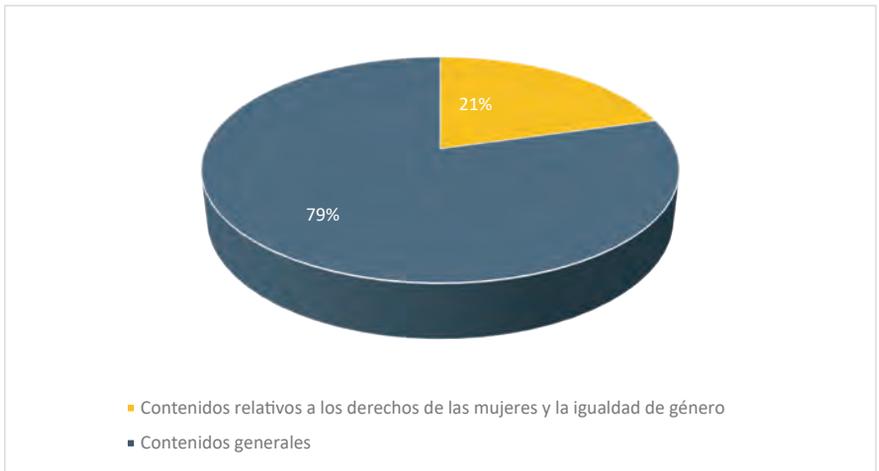
3.3 Caracterización de la agenda para la igualdad de género y los derechos de las mujeres

Con el propósito de analizar la orientación de la agenda legislativa en el marco de la representación sustantiva de las mujeres en el Congreso paritario, revisamos el contenido de las iniciativas e identificamos, en una primera etapa de codificación, proyectos que en su exposición de motivos hacen explícita una preocupación por asuntos que favorecen los derechos

de las niñas, adolescentes, mujeres y la igualdad de género respecto de aquellas que no lo contienen.

De acuerdo con ese criterio, observamos que, de las 218 iniciativas presentadas por diputados y diputadas, únicamente 45 (21% del total) exponen preocupaciones y articulan propuestas de ley o reformas relacionadas con este tipo de agenda (anexo 1).

Gráfica 9. Contenido de las iniciativas legislativas



Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la siguiente gráfica, las mujeres promueven en lo individual este tipo de iniciativas en mayor proporción que los hombres; no obstante, la mayoría de las iniciativas de este tipo son presentadas en grupos que incluyen tanto a diputadas como a diputados.

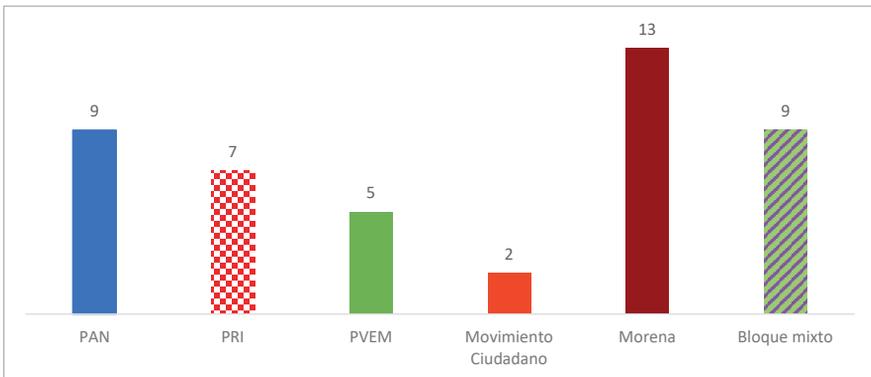
Gráfica 10. Iniciativas sobre derechos de las mujeres e igualdad de género, por sexo de la iniciante



Fuente: Elaboración propia.

Por partido político, en la presentación de las iniciativas en materia de derechos de las niñas, adolescentes, mujeres e igualdad de género destaca Morena con 13, el PAN con 9, el PRI con 7, el PVEM con 5 y Movimiento Ciudadano con 2 iniciativas. Además, 9 de esas iniciativas han sido suscritas colectivamente por diputadas y diputados de distintos partidos políticos (bloques mixtos).

Gráfica 11. Iniciativas sobre derechos de las mujeres e igualdad de género, por partido político



Fuente: Elaboración propia.

La agenda de igualdad de género y derechos de las mujeres, niñas y adolescentes contenida en las iniciativas presentadas abarca un amplio rango de temáticas, aunque prevalecen las preocupaciones en materia de violencias contra ellas. En la siguiente tabla, se presenta la clasificación temática elaborada para el análisis de las iniciativas.

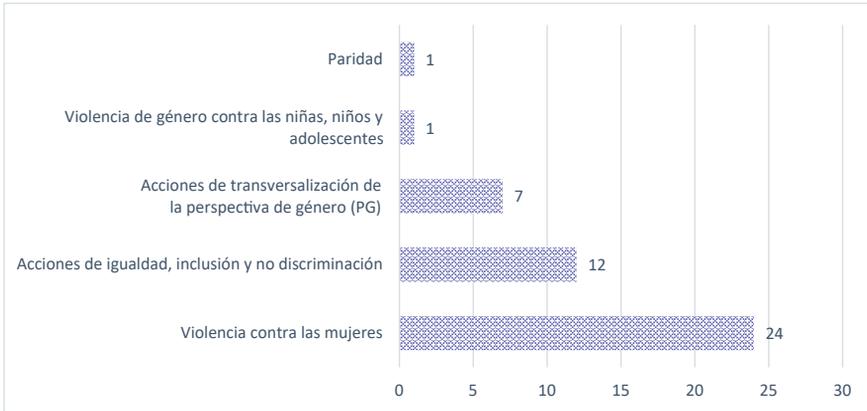
Tabla 7. Categorías de clasificación de las iniciativas con contenidos de igualdad de género y derechos de las mujeres

Categoría	Propósito
VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	Agrupar propuestas orientadas a la protección de sus derechos y a visibilizar el contexto de violencia en el que están inmersas/os niñas, niños y adolescentes en el ámbito educativo.
VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	Agrupar las propuestas que tienen como objetivo establecer medidas de prevención, atención y sanción de las violencias contra las niñas, adolescentes y mujeres, así como medidas de seguridad y justicia relacionadas con esa problemática.
ACCIONES DE IGUALDAD, INCLUSIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN	Agrupar las propuestas que tienen como objetivo eliminar cualquier forma de discriminación por sexo, género, preferencia sexual, expresión e identidad de género, edad, raza, etc., a través de medidas centradas en la igualdad de trato y oportunidades para poblaciones en condición de exclusión histórica de determinados ámbitos de la vida social.
ACCIONES DE TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO (PG)	Se refiere a las propuestas que tienen como objetivo incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y en los quehaceres institucionales de distintos sectores de gobierno.
PARIDAD	Agrupar propuestas cuyos objetivos son incorporar el principio de paridad en distintos ámbitos de representación y gobierno bajo el principio de democracia sustantiva.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con esa clasificación, las 45 iniciativas contenidas en la agenda de género se agrupan como se muestra en la siguiente gráfica.

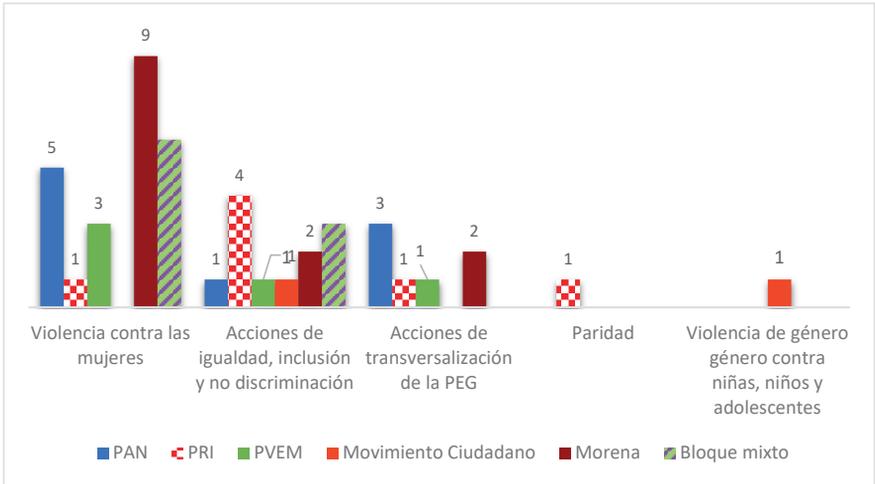
Gráfica 12. Iniciativas sobre derechos de las mujeres e igualdad de género, por categoría temática



Fuente: Elaboración propia.

Por partido político, el grupo parlamentario de Morena, diputadas y diputados en Bloque mixto y el PAN han impulsado la mayoría de las iniciativas en la categoría de violencia contra las mujeres; el PRI e integrantes de Bloques mixtos han presentado la mayoría de las iniciativas en materia de igualdad, inclusión y no discriminación, el PAN y Morena las de transversalización, mientras que el PRI es el único que ha impulsado medidas de paridad y Movimiento Ciudadano la iniciativa relacionada con la violencia de género hacia niñas, niños y adolescentes.

Gráfica 13. Iniciativas sobre derechos de las mujeres e igualdad de género, por partido político



Fuente: Elaboración propia.

La categoría más numerosa corresponde a la de propuestas legislativas en materia de violencias contra las mujeres. Como se observa en la Tabla 8, la agenda en esta temática incluye medidas para la prevención, atención y sanción de distintas manifestaciones de este fenómeno contra las mujeres.

Tabla 8. Agenda para la igualdad: Violencia contra las mujeres

No.	Sexo	Partido político	Temática	Objetivo
1/LXV-I	Hombre	Morena	Violencia digital y mediática	Incluir en la Ley estatal de Acceso de las Mujeres nuevos tipos y modalidades de violencia, así como su tipificación en el Código Penal
5/LXV-I	Grupo mixto	PVEM	Despenalización de aborto	Modificar el Código Penal para eliminar el delito de aborto
43/LXV-I	Grupo mixto	PVEM	Protocolo de actuación policial	Reformar la Ley del Sistema de Seguridad Pública para Incluir protocolos de actuación y capacitación policial en materia de violencia de género

45/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Agravante al delito de feminicidio	Modificar Código Penal para incluir como agravante al delito de feminicidio el caso de víctimas niñas o adolescentes
111/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Órdenes de protección por violencia contra mujeres	Modificar la Ley estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia de órdenes de protección por violencia contra niñas y adolescentes
123/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Violencia política contra las mujeres y feminicidio	Modificar Código Penal para incluir la violencia política como supuesto de feminicidio
125/LXV-I	Mujer	PRI-MC-PVEM (Bancada Feminista)	Violencia en el noviazgo	Incluir en la Ley estatal de Acceso de las Mujeres una nueva modalidad de violencia
133/LXV-I	Grupo mixto	PRI	Feminicidio	Modificar la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado para crear una nueva fiscalía especializada en investigación del feminicidio
135/LXV-I	Grupo mixto	PVEM	Violencia obstétrica	Crear una nueva Ley de Parto Humanizado
138/LXV-I	Mujer	PRI-MC-PVEM (Bancada Feminista)	Violencia física	Modificar Ley estatal de Acceso de las Mujeres para incluir en la definición de violencia física contra las mujeres el uso de sustancias corrosivas, tóxicas o inflamables y modificar el tipo penal de homicidio calificado y lesiones en el Código Penal
142/LXV-I	Mujer	Morena	Ampliar tipificación del delito de feminicidio	Modificar Código Penal para antecedentes de violencia, prostitución o indefensión de la víctima en la tipificación del feminicidio
167/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Violencia digital y mediática	Incluir en la Ley estatal de Acceso de las Mujeres nuevos tipos y modalidades de violencia
181/LXV-I	Grupo mixto	PRI-MC-PVEM (Bancada Feminista y diputado)	Refugios para mujeres víctimas de violencia	Modificar Ley estatal de Acceso de las Mujeres para ampliar el acceso de las mujeres y sus dependientes a refugios

182/LXV-I	Mujer	PRI-MC	Violencia política	Modificar la Constitución Política para el Estado y Ley estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales para limitar la elegibilidad de candidatos que estén sentenciados por VPCMRG, violencia familiar o contra la libertad sexual y deudores alimentarios
205/LXV-I	Grupo mixto	Morena	Violencia y acoso laboral	Incluir en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, acciones para reconocer la violencia y el acoso laboral
211/LXV-I	Mujer	PRI-MC-PVEM (Bancada Feminista)	Delito de violación	Modificar el Código Penal para Ampliar tipificación del delito de violación para incluir en su definición la falta de consentimiento genuino y voluntario, definir cúpula y eliminar delito de estupro
233/LXV-I	Grupo mixto	Morena	Órdenes de protección por violencia contra mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias
239/LXV-I	Mujer	Morena	Alerta de Violencia de género	Incluir en la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia el mecanismo de Alerta de Violencia de género
248/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Violencia vicaria	Modificar la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia, el Código Civil y Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para incluir la violencia vicaria contra niñas, niños y adolescentes
251/LXV-I	Hombre	Morena	Interrupción del embarazo	Modificar la Constitución Política del Estado para eliminar derecho a la vida desde la concepción
254/LXV-I	Mujer	Morena	Delito de abuso sexual	Modificar el Código Penal para ampliar la definición del delito de abuso sexual
255/LXV-I	Mujer	Morena	Delito trata de personas	Modificar el Código Penal para agravar las penas del delito de trata de personas, con énfasis en las mujeres y las personas migrantes

268/LXV-I	Grupo mixto	Morena	Violencia vicaria	Modificar Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Código Civil y Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado en materia de violencia vicaria
270/LXV-I	Mujeres	PRI-MC-PVEM (Bancada Feminista)	Violencia vicaria	Modificar la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Código Civil y el Código Penal del Estado de Guanajuato en materia de violencia vicaria

Fuente: Elaboración propia.

En su mayoría, estas iniciativas contienen reformas a la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Código Penal del Estado de Guanajuato, la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato y el Código Civil para el Estado de Guanajuato, fundamentalmente. Otras incluyen modificaciones a la Constitución local y a otros ordenamientos tales como la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios y la Ley Orgánica de la fiscalía general del Estado de Guanajuato.

Entre estas iniciativas destaca la que busca reformar La Constitución local y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato; si bien esta iniciativa propone reformar el régimen electoral, su preocupación central es prevenir y sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género, por ello se clasificó en esta categoría. Esta iniciativa propone la implementación de la medida conocida como la “3 de 3” en el Estado, para exigir que no podrán ostentar una candidatura de elección popular las personas a) que estén condenadas por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género; b) que estén condenadas por delitos de violencia familiar o contra la libertad sexual, y c) que estén inscritas en el Registro de Deudores Alimentarios del Estado o de otra entidad federativa.

En materia de violencia identificamos una iniciativa que se refiere explícitamente a la discriminación y violencias contra niñas, niños y adolescentes por razones de género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales (Tabla 9).

Tabla 9. Agenda para la igualdad: Violencia de género contra las niñas, niños y adolescentes

No.	Sexo	Partido político	Temática	Objetivo
32/LXV-I	Mujer	MC	Violencia escolar	Modificar la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado para reconocer la violencia por razones de género orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales.

Fuente: Elaboración propia.

Dicha iniciativa se centra en reconocer la importancia de concientizar sobre las problemáticas que enfrentan las niñas y adolescentes en el ámbito educativo. Esta iniciativa propone reformar la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado de Guanajuato y sus Municipios y está orientada a eliminar la violencia y discriminación por razones de preferencia sexual, expresión de identidad y características sexuales en la población estudiantil. Esta iniciativa es la única que, en su abordaje de la violencia de género, explícitamente alude a las personas LGBTTTI+ y pone énfasis en erradicación de discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género desde las infancias

En el caso de las iniciativas contenidas en la categoría de acciones de igualdad, inclusión y no discriminación (Tabla 10), se trata de una agenda que identifica la persistencia de discriminaciones concretas en la vida social contra poblaciones históricamente excluidas. Así, las propuestas abordan una serie de medidas específicas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en ámbitos como el laboral, en materia de cuidado y en materia familiar e incluye una importante agenda de derechos para la población LGBTTTI+, especialmente en materia de matrimonio igualitario, identidad de género y prevención de la discriminación.

Tabla 10. Agenda para la igualdad: Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación

No.	Sexo	Partido político	Temática	Objetivo
2/LXV-I	Grupo mixto	PVEM	Matrimonio igualitario	Modificar la Constitución del Estado y el Código Civil para permitir el matrimonio entre personas, con independencia de su sexo.
17/LXV-I	Grupo mixto	PRI	Salario rosa	Modificar la Constitución del Estado para incluir el derecho de las mujeres a recibir un salario por el trabajo no remunerado que realizan.
36/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Eliminar discriminación contra mujeres en materia de matrimonio	Reformar el Código Civil para eliminar una disposición discriminatoria contra las mujeres que les impone un plazo para que puedan contraer matrimonio después de un divorcio.
44/LXV-I	Grupo mixto	PRI	Licencia de paternidad	Modificar la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios para ampliar la licencia de paternidad como medida de corresponsabilidad.
166/LXV-I	Mujer	PRI-MC-PVEM (Banca-da Feminista)	Inclusión de niñas y mujeres en las ciencias	Modificar la Ley de Educación del Estado y la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para promover medidas afirmativas en favor de las mujeres en áreas de ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM) y la eliminación de estereotipos en la formación en materia de educación sexual y orientación vocacional.
219/LXV-I	Grupo mixto	Morena-PRI-PVEM-MC	Presupuesto para población LGBTTTI+	Modificar la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado para establecer un anexo transversal en favor de los derechos de la población LGBTTTI+
220/LXV-I	Grupo mixto	PRI	Reconocimiento de identidad de género	Reformar el Código Civil para que, a través de un procedimiento administrativo, las personas tengan acceso a la rectificación de actas para el reconocimiento de su identidad de género.

225/LXV-I	Grupo mixto	Morena-PVEM-MC	Presupuesto para población LGBTTTI+	Modificar la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado para crear un Fideicomiso de 35 millones de pesos para programas que promuevan, restituyan y garanticen los derechos de las personas LGBTTTI+
231/LXV-I	Hombre	Morena	Eliminar discriminación de hijas ante separación de padres	Reformar el Código Civil para eliminar la disposición discriminatoria contra las mujeres sobre sus derechos en el proceso del divorcio de los padres.
238/LXV-I	Grupo mixto	PRI	Permiso mensual	Reformar la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios para que las trabajadoras y personas menstruantes tengan derecho a un día de descanso al mes.
252/LXV-I	Mujer	MC	Prohibición de discriminación	Modificar la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado para que todo establecimiento mercantil y toda oficina pública en el Estado de Guanajuato cuente con señalética visible que prohíba expresamente la discriminación por cualquier motivo.
288/LXV-I	Grupo mixto	Morena	Derecho al cuidado	Reformar la Constitución Política del Estado para reconocer el derecho de las personas a cuidar y ser cuidadas.

Fuente: Elaboración propia.

En este caso, las legislaciones objeto de reforma son la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato, la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato, la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato y la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2022.

Tabla 11. Agenda para la igualdad: Acciones de transversalización de la PEG

No.	Sexo	Partido político	Temática	Objetivo
9/LXV-I	Mujer	Morena	Perspectiva de género en políticas y Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres	Reformar la Ley Orgánica Municipal para que los municipios diseñen políticas por perspectiva de género y los Ayuntamientos creen una oficina de Atención a las Mujeres
115/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Perspectiva de género en políticas de igualdad y procesos de planeación, programación, presupuestación	Reformar la Ley Orgánica Municipal para incorporar la perspectiva de género en el ciclo de políticas municipales y en los procesos de planeación, programación y presupuestación.
147/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Perspectiva de género en instrumentos del Sistema Estatal de Planeación	Modificar la Ley de Planeación del Estado y la Ley Estatal para la Igualdad entre Hombres y Mujeres para incorporar de forma transversal la perspectiva de género en los instrumentos del Sistema Estatal de Planeación.
227/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Perspectiva de género en el Sistema de Educación Superior	Nueva Ley de Educación Superior que incorpora las perspectivas de género, juventudes e interculturalidad y establece acciones afirmativas, paridad en funciones de docencia, investigación y cargos de decisión educativa, así como atención de violencia de género.
271/LXV-I	Mujer	Morena	Igualdad sustantiva en políticas de protección de niñas, niños y adolescentes	Reformar la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado para incluir la igualdad sustantiva como un principio para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
283/LXV-I	Grupo mixto	PRI	Perspectiva de género en el Servicio Civil de Carrera	Nueva ley del Servicio Civil de Carrera que incorpora el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema del Servicio Civil.

287/LXV-I	Grupo mixto	PVEM	Formación profesional y empleo de calidad	Nueva Ley de Fomento al Empleo de Calidad a través de la Formación Profesional que incorpora el principio de igualdad de oportunidades y trato en la formación profesional, la eliminación de estereotipos profesionales y de sesgos y estereotipos de género en opciones formativas.
-----------	-------------	------	---	---

Las iniciativas en materia de acciones de transversalización de la perspectiva de género están orientadas a incorporar la perspectiva de género en políticas y acciones institucionales, estatales y municipales, en materia de planeación, ciclo presupuestario, educación superior, servicio civil y formación profesional y atención a Niñas, Niños y Adolescentes.

Por último, la iniciativa en materia de paridad incluida en esta agenda, apunta a la incorporación de este principio en las prácticas parlamentarias del Congreso del Estado de Guanajuato.

Tabla 12. Agenda para la igualdad: Paridad

No.	Sexo	Partido político	Temática	Objetivo
2/LXV-I	Grupo mixto	PRI	Paridad	Integración paritaria de los órganos del Congreso y creación de Unidad de Género

Fuente: Elaboración propia.

Concretamente, esta iniciativa promueve una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato para garantizar la igualdad sustancial entre hombres y mujeres en la Junta de Gobierno, en la Mesa Directiva, en la Diputación Permanente, en las Comisiones Legislativas. Esta iniciativa propone también la creación de una Unidad de Igualdad de Género para el apoyo técnico legislativo, para la generación de información analítica en materia de género y el diseño, implementación y seguimiento de las acciones y políticas de igualdad al interior del Congreso del Estado. Ambos temas son relevantes tanto para el liderazgo parlamentario de las mujeres, como se expuso en el capítulo 2, así como para mejorar el contexto institucional del Congreso en materia de igualdad de género, tema que se revisará en el capítulo 4.

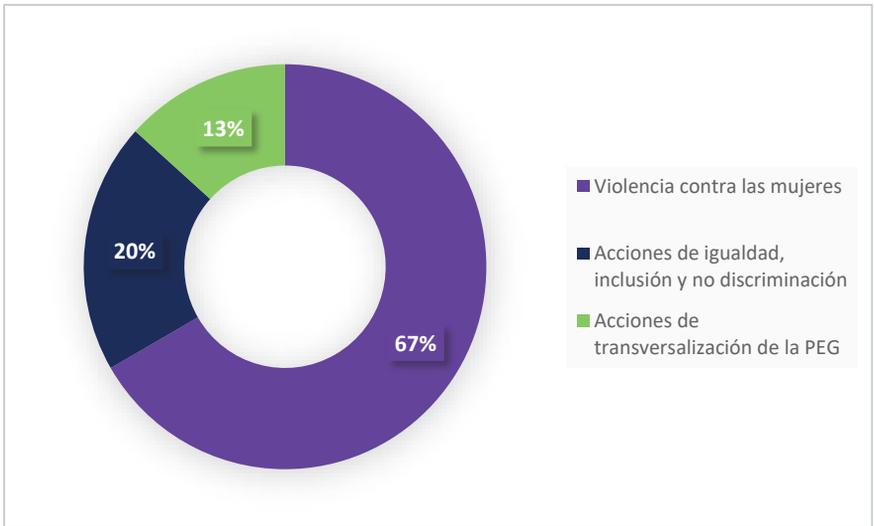
3.4 Agenda en consenso y los temas pendientes

Las iniciativas propuestas abonan al avance de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBTTI+. A pesar de representar sólo el 21% del total de las iniciativas presentadas por diputadas y diputados, se promueven cambios normativos para atender las problemáticas de desigualdad de género más apremiantes en la entidad, como la violencia contra las mujeres, para eliminar discriminaciones explícitas contra las mujeres en temas de derecho familiar, para avanzar en el reconocimiento de derechos, especialmente de poblaciones históricamente excluidas y para incorporar la perspectiva de género en el quehacer del gobierno. No obstante, no todos los temas de esta agenda han tenido el mismo éxito legislativo durante el primer año de la LXV Legislatura.

De acuerdo con la información de la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato hasta el 15 de noviembre de 2022, de las 45 iniciativas que conforman la agenda de igualdad y derechos de las mujeres, 19 iniciativas han sido dictaminadas (42%), 15 de ellas han sido aprobadas en comisiones y en el Pleno y 4 dictaminadas en sentido negativo en comisiones; los 26 restantes aún no cuentan con dictamen de comisiones.

Como se observa en la Gráfica 14, las temáticas de las iniciativas aprobadas están contenidas en las categorías de violencia contra las mujeres, acciones de igualdad, inclusión y no discriminación y acciones de transversalización de la perspectiva de género.

Gráfica 14. Iniciativas aprobadas por categoría



Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 13, se muestra el detalle de las iniciativas aprobadas en el periodo, por categoría, iniciante, partido político y temática.

Tabla 13. Iniciativas aprobadas

Categoría	No.	Iniciante	Partido político	Temática
Violencia contra las mujeres	1/LXV-I	Hombre	Morena	Violencia digital y mediática
	45/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Agravante al delito de feminicidio
	111/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Órdenes de protección por violencia contra mujeres
	123/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Violencia política contra las mujeres y feminicidio
	125/LXV-I	Mujer	PRI-MC-PVEM (Bancada Feminista)	Violencia en el noviazgo
	142/LXV-I	Mujer	Morena	Ampliar tipificación del delito de feminicidio
	167/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Violencia digital y mediática
	248/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Violencia vicaria
	268/LXV-I	Grupo mixto	Morena	Violencia vicaria
	270/LXV-I	Mujeres	PRI-MC-PVEM (Bancada Feminista)	Violencia vicaria
Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	36/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Eliminar discriminación contra mujeres en materia de matrimonio
	166/LXV-I	Mujer	PRI-MC-PVEM (Bancada Feminista)	Inclusión de niñas y mujeres en las ciencias
	231/LXV-I	Hombre	Morena	Eliminar discriminación de hijas ante separación de padres
Acciones de transversalización de la PEG	115/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Perspectiva de género en políticas de igualdad y procesos de planeación, programación, presupuestación
	147/LXV-I	Grupo mixto	PAN	Perspectiva de género en instrumentos del Sistema Estatal de Planeación

Fuente: Elaboración propia.

En la revisión de estos resultados se observan varios patrones. Primero, que en su mayoría las iniciativas aprobadas (8 iniciativas) fueron propuestas por el PAN, partido mayoritario en el Congreso. Segundo, que el consenso en torno a las propuestas de otros partidos ocurre en temáticas incluidas en la propia agenda del PAN, tales como las de violencia digital y mediática, feminicidio y violencia vicaria, impulsadas por Morena y ésta última también por la Bancada Feminista. Tercero, que con excepción del PAN que es mayoría, la alianza constituida por las tres diputadas de la Bancada Feminista ha tenido un mayor éxito legislativo en sus propuestas que cualquier grupo parlamentario en el Congreso hasta el momento. De acuerdo con las diputadas entrevistadas, esto se debe a la calidad de sus propuestas y a que cuentan con aliados dentro del partido mayoritario para impulsar los temas:

“Creo que conforme vamos en la agenda en la Bancada Feminista ha ayudado a visibilizarnos al interior del Congreso una alianza que es innovadora, a visibilizar una agenda pública de iniciativas que sabemos que no todas van a pasar y no porque no sean buenas, sino porque somos oposición ¿no? y en las democracias así es esto ¿no? y que también insisto, ha propiciado que el grupo mayoritario, es decir, Acción Nacional, le entre también a estos temas” (Entrevista 1).

“algo que, por ejemplo, desde mi punto de vista, me ha funcionado, es que cada vez que presento una iniciativa, número uno, trato de presentarla muy bien documentada, muy bien fundamentada [...] siempre trato de que lleven datos actualizados, que tengan una justificación, pero sobre todo las trabajo con las personas que tienen la causa; es decir, organizaciones de la sociedad civil, colectivos, expertos a nivel internacional [...] podría decirse que el cabildeo es muy importante, pero cuando estás en un Congreso así de mayoritario, no [...] los temas de la Bancada Feminista realmente no es como que los estemos cabildeando. Definitivamente a ver, sí tenemos aliados en el PAN, hombres, mujeres no, hombres aliados en el PAN que tienen como ese peso que nos ayudan a convencerlas o a hablarle al oído al [Coordinador] para que las aprueben” (Entrevista 2).

Por último, un cuarto patrón observable es que el consenso legislativo aparece en temas de la agenda de igualdad que no involucran posiciones ideológicas en conflicto. Desde el inicio de la actual legislatura se ha priorizado la dictaminación y discusión de contenidos que evaden las orientaciones político-ideológicas de los partidos representados, especialmente del mayoritario.

Tal es el caso de iniciativas progresistas que históricamente han sido estandarte del movimiento feminista. Por ejemplo, la iniciativa para modificar el Código Penal y despenalizar el aborto, y la iniciativa de reforma Constitucional para eliminar la protección de la vida desde la concepción y con ello posibilitar la interrupción del embarazo. Ambos son proyectos

que no sólo buscan garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, sino que buscan eliminar la mirada punitiva y moral instalada en los mandatos de género que ha llevado a mujeres a la cárcel y a la muerte. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha declarado la inconstitucionalidad de legislación prohibitiva en materia de derechos sexuales y reproductivos, de modo que es una agenda estará en el debate los próximos años.

Otras de las iniciativas paradigmáticas en el Congreso son las de matrimonio igualitario, identidad de género, las relativas a eliminar discriminación contra la población LGBTTTI+ y las acciones positivas en materia de presupuesto para promover, restituir y garantizar sus derechos. Estas iniciativas cuestionan el orden de género y las relaciones de poder desde el esfuerzo de incorporar el enfoque interseccional en la comprensión de las problemáticas de desigualdad y en la promoción de acciones dirigidas a poblaciones históricamente discriminadas.

La obtención de consenso sobre estos temas demanda un proceso de discusión que supere la confrontación de paradigmas ideológicos entre agendas progresistas y conservadoras y que vea por los derechos de todas las personas. El escenario no parece promisorio dado que el partido mayoritario ha expresado en múltiples momentos su negativa para el avance de esta agenda. En cualquier caso, la conformación de esta agenda legislativa para la igualdad de género durante el primer año de la LXV Legislatura representa una oportunidad en la exigencia de derechos en un Congreso que está obligado a producir legislación e impulsar políticas públicas para abonar a una sociedad más igualitaria, libre de toda forma de discriminación y violencias.

ANEXO 1.

Iniciativas con contenido de igualdad y derechos de las mujeres

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del Iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
1	Iniciativa a efecto de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia para el Estado de Guanajuato y del Código Penal del Estado de Guanajuato	Hombre	Morena	29/9/2021	Violencia digital y mediática contra las mujeres. Tipo y modalidad de violencia y ampliación del delito.	Comisión de Unidad de Justicia y para la Igualdad de Género	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres
2	Iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y del Código Civil para el Estado de Guanajuato	Grupo mixto	PVEM	29/9/2021	Matrimonio igualitario	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales Comisión de Justicia	Pendiente de dictamen	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Derechos de las personas LGBTTTI+	Diversidad sexogenérica
5	Iniciativa a efecto de reformar los artículos 162 y 163 y derogar los artículos 11, fracción IV, 159 y 160 del Código Penal del Estado de Guanajuato	Grupo mixto	PVEM	30/9/2021	Despenalización de aborto	Comisión de Justicia	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las víctimas de violencia	Mujeres
9	Iniciativa a efecto de adicionar las fracciones VI y VII, recorriendo las subsiguientes al artículo 11, el inciso f) a la fracción V del artículo 76 y una fracción XI, recorriéndose a la subsiguiente y un penúltimo párrafo al artículo 124 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato	Mujer	Morena	6/10/2021	Creación de Dependencias para la Atención de las Mujeres en los Municipios	Comisión de Asuntos Municipales	No aprobada- Dictamen ordena archivo definitivo	Acciones de transversalización de la PEG	Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres	Mujeres
14	Iniciativa a efecto de reformar y adicionar diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se pretende hacer cumplir con el principio de paridad de género mediante la implementación de medidas en las instituciones parlamentarias del Congreso del Estado, a fin de que haya una igualdad sustancial entre hombres y mujeres.	Grupo mixto	PRI	12/10/2021	Paridad de género en instituciones parlamentarias	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dictamen	Paridad	Paridad de género en el Congreso	Mujeres

ANEXO I.

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
17	Iniciativa a efecto de adicionar un párrafo séptimo al artículo 1 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, para establecer como derecho fundamental un apoyo denominado salario rosa al trabajo no remunerado que es desempeñado principalmente por mujeres en el Estado de Guanajuato.	Grupo mixto	PRI	13/10/2021	Salario rosa al trabajo no remunerado de las mujeres	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	No aprobada- Dicamen ordena archivo definitivo	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Acciones de igualdad laboral y salarial	Mujeres
32	Iniciativa por la que se reforman los artículos 3 y 25 de la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado de Guanajuato y sus Municipios la cual busca adecuar el marco normativo para lograr una mayor inclusión e igualdad en la educación y erradicar la discriminación escolar en razón de género o preferencia sexual.	Mujer	MC	27/10/2021	Inclusión e igualdad de género y erradicación de violencia escolar en razón de género	Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura	Pendiente de dicamen	Violencia hacia las niñas y adolescentes	Medidas de prevención en el entorno educativo contra la violencia	Niñas y adolescentes
36	Iniciativa por la que se deroga el artículo 155 y se reforman los artículos 320 fracción II y el primer párrafo del 391 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, el cual plantea eliminar la barrera existente en la legislación que establece un plazo obligatorio para que las mujeres del Estado puedan contraer de nuevo matrimonio una vez disuelto el anterior.	Grupo mixto	PAN	28/10/2021	Eliminar norma discriminatoria contra mujeres en materia de matrimonio	Comisión de Justicia	Aprobada	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Acciones para eliminar la discriminación	Mujeres
43	Iniciativa a efecto de reformar el párrafo segundo del artículo 2, y la fracción XI del artículo 44; y adicionar la fracción XXII bis al artículo 9, la fracción XXVII bis al artículo 28, y la fracción XVII bis al artículo 35, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, que pretende implementar mecanismos normativos para que las instituciones de seguridad pública del Estado y los municipios capaciten a sus elementos bajo protocolos mínimos con el fin de mejorar el ejercicio de la función policial y fortalecer el estado de derecho.	Grupo mixto	PVEM	9/11/2021	Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género	Comisión de Seguridad Pública y Comunicaciones	Pendiente de dicamen	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias	General
44	Iniciativa a efecto de reformar los artículos 23 Bis y 23 Ter de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, que pretende realizar una ampliación en el marco normativo de la licencia de paternidad a fin de contribuir a un mejor desarrollo del entorno familiar y a mantener un clima laboral propicio entre las autoridades estatales y municipales y los trabajadores.	Grupo mixto	PRI	9/11/2021	Licencia de paternidad	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dicamen	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Corresponsabilidad en el cuidado	Hombres

ANEXO 1.

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
45	Iniciativa por la que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 153-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, que pretende realizar una adecuación a la legislación penal con el propósito de establecer una agravante al delito de feminicidio para los casos en que la víctima sea menor de edad brindando mayor protección a las personas que en razón de su edad presentan mayor vulnerabilidad frente a una persona adulta.	Grupo mixto	PAN	9/11/2021	Agravante al delito de feminicidio en caso de que las víctimas sean niñas o adolescentes	Comisión de Justicia	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Niñas y adolescentes
111	Iniciativa a efecto de reformar, adicionar y derogar diversos artículos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato. Pretende generar mecanismos para la protección y prevención de la violencia cometida hacia las mujeres, mediante las órdenes de protección adecuadas dentro del marco normativo local.	Grupo mixto	PAN	23/11/2021	Órdenes de protección por violencia contra mujeres	Comisión para la igualdad de Género	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias	Mujeres y niñas
115	Iniciativa a efecto de reformar los artículos 76 y 83-10 y adicionar un artículo 9-3 a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que pretende establecer dentro del marco normativo municipal la obligación para que los Ayuntamientos incluyan la transversalización de la perspectiva de género en los ejercicios de planeación, presupuestación y diseño de políticas públicas a fin de que desde el ámbito municipal se fortalezca el acceso pleno a las mujeres y niñas a una igualdad de oportunidades.	Grupo mixto	PAN	24/11/2021	Transversalización de la perspectiva de género en los ejercicios de planeación, presupuestación y diseño de políticas públicas	Comisión de Asuntos Municipales	Aprobada	Acciones de transversalización de la PEG	Mecanismos para el adelanto de las Mujeres	General
123	Iniciativa a efecto de reformar la fracción V del artículo 153-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, pretende modificar la legislación penal a fin de establecer como supuesto para la acreditación del tipo penal de feminicidio que la víctima previamente haya sufrido violencia en el ámbito político, con miras a fortalecer la posición de las mujeres en el ámbito político-electoral y visibilizar las formas de violencia contra las mujeres.	Grupo mixto	PAN	7/12/2021	Violencia política contra las mujeres como supuesto para acreditar feminicidio	Comisión de Justicia	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres
125	Iniciativa suscrita por las diputadas Desiree Ángel Rocha, Yuima Rocha Aguilar y Martha Lourdes Ortega Roque a fin de adicionar una fracción VI al artículo 2 recorriendo en su orden las subsiguientes y una fracción II al artículo 6 recorriendo en su orden las subsiguientes de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, busca agregar en el marco normativo estatal respectivo a la protección a las mujeres la modalidad de violencia en el noviazgo como un tipo de violencia contra las mujeres, para su prevención, sanción y erradicación.	Mujer	Bloque mixto	8/12/2021	Violencia en el noviazgo	Comisión para la igualdad de Género	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres

ANEXO I.

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
133	Iniciativa a efecto de adicionar un inciso g a la fracción II del artículo 10 recorriéndose en su orden los subsecuentes y un artículo 30 bis a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, la cual pretende reestructurar la Fiscalía General del estado para la creación de la Fiscalía especializada en Investigación del delito de Femicidio y Atención Integral a la Mujer, para investigar con mayor eficacia y especialización el delito de femicidio.	Grupo mixto	PRI	14/12/2021	Creación de la Fiscalía especializada en Investigación del delito de Femicidio y Atención integral a la Mujer	Comisión de Justicia	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias	Mujeres
135	Iniciativa de Ley de Protección al Parto Humanizado y a la maternidad digna del Estado de Guanajuato, busca implementar que garantice y proteja los derechos de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, los derechos de las niñas y niños desde la gestación, durante el nacimiento y la primera infancia.	Grupo mixto	PVEM	15/12/2021	Proteger derechos de la mujer y la niñez	Comisión de Salud Pública	No aprobada-Dicamen ordena archivo definitivo	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias	Mujeres, niñas, niños y adolescentes
138	Iniciativa formulada por las diputadas Yulma Rocha Aguilar, Dessire Angel Rocha y Martha Lourdes Ortega Roque a efecto de reformar la fracción II del artículo 5 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, y adicionar una fracción VI y reformar el último párrafo del artículo 153 del Código Penal del Estado de Guanajuato, la cual pretende evitar la violencia en contra de las mujeres.	Mujer	Bloque mixto	26/1/2022	Incluir el uso de de sustancias corrosivas, tóxicas o inflamables en la definición de violencia física contra las mujeres y en la calificación de los delitos de homicidio y lesiones	Comisión de Unidad de Justicia y para la Igualdad de Género	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres
142	Iniciativa suscrita por la diputada Alma Edwíjegas Alcaraz Hernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar las fracciones I, II, V y VI, y adicionar las fracciones VIII, IX, X y un tercer párrafo al artículo 153-a y, un segundo párrafo al artículo 153-a-1, del Código Penal del Estado de Guanajuato, para perfeccionar y ampliar los supuestos que permiten que el homicidio sea calificado como femicidio para combatir con mayor eficacia este delito.	Mujer	Morena	14/2/2022	Ampliar tipificación del delito de femicidio	Comisión de Justicia y Comisión Para la Igualdad de Género	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres
147	Iniciativa formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a efecto de reformar el artículo 24 bis de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y el artículo 38 de la Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Guanajuato, que busca fortalecer los derechos de las mujeres y su acceso en desarrollo en iguales condiciones que los hombres al ser visibilizadas sus necesidades específicas en los instrumentos de planeación de desarrollo social.	Grupo mixto	PAN	15/2/2022	Transversalización de la perspectiva de género en la planeación del desarrollo	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y Comisión Para la Igualdad de Género	Aprobada	Acciones de transversalización de la PEG	Incorporación del enfoque de género en materia de planeación del desarrollo	General

ANEXO I.

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
166	Iniciativa formulada por las diputadas Desiree Angel Rocha, Yulma Rocha Aguilar y Martha Lourdes Ortega Roque mediante la cual se reforman los artículos 42 Fracción X, 128 Fracción VI y 135 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato; así como los artículos 21 y 22 Fracción II de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato, para fomentar la inclusión de niñas, adolescentes y mujeres al área de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas.	Mujer	Bloque mixto	2/3/2022	Inclusión de niñas, adolescentes y mujeres al área STEM	Comisión Para la Igualdad de Género	Aprobada	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Acciones para eliminar la discriminación	Mujeres, niñas y adolescentes
167	Iniciativa a efecto de reformar la fracción XII del artículo 5, y adicionar la fracción XIV recorriéndose en su orden la numeración de la fracción subsecuente del artículo 5, una fracción VI al artículo 6 y un artículo 39 Bis a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a fin de dotar de atribuciones a dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal para instrumentar acciones coordinadas en favor de la prevención y protección de las mujeres y niñas.	Grupo mixto	PAN	1/3/2022	Violencia digital y mediática contra las mujeres. Tipo y modalidad de violencia.	Comisión de Unidad de Justicia y para la Igualdad de Género	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres
181	Iniciativa formulada por las diputadas Martha Lourdes Ortega Roque, Yulma Rocha Aguilar y Desiree Angel Rocha, y por el diputado Gerardo Fernández González afecto de reformar diversos artículos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, que tiene por objeto ampliar el derecho de las mujeres víctimas de situación de violencia, al acceso a los refugios sin ninguna limitante y utilizar cada uno de los servicios ofrecidos por estos.	Grupo mixto	Bloque mixto	9/3/2022	Acceso a refugios para mujeres víctimas de violencia y quienes dependen de ellas	Comisión Para la Igualdad de Género	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias	Mujeres
182	Iniciativa suscrita por las diputadas Yulma Rocha Aguilar y Desiree Angel Rocha por la que se reforman los artículos 46, 69 y 111 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; y se adiciona un artículo 194 Bis a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, a fin de establecer como requisitos de elegibilidad el que las personas candidatas no estén condenadas mediante sentencia ejecutoriada por delitos de violencia política contra las mujeres en razón de género.	Mujer	Bloque mixto	9/3/2022	Limitar la elegibilidad de candidatos que estén sancionados por VPCMRG, violencia familiar o contra la libertad sexual y deadores alimentarios	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y Comisión de Asuntos Electorales	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias	Mujeres
205	Iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar la fracción V del artículo 49 y la fracción I del artículo 53, y adicionar el artículo 12 bis a una fracción VII al artículo 13, una fracción VI al artículo 42, así como las fracciones XII y XIII al artículo 46 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, para reconocer nominalmente la violencia y el acoso como un problema que pueda ser combatido en el mundo laboral y así dar garantía de los derechos humanos.	Grupo mixto	Morena	6/4/2022	Violencia y acoso laboral	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	General

ANEXO 1.

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
211	Iniciativa suscrita por las diputadas Yulma Rocha Aguilar, Desirée Angel Rocha y Martha Lourdes Ortega Roque a efecto de reformar los artículos 180, 181, 182 y 184; adicionar los artículos 180a, 180-b y 184-a; y derogar los artículos 185, 185-a y 186 del Código Penal del Estado de Guanajuato, cuyo propósito es reducir los índices de impunidad y otorgar a las víctimas de violación seguridad jurídica y justicia social.	Mujer	Bloque mixto	20/4/2022	Ampliar tipificación del delito de violación para incluir en su definición la falta de consentimiento genuino y voluntario, definir cupula y eliminar delito de estupro	Comisión de Justicia	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres, niñas y adolescentes
219	Iniciativa formulada por la diputada Desirée Angel Rocha, y diputadas y diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos de MORENA Y Verde Ecológica de México a efecto de adicionar los artículos 33 bis, 33 ter y un transitorio a la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2022, a fin de que se impulsen procesos y proyectos que contribuyan a promover, restituir y garantizar los derechos de las personas LGBTQ+.	Grupo mixto	Bloque mixto	2/5/2022	Establecer un anexo transversal del gasto público para garantizar los derechos de la población LGBTQTTT+	Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dictamen	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Derechos de las personas LGBTQTTT+	Diversidad sexogenérica
220	Iniciativa suscrita por diputada y diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a efecto de adicionar un segundo párrafo al artículo 37 y los artículos 138 bis, 138 ter, 138 quater y 138 quinquies al Código Civil para el Estado de Guanajuato, para establecer la garantía del derecho a toda persona al reconocimiento de su identidad de género, a través de un procedimiento Administrativo en el Estado de Guanajuato.	Grupo mixto	PRI	2/5/2022	Reconocimiento de identidad de género	Comisión de Justicia	Pendiente de dictamen	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Derechos de las personas LGBTQTTT+	Diversidad sexogenérica
225	Iniciativa suscrita por la diputada Desirée Angel Rocha, y diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar los artículos 6 y 13 con el anexo 2 de la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2022, con el propósito de incluir un proyecto de inversión para la promoción, restitución y garantía de los derechos de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTQTTQ+.	Grupo mixto	Bloque mixto	4/5/2022	Fideicomiso de 35 millones de pesos para programas que promuevan, restituyan y garanticen los derechos de las personas LGBTQTTT+	Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dictamen	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Derechos de las personas LGBTQTTT+	Diversidad sexogenérica
227	Iniciativa de Ley de Educación Superior para el Estado de Guanajuato suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, que tiene como propósito distribuir la función educativa de tipo superior, entre federación, estados y municipios, así como las responsabilidades económicas para financiar el sistema de educación superior.	Grupo mixto	PAN	10/5/2022	Nuevas reglas en educación superior (incluye paridad, atención, violencia de género, acciones afirmativas)	Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura	Pendiente de dictamen	Acciones de transversalización de la PEG	Incorporación del enfoque de género en materia de educación	General

ANEXO 1.

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
231	Iniciativa formulada por el diputado Pablo Alonso Ripoll integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar el artículo 341 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, a fin de eliminar las distinciones entre los hijos varones y mujeres en el proceso del divorcio.	Hombre	Morena	11/5/2022	Eliminar distinciones entre los hijos varones y mujeres en el proceso del divorcio	Comisión de Justicia	Aprobada	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Acciones para eliminar la discriminación	General
233	Iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, formulada por la diputada Martha Edith Moreno Valencia y el diputado David Martínez Mendizábal integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, que busca mejorar las condiciones y mecanismos para garantizar los derechos de mujeres, niños y adolescentes a una vida libre de violencia.	Grupo mixto	Morena	18/5/2022	Órdenes de protección por violencia contra mujeres	Comisión Para la igualdad de Género	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias	Mujeres, niñas y adolescentes
238	Iniciativa formulada por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional por la que se adiciona el artículo 22 Bis a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, a fin de establecer acciones afirmativas tendientes a garantizar los derechos de las mujeres y disminuir la brecha de desigualdad.	Grupo mixto	PRI	25/5/2022	Permiso menstrual	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dictamen	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Acciones en materia de salud laboral	Mujeres
239	Iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, formulada por la diputada Martha Edith Moreno Valencia integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, que busca articular el procedimiento de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, con la finalidad de luchar contra el complejo contexto de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, adolescentes y niñas.	Mujer	Morena	25/5/2022	Incluir el mecanismo de Alerta de violencia de género en la legislación estatal	Comisión Para la igualdad de Género	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres
248	Iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato; el Código Civil para el Estado de Guanajuato y la Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Guanajuato, a fin de introducir la conducta de violencia vicaria en el marco normativo estatal, con el propósito de erradicar la violencia hacia niños, niñas y adolescentes en el Estado de Guanajuato.	Grupo mixto	PAN	7/6/2022	Violencia vicaria contra NNA	Comisión de Justicia; Comisión Para la igualdad de Género; Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes

ANEXO 1.

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
251	Iniciativa formulada por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de derogar el párrafo cuarto del artículo 1 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, a fin de armonizar la Constitución del Estado con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto de la autonomía reproductiva de las mujeres.	Hombre	Morena	8/6/2022	Eliminar derecho a la vida desde la concepción para habilitar interrupción del embarazo	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Implementación de medidas de prevención y atención a las violencias	Mujeres
252	Iniciativa suscrita por la diputada Desiree Angel Rocha de la Representación Parlamentaria del Partido Movimiento Ciudadano por la que se reforma el primer párrafo del artículo 3 y se adiciona el artículo 11 Bis a la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato, para garantizar que todo establecimiento mercantil y toda oficina pública en el Estado de Guanajuato cuenten con señalética visible que prohíba expresamente la discriminación por cualquier motivo.	Mujer	MC	8/6/2022	Acciones afirmativas integrales contra la discriminación	Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables	Pendiente de dictamen	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Acciones para eliminar la discriminación	General
254	Iniciativa por la que se reforma el tercer párrafo y se adicionan los párrafos quinto y sexto al artículo 187 del Código Penal del Estado de Guanajuato suscrita por la diputada Hades Berenice Aguilar Castillo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, a fin de implementar mecanismos legales para fortalecer la atención al delito de abuso sexual.	Mujer	Morena	8/6/2022	Especificación del delito de abuso sexual	Comisión de Justicia	Pendiente de dictamen	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	General
255	Iniciativa formulada por la diputada Hades Berenice Aguilar Castillo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar la fracción III del artículo 179-C, y derogar los artículos 236 y 240 del Código Penal del Estado de Guanajuato, con el fin de fortalecer el marco jurídico penal del Estado a fin de desmotivar y agravar las penas por la comisión del delito de trata de personas	Mujer	Morena	8/6/2022	Delito trata de personas	Comisión de Justicia	No aprobada- Dictamen en ordena archivo definitivo	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres y personas migrantes
268	Iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, del Código Civil para el Estado de Guanajuato y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, formulada por el diputado David Martínez Mendizábal y la diputada Martha Edith Moreno Valencia integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, con el fin de incluir varias conductas en el marco jurídico estatal entre las que se encuentra la violencia a través de interposición persona, a fin de garantizar los derechos humanos de las mujeres.	Grupo mixto	Morena	15/6/2022	Violencia vicaria contra las mujeres	Comisión para la Igualdad de Género; Comisión de Justicia; Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de tipos y modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres

ANEXO 1.

No. de Expediente Legislativo	Título	Sexo del iniciante	Partido Político	Fecha presentación	Temática	Comisión dictaminadora	Estatus	Categoría	Objetivo de la iniciativa	Población objetivo
270	Iniciativa suscrita por las diputadas Desiree Angel Rocha, Yulma Rocha Aguilar y Martha Lourdes Ortega Roque a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, de la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, del Código Civil para el Estado de Guanajuato y del Código Penal del Estado de Guanajuato.	Mujer	Bloque mixto	15/6/2022	Violencia vicaria	Comisión para la Igualdad de Género; Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables;	Aprobada	Violencia contra las mujeres	Reconocimiento y redefinición de modalidades de violencia y/o delitos en la materia	Mujeres
271	Iniciativa suscrita por la diputada Hades Berenice Aguilar Castillo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar una fracción IV al artículo 2 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, que pretende facultar al Estado para establecer mecanismos institucionales que aseguren la igualdad sustantiva entre los niños, niñas y adolescentes.	Mujer	Morena	15/6/2022	Igualdad sustantiva	Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables	Pendiente de dictamen	Acciones de transversalización de la PEG	Incorporación del enfoque de género en políticas para Niñas, Niños y Adolescentes	Niñas, niños y adolescentes
283	Iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.	Grupo mixto	PRI	28/6/2022	Servicio Civil de Carrera (Incorporación del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres)	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dictamen	Acciones de transversalización de la PEG	Acciones de igualdad laboral y salarial	General
287	Iniciativa de Ley de Fomento al Empleo de Calidad a través de la Formación Profesional en el Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.	Grupo mixto	PVEM	29/6/2022	Formación profesional y empleo de calidad (Igualdad de oportunidades, eliminación de estereotipos profesionales y sesgos de género en opciones formativas)	Comisión de Desarrollo Económico y Social	Pendiente de dictamen	Acciones de transversalización de la PEG	Acciones de igualdad laboral y salarial	General
288	Iniciativa formulada por diputados y diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar el párrafo undécimo y adicionar un párrafo décimo sexto al artículo 1 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, que busca garantizar el derecho a proporcionar y recibir cuidados dignos a los ciudadanos del Estado de Guanajuato.	Grupo mixto	Morena	18/7/2022	Derecho al cuidado	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente de dictamen	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación	Políticas de cuidado	General

Capítulo 4. Contexto Institucional para la igualdad de género

Diana Martínez Medina

En los Congresos, las legisladoras, los legisladores y el personal que se encuentra en esos centros de trabajo desempeñan sus tareas en un marco de reglas formales e informales portadoras de un régimen de género, es decir, son reglas que reproducen las expectativas sociales sobre el “deber ser” de mujeres y hombres y con ello perpetúan los mecanismos de la desigualdad. Un régimen de género hace referencia al complejo entramado de relaciones que tienen lugar en las instituciones, observable en la forma en que se distribuye el poder, se organiza el trabajo, se valoran las relaciones humanas y se simboliza el género en la cultura, el lenguaje, las creencias y las actitudes prevalecientes sobre el género (Connell, 2006). Por ello, aunque las mujeres están cada vez más presentes en esos espacios, persisten condiciones de exclusión en puestos de toma de decisión y segregación horizontal anclada a la división sexual del trabajo.

En los últimos años, ha habido un esfuerzo reformador para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y corregir desventajas históricas en su presencia en los espacios de toma de decisiones. También se ha reconocido la necesidad de reformar las culturas políticas en todos los espacios de poder y representación. No obstante, el carácter institucionalizado de la discriminación de género en la cultura política suele

estar invisibilizado y manifestarse de formas sutiles, no por ello menos graves. Por ejemplo, en la predominancia de la voz y autoridad masculina, en los prejuicios sobre la competencia de las mujeres para el trabajo parlamentario, en el menor reconocimiento de su trabajo (Marx y Borner, 2011), y por supuesto, en la violencia política que enfrentan en el ejercicio del cargo.

El objetivo de este apartado, es presentar el andamiaje institucional para incorporar la perspectiva de género en el trabajo parlamentario y en la cultura interna del Congreso de Guanajuato. Nuestra premisa es que la igualdad de género en el parlamento no concluye con la incorporación de las mujeres en condiciones paritarias a cargos de representación; sino que demanda un esfuerzo integral y permanente para transformar los contextos, las ideas y los comportamientos que sostienen la discriminación y la desigualdad, y con ello, construir espacios en los que tanto mujeres como hombres puedan desempeñar su trabajo en condiciones de igualdad y sin violencia.

Para ello, evaluamos las políticas de igualdad que despliega el Congreso del Estado de Guanajuato para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y favorecer la igualdad de género en el trabajo legislativo sustantivo, pero también en las políticas internas del Poder Legislativo como un medio para modificar la cultura organizacional. Dado que se trata de una agenda que ha sido impulsada desde hace varios años en nuestro país, en el primer apartado presentamos los avances en la implementación de la transversalidad de la perspectiva de género en el Congreso Federal, a manera de contexto.

Enseguida se exponen los mecanismos institucionales establecidos en el Congreso del Estado de Guanajuato para incorporar perspectiva de género en el trabajo legislativo sustantivo, conforme a las pautas internacionales en materia de parlamentos sensibles al género. En materia de la transformación de su cultura interna, analizamos el contexto organizacional del Congreso y las políticas de igualdad sustantiva que ha implementado para identificar avances y retos. Ante la imposibilidad de documentar las experiencias de violencia política de las legisladoras en el contexto actual del ejercicio del cargo, dada la baja respuesta a nuestras solicitudes de entrevista, el capítulo cierra con algunas consideraciones resultado del análisis de las entrevistas que se realizaron, con el propósito de apuntalar una agenda futura de investigación en el tema.

La documentación de este capítulo proviene de fuentes de información oficial publicadas por el Congreso Federal, así como por el Congreso del Estado de Guanajuato. También se incluye información pública obtenida del portal de obligaciones de transparencia del Congreso del Estado de Guanajuato, así como la información proporcionada por éste a partir de una solicitud de información pública realizada a propósito de esta investigación.

4.1. Los avances a nivel federal.

En México, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, aprobada en 2006, define la transversalidad como: “el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas”. Así, las estrategias de implementación aluden tanto a la incorporación de la perspectiva de género en leyes, políticas, programas y servicios públicos (ámbito externo), como a la incorporación de esa perspectiva en la cultura de las organizaciones burocráticas (ámbito interno) (Incháustegui y Ugalde, 2006).

En el Poder Legislativo mexicano, el mandato de transversalidad se ha traducido en la creación de comisiones ordinarias para asegurar la inclusión de la perspectiva de género en el trabajo cotidiano, especialmente en la revisión y dictamen de iniciativas de ley. A nivel federal, tanto la Cámara de Diputados como el Senado cuentan con comisiones ordinarias para la igualdad de género, desde el año 2000.¹⁹ De igual forma, las 32 legislaturas de los Congresos Estatales cuentan con una comisión similar.

De forma inédita, en diciembre de 2019, diputadas de todos los partidos representados en la LXIV Legislatura federal formaron el Grupo Plural de Igualdad Sustantiva con el propósito de promover un amplio diálogo para visibilizar, fortalecer y articular la participación de las legisladoras en el proceso de conformación de una agenda legislativa estratégica de consenso en materia de Igualdad Sustantiva en la Cámara de Diputados.

19 Si bien el 30 de septiembre de 1997, se instaló en la Cámara de Diputados la Comisión Especial de Equidad y Género, esta comisión no tuvo capacidad de dictamen durante la LVII legislatura (1997-2000). Con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Congreso el 1º de septiembre de 2000, esta comisión adquiere un carácter ordinario y con ello la atribución de participar en el proceso legislativo de manera vinculante.

Entre los temas de esa agenda se impulsó la aprobación de la legislación secundaria de la reforma constitucional de paridad y reformas en materia de violencia política en razón de género, el perfeccionamiento del tipo penal de feminicidio y su armonización en los Códigos Penales de las 32 Entidades Federativas, así como el Sistema Nacional de Cuidados.²⁰

Esta bancada ha tenido continuidad en la actual Legislatura. El 25 de noviembre de 2021 se llevó a cabo la instalación formal del Grupo Plural de Igualdad Sustantiva de la LXV Legislatura, conformada por diputadas de los siete partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, que coincidieron en trabajar sin distinción de ideologías ni partidos en favor de los derechos de las mujeres en México.²¹

Con respecto a unidades especializadas de apoyo técnico, la Cámara de Diputados a nivel federal cuenta con un Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CELIG). Tal como lo establece Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49, numeral 3, el CELIG es órgano de apoyo técnico apartidista, conformado por especialistas en la elaboración de estudios, análisis e investigaciones con perspectiva de género, el cual busca contribuir y enriquecer el trabajo de las y los legisladores para impulsar el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. El mismo ordenamiento legal en su artículo 106, inciso d, establece para el Senado de la República la creación de la Unidad Técnica para la Igualdad de Género que, entre otras funciones, provee apoyo en la elaboración de proyectos de investigación en materia de género a solicitud de las comisiones o las y los senadores.²²

En reconocimiento de que la desigualdad de género tiene múltiples facetas y que todas las organizaciones tienen a reproducir sus mecanismos, a nivel interno, los congresos también han impulsado la transversalidad de la perspectiva de género a través de distintas acciones encaminadas a modificar sus culturas y prácticas de funcionamiento para generar ambientes organizacionales sensibles al género y libres de violencias.

20 Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/index.php/camara/Igualdad-Sustantiva/Que-es-el-Grupo>

21 Comunicación Social de la Cámara de Diputados, Boletín No. 0590. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Noviembre/25/0590-Instalan-formalmente-el-Grupo-Plural-de-Igualdad-Sustantiva-de-la-LXV-Legislatura>

22 Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se crea la Unidad de Género del Senado de la República, fechado el 14 de octubre de 2014, disponible en: https://unidadgenero.senado.gob.mx/doc/publicaciones/acuerdo_MD.pdf

La Cámara de Diputados creó, en 2016, la Unidad para la Igualdad de Género adscrita a la Secretaría General, órgano técnico responsable de asegurar la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional para la igualdad sustantiva en la Cámara. De acuerdo con el artículo 55, numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, este órgano tiene funciones en materia de promoción de ambientes libres de acoso laboral y de acoso y hostigamiento sexual; para proponer políticas laborales de igualdad, para contribuir a la formación y especialización del personal de todos los niveles en materia de igualdad de género y colaborar con el CELIG en la producción y sistematización de información con perspectiva de género, así como en de publicaciones y contenidos editoriales.

En el Senado de la República, estas tareas las lleva a cabo la Unidad Técnica para la Igualdad de Género, adscrita a la Mesa Directiva. Conforme a su acuerdo de creación, esta Unidad se encarga de formular e implementar el Programa para la Igualdad de Género en el Senado, el Plan Anual de Capacitación y Formación permanente para la sensibilización y fortalecimiento de las capacidades de su personal en materia de género y derechos humanos de las mujeres; de impulsar acciones afirmativas y elaborar políticas laborales para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la corresponsabilidad de la vida laboral, familiar y personal; de diseñar e implementar mecanismos de prevención y atención del hostigamiento, acoso sexual y cualquier forma de violencia y discriminación; de establecer lineamientos de comunicación social con perspectiva de género y lenguaje incluyente y de generar diagnósticos con perspectiva de género para identificar brechas de desigualdad en la cultura organizacional del Senado, entre otras.²³

Como se observa, en México hay un avance considerable en la promoción del mandato de transversalidad de la perspectiva de género en el ámbito legislativo a nivel federal. Las medidas adoptadas promueven cambios en las condiciones institucionales que favorecen la agenda de género y los derechos de las mujeres, tanto para incorporar la perspectiva de género en la legislación, como para eliminar las barreras estructurales, modificar las conductas discriminatorias hacia las mujeres y alentar la igualdad de género en las dinámicas internas. Por supuesto, la creación de instancias

23 Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se crea la Unidad de Género del Senado de la República, fechado el 14 de octubre de 2014, disponible en: https://unidadgenero.senado.gob.mx/doc/publicaciones/acuerdo_MD.pdf

responsables de ese proceso y la formulación e implementación de políticas de igualdad demandan un esfuerzo permanente y sostenido para ver resultados en el mediano y largo plazos.

4.2 Panorama de las políticas de igualdad de género en el Congreso de Guanajuato.

A partir de las recomendaciones internacionales para la consolidación de Parlamentos Sensibles al Género y con el avance a nivel nacional en esa materia, nos dimos a la tarea de analizar el contexto institucional para la igualdad de género que muestra el Congreso del Estado de Guanajuato tanto a nivel sustantivo como a nivel de su cultura interna. En ambos casos se observan avances y retos.

4.2.1 Ámbito sustantivo: Comisión para la Igualdad de Género y Bancada feminista

La estrategia de transversalidad de la perspectiva de género ha sido clave en los parlamentos para exhibir un grado de compromiso por la igualdad entre mujeres y hombres, así como para desterrar normas de género y prejuicios sobre el rol no tradicional que las mujeres desempeñan en la política. No obstante, este esfuerzo no está libre de dificultades.

En el caso de Guanajuato, de los tres mecanismos institucionales promovidos a nivel internacional para impulsar la incorporación de la perspectiva de género en las actividades sustantivas de los parlamentos, únicamente operan dos: la comisión sobre igualdad de género y la bancada parlamentaria de mujeres.

El Congreso del Estado de Guanajuato cuenta con una comisión legislativa permanente denominada Comisión para la Igualdad de Género. De acuerdo con lo establecido en el artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato vigente, esta comisión tiene como atribuciones principales conocer y dictaminar las iniciativas relacionadas con legislación en materia de igualdad de género; proponer medidas para el cumplimiento de los tratados, convenios y acuerdos internacionales ratificados por el Senado en asuntos de igualdad de género; conocer asuntos relacionados con la discriminación y los que se refieran al reconocimiento de condiciones equitativas e igualdad de oportunidades de acceso al desarrollo para las personas; proponer que las autoridades competentes lleven a cabo acciones impulsando una cultura de igualdad de género y emitir opinión

en el proceso de dictaminación de las otras comisiones legislativas cuando el asunto o iniciativa en análisis tenga relación con la igualdad de género.

Inicialmente denominada Comisión de Equidad y Género, esta comisión, de carácter ordinaria y permanente, fue creada a través de una reforma al artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, publicada en enero de 1998, que entró en vigor el 25 de marzo del mismo año. Con la publicación de la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato en 2004, esta comisión cambió de denominación a Comisión de Equidad de Género. Desde 2013 su denominación es Comisión para la Igualdad de Género.²⁴

Tradicionalmente, la Comisión para la Igualdad de Género ha tenido una integración exclusiva de mujeres. Actualmente está conformada por 5 diputadas de tres diferentes partidos políticos representados en el Congreso (PAN, PRI, Morena), con mayoría del grupo parlamentario del PAN, que también tiene mayoría en el Pleno.

Durante el primer año de la LXV Legislatura, fueron turnadas a la Comisión para la Igualdad de Género 11 iniciativas para su análisis, discusión y dictaminación, lo que representa el 3.8% respecto del total de iniciativas presentadas en ese periodo (290 iniciativas), así como el 24.4% de las iniciativas con contenidos relativos a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género (45 iniciativas). Hasta noviembre de 2022, 8 de las 11 iniciativas turnadas a la Comisión ya habían sido aprobadas y 3 se encontraban pendientes de dictaminación.

Tabla 10. Iniciativas turnadas a la Comisión para la Igualdad de Género, LXV Legislatura, 1° año.

Expediente	Partido político Iniciante	Tema	Estatus
111/LXV-I	Grupo Parlamentario del PAN	Violencias contra las mujeres	Aprobada
125/LXV-I	Bancada feminista (PRI-PVEM-MC)	Violencias contra las mujeres	Aprobada
142/LXV-I	Diputada de Morena	Violencias contra las mujeres	Aprobada

24 Reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de enero de 1998, el 13 de agosto de 2004 y el 17 de mayo de 2004, respectivamente.

147/LXV-I	Grupo Parlamentario PAN	Acciones de transversalización de la perspectiva de género en la planeación del desarrollo	Aprobada
166/LXV-I	Bancada feminista (PRI-PVEM-MC)	Acciones de igualdad, inclusión y no discriminación en materia educativa	Aprobada
181/LXV-I	Bancada feminista (PRI-PVEM-MC) y Diputado del PVEM	Violencias contra las mujeres	Pendiente de dictamen
233/LXV-I	Diputada y Diputado de Morena	Violencias contra las mujeres	Pendiente de dictamen
239/LXV-I	Diputada de Morena	Violencias contra las mujeres	Pendiente de dictamen
248/LXV-I	Grupo Parlamentario del PAN	Violencias contra las mujeres	Aprobada
268/LXV-I	Diputada y Diputado de Morena	Violencias contra las mujeres	Aprobada
270/LXV-I	Bancada feminista (PRI-PVEM-MC)	Violencias contra las mujeres	Aprobada

Fuente: Elaboración propia.

Aunque en el capítulo 3 se abordó a detalle esta agenda, resulta importante destacar el trabajo de la Comisión para la Igualdad de Género en el análisis y dictaminación de iniciativas relevantes en favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, temas que han conseguido posicionarse con un amplio consenso para su aprobación por el Pleno del Congreso.

El segundo mecanismo institucional que opera en el Congreso es la Bancada Feminista, primer espacio de alianza entre mujeres de distintos partidos en la historia del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato como se expuso en el capítulo 1. Si bien tienen pocos meses trabajando como bancada, sus integrantes consideran que ha sido una alianza exitosa que ha permitido visibilizar la agenda de igualdad de género y persuadir a la mayoría del Pleno a que legisle en favor de los derechos de las mujeres.

Finalmente, conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, el Congreso no cuenta con un área de estudios para la igualdad de género que brinde asesoría especializada en la materia. A través de una solicitud de información pública vía la Unidad de Transparencia del

Congreso, solicitamos información respecto a la existencia de un área de esa naturaleza, o en su defecto, información sobre área que proporciona a las Comisiones Legislativas apoyo técnico especializado y servicios de información analítica en materia de igualdad de género.²⁵

En la respuesta recibida se indica que las Comisiones Legislativas del Congreso cuentan con el apoyo del Instituto de Investigaciones Legislativas, el cual, conforme al artículo 266 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, tiene como atribución realizar investigación en las distintas áreas del conocimiento concernientes a la función legislativa. Además, señalan que el área que proporciona el apoyo técnico especializado en materia de igualdad de género es la Dirección General de Servicios y Apoyo Técnico Parlamentario, por conducto de la secretaria técnica de la Comisión para la Igualdad de Género.²⁶

De acuerdo con información proporcionada por nuestras entrevistadas, la falta de un área especializada de apoyo técnico en materia de igualdad de género es un problema, ya que las áreas que actualmente proporcionan ese apoyo carecen de equipos especializados. De ahí que el trabajo de documentación y análisis que implica la dictaminación de propuestas legislativas en materia de género es provisto fundamentalmente por las asesoras de las propias legisladoras.

"[...] el secretario técnico de la Comisión de Igualdad es el secretario técnico de la Comisión de Fomento Agropecuario [...] Entonces no hay un especialista en temas de género [...] no hay apoyo del Congreso [...] nosotras trabajamos así: mi coordinadora de asesores y la de Yulma son expertas en temas de género, yo creo que son las mejores en el Congreso en esos temas" (Entrevista 2).

Si bien el Congreso del Estado de Guanajuato cuenta con una comisión permanente para el tratamiento de los asuntos legislativos relacionados con los temas de género, carece de un órgano especializado que le provea apoyo para el análisis de género de las iniciativas que dictamina. El Instituto de Investigaciones Legislativas y la Dirección General de Servicios y Apoyo Parlamentario proveen asistencia técnica necesaria para el análisis de los asuntos que revisa la Comisión, a través del personal asignado para tal efecto que, también provee apoyo a las otras 24 comisiones legislativas. Esos órganos no cuentan con suficiente personal experto en todos los temas

25 Solicitud de información pública registrada con el número de Folio 110194400049522 de fecha 01 de agosto de 2022.

26 Respuesta a solicitud de información pública registrada con el número de Folio 110194400049522 de fecha 01 de agosto de 2022.

de competencia del Congreso, de manera que, como ocurre en el caso de la Comisión para la Igualdad de Género, la responsabilidad técnica recae en la asesoría de los equipos de las legisladoras y en apoyos externos que ellas mismas gestionan.

4.2.2 *Ámbito interno: baja transversalidad y retos de institucionalización.*

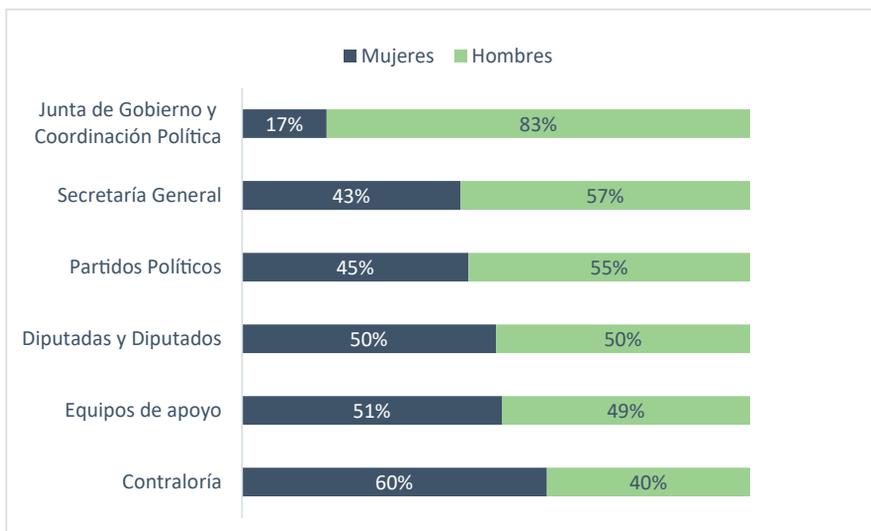
Uno de los indicadores básicos del avance en materia de igualdad de género, es la presencia de las mujeres en espacios de liderazgo y toma de decisión pública. En el ámbito político, las reformas en materia de paridad han inducido una mayor presencia de las mujeres como legisladoras, pero persisten obstáculos para su inclusión en espacios de alta dirección en las estructuras organizacionales del Poder Legislativo. Tal es el caso del Congreso del Estado de Guanajuato, un centro de trabajo conformado mayoritariamente por hombres y donde los puestos de alta dirección también están distribuidos de manera desigual entre mujeres y hombres.

De acuerdo con el directorio de servidores públicos al primer trimestre de 2022, en el Congreso laboraban 403 personas –220 hombres (54.3%) y 185 mujeres (45.7%)– distribuidas de la siguiente forma: 36 diputadas y diputados, 93 personas adscritas a la Secretaría General, 10 a la Contraloría Interna, 74 adscritas a los partidos políticos representados en el Congreso, 6 adscritas a la Junta de Gobierno y Coordinación Política y 86 personas asignadas en los equipos de apoyo de las diputadas y diputados.²⁷

Como se observa en la gráfica 16, el área con menor proporción de mujeres adscritas entre su personal es la Junta de Gobierno y Coordinación Política, seguida por la Secretaría General y los Partidos Políticos; se observa paridad entre Diputadas y Diputados, así como entre el personal que les apoya, mientras que la Contraloría es el área que tiene una mayor proporción de mujeres.

27 Directorio de Servidores Públicos correspondiente al Primer Trimestre de 2022, publicado en la página de Obligaciones de Transparencia del Congreso del Estado de Guanajuato. Disponible en: https://congresogto-my.sharepoint.com/:x/g/personal/transparencia_congresogto_gob_mx/EeY7vzhLkFJDlcGX95S19gABRq-4QhuV4j-T4uKur-D8diA?e=Lmd30v

Gráfica 16. Proporción de mujeres y hombres en el Congreso de Guanajuato, por área de adscripción.



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, los puestos de mayor relevancia y remuneración en el Congreso están asignados mayoritariamente a hombres. Según el tabulador de sueldos incluido en el *Manual de Organización de la Secretaría General y la Contraloría Interna 2022*, emitido por la Junta de Gobierno y Coordinación Política en diciembre de 2021, los puestos más altos de dirección están entre el nivel 14 (Director A) al nivel 19 (Secretario General).²⁸

Conforme a la información del directorio de servidores públicos del Congreso, al primer trimestre de 2022 había 14 plazas de alta dirección adscritas a la Secretaría General y a la Contraloría Interna, 6 de las cuales se encontraban ocupadas por mujeres y 8 por hombres. Como se observa en la Tabla 11, aun cuando se trata de los puestos de mayor nivel de dirección, la mayoría de las mujeres se encuentran en las plazas menor remuneradas conforme al tabulador de sueldos.

²⁸ Disponible en: https://www.congresogto.gob.mx/sobre_el_congreso#manual-org-seccion

Tabla 11. Mujeres y hombres en puestos de alta dirección en el Congreso del Estado de Guanajuato.

Nivel	Puesto	Plazas	Mujeres	Hombres	Área
19	Secretario General	1	0	1	Secretaría General
17	Director General B	2	0	2	Dirección General de Administración y Dirección General de Servicios de Apoyo Técnico Parlamentario
16	Director General A	4	2	2	Instituto de Investigaciones Legislativas, Contraloría Interna, Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas y Dirección General de Servicios de Apoyo Técnico Parlamentario
15	Director General / Director General (ASEG)	1	0	1	Dirección General de Relaciones Interinstitucionales
14	Director A	6	4	2	Dirección de Tecnologías de Información, Dirección de Desarrollo Institucional, Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Contabilidad, Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo

Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio de Servidores Públicos y del Manual de Organización de la Secretaría General y la Contraloría Interna 2022.

La menor presencia de las mujeres en espacios de alta dirección en el Congreso refleja la persistencia de barreras que dificultan su acceso a puestos de mayor poder, prestigio y salario. El carácter de invisibilidad de estas barreras es resultado de la persistencia de normas, acuerdos y prácticas organizacionales que colocan a las mujeres en situaciones de subordinación. Como plantea Acker (2006), las instituciones del Estado reproducen la desigualdad entre mujeres y hombres al no reconocer que el género está incrustado en sus procesos organizativos ordinarios y las desigualdades se reproducen a medida que se realiza el trabajo cotidiano de la organización generizada; por lo que, de manera no intencional o racionalizada, las

organizaciones tienen efectos en la reproducción de las relaciones de género jerarquizadas. Esto es indicativo de una baja incorporación de la perspectiva de género en las políticas y prácticas internas, específicamente en materia de oportunidades de acceso a puestos de liderazgo y movilidad en la estructura orgánica.

Por otra parte, el Congreso carece de estructuras dedicadas específicamente en la transversalización de la perspectiva de género a nivel de su cultura institucional. De acuerdo con la respuesta a la solicitud de información proporcionada, el Congreso no cuenta con una unidad o área encargada de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y prácticas internas, lo cual genera dudas respecto de la manera en que se entiende y se lleva a cabo la transversalización de esa perspectiva al interior del centro de trabajo. Como apuntan nuestras entrevistadas, este escenario conduce a percibir al Congreso como un lugar en el que prevalecen prácticas sexistas que limitan la participación de las mujeres e impacta negativamente en el ambiente de trabajo:

“[es necesario que] también en los espacios del Congreso puedan llegar mujeres, porque otra vez las direcciones solo son de los hombres en el Congreso, y más ahorita que nunca [...] otra vez el club de Tobi, amiguitis de la amiguitis, y no lo digo yo, salió una encuesta de clima laboral [...] en esta encuesta de tema laboral salieron los machismos hacia las personas que trabajan dentro del Congreso” (Entrevista 2).

Este panorama contrasta con los avances expuestos por el propio Poder Legislativo en materia de políticas internas para la igualdad. De acuerdo con información de su página web oficial, el Congreso del Estado de Guanajuato ha trabajado en favor de la igualdad laboral y la no discriminación a través de tres acciones distintas: una certificación en materia de igualdad laboral, la existencia de un Comité de Igualdad, así como con una política de igualdad cuya implementación está a cargo de ese Comité.

Con respecto a la certificación, según el Padrón Nacional de Centros de Trabajo Certificados en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, publicada por el Consejo Interinstitucional de la misma, el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato recibió la certificación en agosto de 2017 con una vigencia de 4 años.²⁹ En tal sentido, la vigencia de la certificación para el Congreso venció en agosto de 2021 y conforme a lo dispuesto por Norma, el centro de trabajo podría solicitar la

29 Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/766977/1Pa-dro_n_de_CT_certificados_NMX_7_de_octubre_de_2022.pdf

recertificación para seguir haciendo uso de la marca. Durante el desarrollo de esta investigación, no encontramos evidencia de que el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato haya solicitado la recertificación, aunque en su página web oficial se mantenga el logo del certificado.

Por otra parte, en noviembre de 2018, fue aprobada la Política de Igualdad y No Discriminación del Congreso del Estado de Guanajuato, de acuerdo con la respuesta a la solicitud de información pública indicada previamente, así como se encuentra publicado en su página web oficial.³⁰ Conforme a ese documento, la política tiene por objeto establecer el compromiso de todas las personas que integran el Congreso para velar por la defensa de los derechos de las personas trabajadoras, combatir la discriminación, enaltecer el respeto a la dignidad humana, promover una cultura de igualdad laboral y no discriminación y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Aunque el Comité no se encuentra institucionalizado en el Manual de Organización del Congreso, en su página web oficial se indica que su misión es “Generar las condiciones para el desarrollo y el bien común del Estado de Guanajuato mediante el cabal cumplimiento de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, dentro de un marco de igualdad de derechos y condiciones para hombres y mujeres.”³¹

En julio de 2019, este Comité aprobó sus Lineamientos de Operación³², los cuales establecen que su objetivo es la vigilancia del desarrollo e implementación de prácticas de igualdad laboral y no discriminación en el centro de trabajo relacionadas con la Norma de Igualdad Laboral y No Discriminación. Asimismo, se establece la integración del Comité de la siguiente forma:

- a) Con voz y voto:
 - Una Presidencia que será quien esté a cargo de la Secretaría General del Congreso del Estado de Guanajuato
 - Una Secretaría que ocupará la persona elegida entre los integrantes del Comité

30 Disponible en: https://www.congresogto.gob.mx/sobre_el_congreso#normatividad

31 Disponible en: https://www.congresogto.gob.mx/sobre_el_congreso#comite_igualdad

32 Disponible en: https://www.congresogto.gob.mx/sobre_el_congreso#normatividad

- Diez vocales que serán quienes representen a las diferentes áreas del Congreso del Estado.
- b) Con voz:
- Invitados Permanentes: Un representante de la Auditoría Superior del Estado y un representante de la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo.
 - Invitados Especiales: Representantes de los sectores público, social y privado, atendiendo al tema que se trate en la sesión a invitación de la Presidencia.

De acuerdo con sus lineamientos, algunas de las funciones del Comité son las siguientes:

- Dar seguimiento a los logros del trabajo técnico en el ámbito de implementación, administración, ejecución y seguimiento de la Certificación en Igualdad Laboral y No Discriminación, y tomar las acciones apropiadas.
- Apoyar y coordinar con las autoridades del centro de trabajo la asignación de responsabilidades para el fortalecimiento de actividades en cumplimiento de lo estipulado en la Norma Mexicana.
- Dar mantenimiento a la Certificación, de tal manera que se mantenga vigente en función de:
 - a) los lineamientos y acuerdos al interior del centro de trabajo;
 - b) las políticas públicas estatales y nacionales en la materia;
 - c) las necesidades de las y los trabajadores del centro de trabajo; y
 - d) aprobar y aplicar las políticas relativas a la imparcialidad de las actividades del Comité.
- Verificar que los procesos que involucren el cumplimiento de la Certificación se ejecuten de manera imparcial y transparente.
- Desarrollar medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas en favor del personal para hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades.

- Eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres y hombres al servicio del Congreso del Estado se desarrollen en condiciones de igualdad y no discriminación.
- Realizar un diagnóstico de autoevaluación con las áreas institucionales del Congreso del Estado y dar seguimiento.
- Determinar los lineamientos para el establecimiento de políticas al interior del Congreso del Estado en términos de igualdad, inclusión y no discriminación.
- Analizar los resultados de las auditorías internas y externas y dar seguimiento a las áreas de oportunidad internas y externas de la Norma Mexicana.
- Todas aquellas contenidas en otras disposiciones jurídicas o provengan del organismo de certificación para lograr y mantener el cumplimiento de la Norma Mexicana.

Finalmente, con base en las disposiciones de la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018 en materia de Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención, en julio de 2020, el Congreso del Estado adoptó también una Política de Prevención de Riesgos Psicosociales, cuya implementación quedó a cargo de la Dirección de Desarrollo Institucional. Dicha política promueve el mejoramiento del entorno organizacional del Congreso, como centro de trabajo y explícitamente promueve el balance laboral y familiar a través de la corresponsabilidad, así como el fomento de un ambiente laboral libre de discriminación, de acoso y hostigamiento sexual y de otras formas de violencia.

Como se observa, el Congreso del Estado de Guanajuato ha desplegado una serie de acciones para construir un andamiaje institucional que favorece la incorporación de la perspectiva de género en las prácticas internas. No obstante, durante esta investigación identificamos que la institucionalización de estas prácticas es una agenda pendiente, pues los cambios de legislatura han representado una interrupción en la implementación de tales instrumentos. Como señalamos, la vigencia de la certificación en la Norma de Igualdad Laboral y No Discriminación venció en 2021, justo en el proceso de transición entre la LXIV y la LXV Legislaturas, y no existe información relativa al proceso de recertificación. Además, de acuerdo con la respuesta a la solicitud de información pública realizada para esta investigación, durante el primer año de la actual legislatura no hubo

procesos de capacitación en materia de igualdad de género para el personal que labora en el Congreso. Tampoco existe información pública relativa a las actividades del Comité de Igualdad Laboral y No Discriminación ni de seguimiento o evaluación a la implementación de la Política de Igualdad.

4.2.3 *Un acercamiento a la violencia política en razón de género desde la experiencia de las diputadas*

Como mencionamos anteriormente, uno de los obstáculos enfrentados en el desarrollo de la investigación fue la negativa por parte de las legisladoras locales a participar en las entrevistas. Por ello, no es posible documentar un panorama amplio en materia de violencia política en razón de género contra las diputadas durante el ejercicio del cargo actual.

A pesar de ello, logramos concretar dos entrevistas que nos permitieron tener algunas pinceladas sobre sus percepciones de la violencia política en razón de género. Es de señalar, que ninguna de las entrevistadas habló abiertamente de las prácticas violentas y/o discriminatorias que suceden en el Congreso local o al interior de sus partidos políticos. Pero, sí logramos identificar algunos momentos clave como lo son el proceso de conformación de la Junta de Coordinación Política:

“Respecto a las coordinaciones, la resistencia que hay es que pues bueno, eso depende de la decisión interna de los partidos políticos ¿sí? [...] pero me parece que eso no tendría que estar por encima de la ley, que la ley obliga el principio de paridad ¿no? Entonces nos encontramos primero con un obstáculo partidista que es el principal espacio donde creo que se presenta la violencia contra las mujeres y la violencia política” (Entrevista 1).

En el trabajo parlamentario, observamos que la violencia política contra las mujeres en razón de género se cruza con la disciplina partidaria que marca la agenda que se trabaja en la bancada de cada partido, el apoyo que se otorga a los temas de discusión y el sentido de la votación de iniciativas. Es por ello, que es más probable que las legisladoras experimenten situaciones de micromachismos y de prácticas violentas que están veladas por la disciplina partidaria y una postura ideológica de sus propios partidos políticos:

“yo siempre pensaba en la violencia política de género en esa que sí se exterioriza, así como que “ah, le gritó” y luego pasa por mí ... ya después estos micromachismos que se viven dentro del mismo Congreso, pero la verdad es que hasta se ríen de mí porque dicen que yo ya veo todo con perspectiva de género. O sea, cualquier cosita, pero es por este tema ¿no? que traemos tan el foco así que es impresionante que por ejemplo a las mujeres del PAN solo las

dejan hablar de temas de mujeres o de niños, pero ningún tema importante. [...] muy recientemente hace unos quince días, una compañera, ah pues Martha [...] estaba hablando en asuntos generales de una iniciativa que ella la tomaba como personal y las panistas se empezaron a reír de ella, ahí en su cara, a reír de ella y luego empiezan a cuchichear y a hablar mal de su iniciativa, ahí estando ella hablando... yo decía <ah caray, eso también es violencia política en razón de género desde las mujeres>, o sea no tiene que ser solamente de los hombres ¿no? ese tema también lo veo [...] (Entrevista 2)

Un elemento adicional por considerar son las trayectorias políticas de las legisladoras. Tuvimos la oportunidad de entrevistar a dos políticas, una de las cuales cuenta con una larga trayectoria, capital político y vínculos con su partido y con otras organizaciones. El factor de “tener un nombre” en la política le ha permitido identificar y ser consciente de las múltiples violencias de género que han vivido a lo largo de su carrera:

“Efectivamente yo hago un ejercicio de retrospectiva y entonces digo <hijole, todo eso me pasó y todo eso fue violencia> nada más que pues bueno, yo inicié muy chiquita, o sea, yo fui regidora a los 21 años. Entonces digo, para nadie es un secreto el hecho de que la política es un mundo de hombres, creado por hombres y lo crearon para los hombres. Entonces, bueno, la incursión de las mujeres en la política se ve como una intromisión ¿no? se ve como si se fuera a quitar o robar espacios... de un espacio natural que era para los hombres.

Entonces sí por supuesto ha cambiado totalmente mi perspectiva, y sí, cuando tú lees y estudias y dices y te van enumerando prácticas dices <hijole, a mí me pasó, a mí también eso me pasó o sigue pasando>, entonces sí por supuesto ha cambiado totalmente mi conocimiento, mi percepción y mi visión de lo que ha significado, pues bueno, prácticas que en su momento se consideraron normales y que incluso yo lo decía “bueno, pues es que es el costo que tengo que pagar de estar aquí”, que ya de por sí la vida política es violenta, o sea, hay violencia en general, hay violencia dentro de la política, dentro de los partidos políticos y entonces pues yo la consideraba como parte de esa violencia normal que les sucede a todos ¿no? y que dices “pues si te gusta estar aquí, pues ni modo, te tienes que aguantar porque así es”. [...] (Entrevista 1).

Además, parece que no es el mismo tipo ni intensidad de la violencia política la que viven las diputadas que la que experimentan las mujeres en otros ámbitos, tampoco las estrategias con las que responden frente a la violencia, ya que quienes ocupan una curul están en una mayor posición de poder y privilegio:

“como lo enfrenté [un caso de violencia política], creo que fue con redes, con aliados, pero yo porque estoy en una situación de privilegio y lo estaba en ese

momento, era diputada federal, tenía una dirigencia nacional que me apoyaba [...] tenía un coordinador de grupo parlamentario que me apoyaba, o sea, tuve esa red que me sirvió también como escudo; pero otras no lo tienen ¿sí? o sea, no tienen este capital político que yo tenía y que tengo, y que eso evidentemente es un escudo ¿sí? y que quienes no lo tienen están en un grado todavía mayor de vulnerabilidad [...] Por eso luego vemos que, digo, ya con menos frecuencia por las cuotas, pero luego vemos el por qué pues muchas mujeres desisten de seguir participando y la tasa de participación de las mujeres disminuye pues porque dicen <pues sí esto es lo que les sucede a las mujeres que participan, pues mejor no lo hago>” (Entrevista 1).

En nuestras conversaciones con las diputadas sobre su percepción en torno a la violencia política en razón de género, observamos que las dificultades para hablar del tema disminuyen conforme adquieren conciencia del impacto de la violencia en sus vidas y en sus carreras políticas, así como en el de otras mujeres que se enfrentan a situaciones similares. Al mismo tiempo, existe una valoración personal sobre los costos y beneficios que tiene para ellas romper el silencio. Enfrentar estas prácticas violentas y discriminatorias las expone ante sus pares, al interior de su partido político, ante la sociedad y ante sí mismas y desafortunadamente, es más probable que estos costos personales, familiares y políticos los paguen ellas y no quien ejerce la violencia. Lo anterior las lleva en ocasiones a tomar decisiones sobre recurrir o no recurrir a instancias de denuncia.

Así, en retrospectiva y de manera autocrítica, las diputadas reconocen que una de sus primeras estrategias para enfrentar la violencia política es tratar de que no se haga pública como una forma de contener el daño:

“no sabemos cómo reaccionar ¿sí? Creo que, o a lo mejor yo debí, digo, tampoco me quiero castigar de esa manera, pero creo que debí de haber reaccionado también de otra manera, pero es que en ese momento te trastoca [...] Evidentemente buscan menoscabar, buscan limitar tu vida política porque es un mensaje para las mujeres, no nada más para mí, para todas [...] Entonces yo lo que decía <no, yo lo que no quiero es que se conozca en el ámbito nacional, ya si me pegaron, que nada más me peguen en el Estado> ¿sí sabes cómo? yo lo que quería era ya, cerrarlo y que ya no se dijera nada” (Entrevista 1)

“[...] yo no quería que se enteraran los medios, de hecho, no se enteraron hasta después de que ya entré [...] porque yo pensé que me iba a debilitar a mí, a mí como persona, o sea, decir “< ¿va a llegar ella?, ni la apoyan, el mismo equipo la impugnó, no sé qué, ni quienes> ¿no? yo decía <no quiero que me debilite a mí mi imagen, mi persona recién entrada>. Entonces yo decidí, de hecho, no decir nada, ni de exigirles, ni de reclamarles, ni de nada” (Entrevista 2)

Como lo señalamos antes, la negativa de las legisladoras a participar en esta investigación representa un obstáculo para indagar la forma que adquiere la violencia política en el Congreso de manera contundente. No obstante, lo documentado permite afirmar que, a pesar de todos los avances en materia de paridad, la política sigue siendo un espacio altamente masculinizado en donde las mujeres que incursionan enfrentan distintas formas de violencia en razón de género. Su normalización manifiesta en frases como *“tienen que pagar el costo de estar aquí”* y *“ni modo, te tienes que aguantar porque así es”*, denota que un rasgo estructural e institucionalizado de la dinámica político-electoral es la violencia contra las mujeres, incluso en los espacios donde ellas tienen relativamente más poder y privilegios, como es el caso de las legisladoras.

Conclusiones

El análisis de la representación sustantiva de las mujeres en contextos de paridad de género es una agenda de investigación relativamente nueva y absolutamente pertinente. Si bien los estudios sobre representación política de las mujeres no son nuevos, las últimas reformas electorales en materia de paridad han hecho posible una nueva configuración de los Congresos, donde la mitad de sus integrantes son mujeres, de manera que estamos frente a un escenario novedoso. En el caso del Estado de Guanajuato, este fenómeno se observó por primera vez en la conformación de la LXIV Legislatura (2018-2021) y por segunda ocasión en la LXV Legislatura actual (2021-2024).

El análisis que se presenta en este estudio responde a la necesidad de comprender la manera en que la conformación equitativa del Congreso habilita una mayor influencia de las legisladoras en las decisiones legislativas, así como explorar las condiciones que favorecen la incorporación de las agendas de derechos e igualdad de género en el trabajo legislativo y el tipo de obstáculos que enfrentan las legisladoras para ejercer su cargo.

La presencia paritaria de las mujeres es invaluable en términos de inclusión democrática y sienta las bases para una democracia representativa no sólo en números, sino en contenido de la representación. Lo anterior está implícito en nuestros hallazgos sobre el fenómeno de la representación sustantiva de las mujeres en las tres dimensiones analizadas.

¿Acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones?

En primer lugar, partimos de la idea de que la presencia de las mujeres en igual proporción que los hombres en las legislaturas, mejora sus posibilidades de influencia en la toma de decisiones políticas. El análisis del liderazgo parlamentario de las mujeres en el Congreso del Estado de Guanajuato confirma esta idea, pero tiene matices. Con excepción de las dos Mesas

Directivas que funcionaron durante el primer año de la LXV Legislatura donde la presidencia fue equilibrada (un hombre en el primer periodo y una mujer en el segundo), las diputadas no han logrado instalarse en los espacios de mayor toma de decisión.

En la práctica, cuando han accedido a los cargos legislativos, los colegas de los partidos ejercen presiones o reproducen decisiones y formas de hacer política que limitan y/o violentan sus oportunidades para ejercer su labor legislativa. Observamos también que, ante un incremento del número de legisladoras derivado de la aplicación del principio de paridad, ellas también se enfrentan a nuevos obstáculos como pueden ser: el acceso restringido a las comisiones legislativas, a los espacios desde donde se ejerce el poder (como Junta de Gobierno y Coordinación Política) y a aquellos momentos donde se toman las decisiones cruciales, comúnmente dominadas por los hombres.

La asimetría más profunda se observa en la integración de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, conformada por 4 coordinadores de grupos parlamentarios y una representante parlamentaria. Esta segregación vertical tiene su fuente en las decisiones partidistas; a pesar de que los partidos tienen igual número de mujeres y hombres en sus bancadas, sus dirigencias perpetúan el liderazgo de los hombres en los espacios de control político del Congreso imponiendo techos invisibles a las mujeres para su participación en ellos.

El caso de las Comisiones Legislativas muestra otra cara de la desigualdad de género en el Congreso: la segregación horizontal. Si bien las presidencias de las Comisiones están repartidas casi paritariamente (13 presididas por hombres y 12 por mujeres), las mujeres se encuentran en carteras que tradicionalmente se asocian a sus roles de género, mientras que los hombres presiden la mayoría de las comisiones “de poder”, es decir, aquellas que por abordar temas relevantes de la agenda política se posicionan como las de mayor demanda e influencia. Con excepción de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la Comisión de Justicia, la de Comisión de Responsabilidades y las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, las mujeres están relegadas a la gestión legislativa de temas de Atención al Migrante, Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura, Juventud y Deporte, Medio Ambiente, Salud, Igualdad de Género y de Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030.

Por lo anterior, si bien podemos confirmar que la presencia de las mujeres en igual proporción que los hombres equilibra la conformación de los espacios de trabajo parlamentario, tal presencia coexiste con la segregación vertical y horizontal en el desempeño del cargo. Las legisladoras no tienen mayor

influencia en las decisiones políticas del Congreso, ya que los órganos de gobierno y decisión parlamentaria principales están en poder de los hombres. Por lo que la paridad de género no ha logrado incidir en la eliminación de barreras estructurales para que las mujeres irruman en posiciones de liderazgo relevante.

Otros obstáculos, son las presiones para no tomar decisiones o dejar que otros decidan por ellas, así como las dificultades que enfrentan para decidir los temas sobre las iniciativas que presentan, porque su agenda está condicionada por los líderes de los partidos o la expectativa de no separarse de la línea de su partido si quieren reelegirse o hacer una carrera política.

Con este escenario, observamos la resistencia de los hombres ante propuestas e intereses de las mujeres, así como su tendencia a controlar el debate. Las mujeres tienen que conseguir “súper mayorías” para lograr la influencia y capacidad de articulación de sus intereses de la manera en que suelen hacerlo los hombres por ser un grupo mayoritario o, en su caso, identificar y convertirse en “actores críticos”, hombres y mujeres que pueden representar a las mujeres como grupo (Childs y Krook, 2009).

Agenda de género

En segundo lugar, si bien sabemos que no existe una sola agenda de género, hay una serie de temas o problemas que han sido colocados en el centro del discurso feminista y que pueden ser considerados como representativos de la agenda de género. Entre esos temas destacan la participación de las mujeres en la toma de decisiones, las políticas de cuidado, la maternidad y el parto y el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

De este modo, cualquier análisis sobre la implementación de la paridad de género debe realizarse tomando en cuenta las interacciones que se dan en las tres dimensiones de la representación política (descriptiva, sustantiva y simbólica). La agenda legislativa configurada durante el primer año de la LXV Legislatura tiene un importante contenido en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres.

Sin embargo, la mayoría de las iniciativas no integran estas perspectivas en la problematización de los asuntos considerados para atención a través de la legislación. De 218 iniciativas presentadas por diputadas y diputados en el periodo, únicamente 45 contienen una agenda para la igualdad de género y los derechos de las mujeres (21% respecto del total). Esto implica una falla en términos de la evaluación del impacto de género de la legislación y la persistencia de una supuesta neutralidad de género de las propuestas de

reforma o creación de leyes, sin previa consideración de las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres en la vida social.

En el caso de las iniciativas contenidas en la agenda para la igualdad de género y los derechos de las mujeres observamos un esfuerzo para impulsar la necesaria transformación cultural para la igualdad sustantiva y el acceso a los derechos humanos a través de proyectos encaminados a garantizar todos los derechos para las mujeres, las niñas, adolescentes, y población LGBTTI+. En este caso, las legisladoras están ejerciendo actos críticos de representación sustantiva para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y otros grupos históricamente excluidos en el Estado de Guanajuato. Si bien observamos que algunos diputados acompañan esta agenda, las legisladoras son las principales promotoras de reformas en materia de violencia contra las mujeres y niñas, de medidas de paridad, de medidas de igualdad, inclusión y no discriminación y de medidas de transversalidad de la perspectiva de género en diversos ámbitos de política pública.

Por otra parte, las reivindicaciones feministas de la agenda legislativa están presentes, pero coexisten con otras orientaciones que no necesariamente abordan las demandas más paradigmáticas del movimiento. Así, identificamos proyectos que apuestan por el reconocimiento de la diversidad, la diferencia, la autonomía, la libertad y la igualdad sustantiva, con enfoques de género, nuevas juventudes, interseccionalidad y derechos humanos; propuestas que incluyen medidas de trato igualitario ante la ley y de igualdad de oportunidades, pero también algunas que incluyen medidas asistenciales y sesgos de género.

Durante el periodo analizado, han sido aprobadas 15 de las 45 iniciativas de la agenda para la igualdad de género y los derechos de las mujeres; 4 se han dictaminado en sentido negativo y 26 se encuentran pendientes de dictaminación y discusión.

La evaluación de la implementación de la paridad de género en Guanajuato indica que más mujeres no necesariamente produce liderazgo femenino en los Congresos ni más legislación con contenido feminista.

Buenas prácticas: la Bancada Feminista

En este análisis, es relevante la presencia y el trabajo de la Bancada Feminista, una alianza interpartidaria de legisladoras que si bien es minoría (3 diputadas), durante el primer año de la LXV Legislatura ha liderado la agenda de género y derechos de las mujeres. La alianza de mujeres es fundamental para la representación sustantiva no sólo en el proceso, sino en los resultados, ya que ha promovido consensos para la aprobación de propuestas de ley,

principalmente relacionados con violencias contra las mujeres. La alianza al interior del Congreso, pero también con actores sociales y académicos, representan un capital político para las legisladoras y aumentan su posibilidad de realizar actos críticos a favor de la representación sustantiva de los derechos y la agenda de género.

Frente a estos resultados, no podemos pasar por alto que la participación igualitaria de mujeres y la pluralidad de actores políticos que integran el Congreso actualmente, han hecho posible el posicionamiento de temas como la despenalización del aborto, el matrimonio igualitario, la identidad de género y las múltiples manifestaciones de la violencia contra las mujeres, en un Congreso que históricamente ha tenido una conformación mayoritaria conservadora y donde estas agendas permanecían marginadas del debate legislativo.

La agenda feminista y los esfuerzos por construir una democracia paritaria parecen tener obstáculos en el Congreso de Guanajuato, aun cuando está conformado paritariamente. La revisión de las iniciativas y de los compromisos relativos a los derechos de las mujeres muestra que son pocas, abanderadas por los partidos minoritarios y concentrados en aspectos relacionados con la erradicación de la violencia que, si bien es una de las causas prioritarias dadas las condiciones de esta entidad que vive con alerta de género, no son suficientes para revertir la desigualdad.

Los resultados evidencian que la adopción del principio de la paridad para la integración de los órganos no se traduce, por sí sola y de manera automática en la eliminación de los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio del poder y en la realización de sus intereses. Este estudio de caso contribuye a mostrar la diversidad de obstáculos y el peso que tienen las reglas informales.

El caso de Guanajuato es similar a otros que han sido estudiados a profundidad, en los que, si bien se ha logrado avanzar en materia de representación descriptiva, “aún falta mucho trabajo hacia una mayor representación sustantiva y simbólica, impulsando políticas que incluyan el enfoque integrador de género en todos los ámbitos y espacios institucionales y no institucionales” (Freidenberg y Gilas, 2020).

Contexto institucional

El contexto institucional en el que ocurre la representación sustantiva de las mujeres presenta algunas características favorables, pero los mayores retos están en la cultura institucional del Congreso. En nuestra evaluación

de la incorporación de la perspectiva de género para construir parlamentos sensibles al género observamos la presencia de algunos rasgos que promueven el trabajo legislativo con esa perspectiva, tales como la existencia de la Comisión de Igualdad de Género y la presencia de una bancada de mujeres. No obstante, el Congreso carece de estructuras especializadas de apoyo al trabajo parlamentario en materia de igualdad. Ante la baja capacidad instalada del Congreso en el tema, el trabajo experto recae básicamente en las legisladoras y sus equipos.

Con respecto a la evaluación de la cultura interna, observamos que el Congreso es un centro de trabajo con mayoría masculina y los cargos de alta dirección a nivel administrativo son ocupados por hombres. Las mujeres que ocupan cargos de dirección tienen las plazas de menor jerarquía y por lo tanto de menor decisión y remuneración. Además, aunque ha habido esfuerzos por implementar acciones de igualdad laboral y la discriminación, estos no parecen ser sostenidos y no existe un área responsable de ello en la estructura organizacional.

Concretamente, identificamos que el Congreso obtuvo la certificación en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación en 2017, no obstante, en 2021 caducó su vigencia y no existe información sobre el proceso de recertificación. Cabe recordar que ese año hubo cambio de legislatura. Asimismo, según información del propio Congreso, existe un Comité de Igualdad, una política de igualdad y una política de prevención de riesgos psicosociales. Sin embargo, no hay información relativa a las actividades del Comité o al avance de la implementación de tales políticas. De ahí que, aunque formalmente existan estos mecanismos, la falta de sostenibilidad de sus acciones indica que no existen procesos de institucionalización que mantengan los esfuerzos de incorporación de la perspectiva de género.

La literatura sobre implementación de la transversalidad de la perspectiva de género llama la atención sobre la paradoja de la incorporación de esa perspectiva en las prácticas institucionales y la hostilidad y resistencia con que el tema se percibe a nivel burocrático; de manera que las acciones aisladas son rápidamente sustituidas por prácticas que promueven la retórica de la voluntad política a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, pero no mantienen esfuerzos de implementación, ni establecen prioridades para impactar positivamente en la vida de las personas y en el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Tal parece ser el caso del Congreso del Estado de Guanajuato. Mientras la transformación de la cultura institucional para el logro de la igualdad sustantiva no cuenta con un proceso de transversalización de la perspectiva de género

sostenido cuyas políticas resistan las modificaciones que traen consigo los cambios de legislatura, seguirá enfrentando múltiples retos para constituirse en un parlamento sensible al género. Las áreas de género y las redes que construyen al interior de las organizaciones son mecanismos presentes en las organizaciones que están siendo exitosas en incorporar la perspectiva de género (Martínez, 2019). En ese sentido, el Congreso del Estado tiene el desafío de revisar su estrategia de transversalidad de la perspectiva de género y las capacidades institucionales con las que actualmente cuenta para ese propósito y repensar la necesidad de crear una unidad de género o estructura similar que pueda dirigir ese proceso de manera permanente y sostenida.

Violencia política contra las mujeres en razón de género

En el caso de violencia política en razón de género, nuestra aproximación no pudo ser completa dada la escasa respuesta de las legisladoras a nuestra invitación para participar en este proyecto. Sin embargo, las dos diputadas que nos concedieron entrevistas perciben la violencia política como un fenómeno persistente en sus trayectorias políticas y en el ejercicio del cargo.

Los estudios en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género han dado luz sobre las formas en que se manifiesta el fenómeno en la entidad, especialmente durante los procesos electorales y ello ha permitido identificar áreas de oportunidad para mejorar las medidas de actuación de las instituciones electorales frente a los casos de violencia política.

Queda pendiente el análisis de la violencia política contra las mujeres en el ejercicio de los cargos, tanto legislativos como de gobierno en distintos niveles, tema que representa una agenda de investigación por sí misma. La experiencia nos ha mostrado que es un tema en el que las mujeres no necesariamente están dispuestas a hablar porque les implica mostrarse vulnerables y en algunos casos, poner en duda su disciplina partidaria. Sin embargo, que no digan abiertamente en entrevista los actos de violencia política que han vivido en su labor legislativa, no significa en automático que los desconozcan, si no que las personas son selectivas y eligen “no ventilar los trapos sucios”. Esto nos deja varios aprendizajes sobre el uso de instrumentos de recolección de información apropiados para adentrarnos al estudio de este fenómeno en futuras investigaciones.

Recomendaciones

A partir de la identificación de barreras persistentes que coexisten con los avances en materia de paridad en la representación política de las mujeres, este estudio identifica algunas áreas de oportunidad para mejorar la calidad de

la participación de las mujeres en la vida política que pueden ser promovidas desde el marco de las atribuciones del Órgano Electoral Local. Entre ellas está la promoción de la transversalidad de la perspectiva de género en los partidos políticos que compiten a nivel local.

Las principales barreras que impiden el liderazgo de las mujeres en los cargos de representación tienen origen en las culturas patriarcales instaladas en los partidos políticos. Por ello, las instituciones públicas deban persistir en impulsar estrategias para la democratización, inclusión e igualdad sustantiva en esos espacios, a través de medidas regulatorias para el cumplimiento de la legislación, pero también a través de procesos de concientización y divulgación de información práctica y accesible a todas las personas.

En términos de fiscalización, las instancias electorales tienen un papel fundamental para vigilar el uso adecuado del presupuesto destinado al fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres y asegurar su acceso. En este caso, es imprescindible el fomento de actividades para el desarrollo de habilidades técnicas y de gobierno, de negociación y de toma de decisión para que puedan enfrentar de mejor manera las responsabilidades en el ejercicio del cargo; pero también es necesario promover la construcción de alianzas entre mujeres políticas que alienten y sostengan iniciativas de colaboración una vez que se encuentran en espacios de representación.

La violencia política contra las mujeres en razón de género durante el ejercicio del cargo es una agenda no sólo de investigación sino para la acción. Muchas mujeres no reconocen la violencia política, sino que esta es minimizada o desestimada, por ello es necesario generar estrategias sostenidas para que las políticas adquieran conciencia del problema y conozcan cuáles son sus opciones. Por otra parte, los costos políticos por denunciar la violencia pueden ser altos para las mujeres; de ahí que se requiere generar condiciones seguras y confiables en las instancias de denuncia especializadas para que las mujeres puedan hablar sin temor a represalias y tengan certeza de que su acceso a la justicia está garantizado.

Referencias

- Acker, J. (2006). "Gender and organizations", *Handbook of Sociology of Gender*, Janet Saltzman Chafetz (ed.), New York: Springer, 177-194.
- Albaine, L. (2017). "Marcos normativos contra el acoso y/o violencia política en razón de género en América Latina", *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), IJ-UNAM, TECDMX, 117-143.
- Aldaguer, C. B. (2015). "La segregación vertical y horizontal en la participación política de las mujeres. Un estudio de caso: las Cortes Valencianas (1983-2011)", *XIII Premio de Ensayo Breve "Fermín Caballero"*, E. Díaz Cano y R. L. Barbeito Iglesias (coords.) Toledo: ACMS, 27-52
- Archenti, N. & Albaine, L. (2013). "Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador", *Revista Punto Género*, 195-219.
- Ballington, J. (2008). "Un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos", en Unión Interparlamentaria (UIP). Reportes y Documentos, Ginebra, núm. 54
- Beveridge, F., Nott, S. & Stephen, K. (2000). "Mainstreaming and the engendering of policy-making: a means to an end?", *Journal of European Public Policy*, 7(3), 385-405.
- Beer, C. (2003). *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Béjar, L. (2002). "El marco institucional de la disciplina parlamentaria en México". *Política en América Latina*, Manuel Alcántara (ed.), I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. 4th edition. New York: Oxford University Press.

- Camacho, D. M. (2021). Paridad, violencia de género y acceso a la justicia electoral: avances en la construcción de un Índice sobre la democracia paritaria en Guanajuato. Informe de investigación. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Caminotti, M. & Freidenberg, F. (2016). “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (228), 121-141.
- Cejudo R., G. (2005). “Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México”. Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, 45–73.
- Celis, K. (2006). “Substantive representation of women: The representation of women’s interests and the impact of descriptive representation in the Belgian Parliament (1900-1979)”, *Journal of Women, Politics & Policy*, 28 (2), 85-114.
- Celis, K., & Childs, S. (2014). 2014. “Introduction: The ‘Puzzle’ of Gender, Conservatism and Representation,” *Gender, Conservatism and Political Representation*, Karen Celis and Sarah Childs (eds.). Colchester: ECPR Press, 33–87.
- Celis, K., Childs, S., Kantola, J. & Krook, M. L. (2008). “Rethinking women’s substantive representation”, *Representation*, 44 (2), 99-110.
- Cerna, S. P., Solís, J. M. & Rodríguez, A. (2021). “¿Liderazgo o subordinación? ¿Por qué pocas mujeres coordinan grupos parlamentarios en los congresos locales de México?”. *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*, Khemvirg Puente Martínez & Érika García Méndez (coords.), Ciudad de México: UNAM-INE, 544-570.
- Cerva D. & López G. (2020). “Violencia política en razón de género en México: Reconstrucción del proceso 2008-2018”. *Violencia Política contra las mujeres*, Dhayana Carolina Fernández-Matos & María Nohemí González Martínez (comps.), Bogotá: Universidad Simón Bolívar, 139-182.

- Chasquetti, D. & V. Pérez (2012). “¿Mujeres en los márgenes? Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Chile, 32(2), 383-409.
- Childs, S. & Krook, M. L. (2009). “Analysing women’s substantive representation: From critical mass to critical actors”, *Government and Opposition*, 44 (2), 125-145.
- Childs, S. & Krook, M. L. (2006). “Gender and politics: the state of the art”, *Politics*, 26 (1), 18-28.
- Childs, S., & Lovenduski, J. (2013). “Political Representation.” In *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and Lauren Weldon (eds.). Oxford University Press.
- Childs, S. & Withey, J. (2006). “Women representatives acting for women: Sex and the signing of Early Day Motions in the 1997 British Parliament”, *Political Studies*, 52, 552-564.
- Colomer, J. (1991). *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CONAPO (2020). Tasa de Fecundidad Adolescente Nacional, por Entidad Federativa y Municipio, México, consultado en línea: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/salud-sexual-y-reproductiva/resource/897f9975-d397-492b-8ee3-cfef6edbb017>
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Dahlerup, D. (2006). “The Story of the Theory of Critical Mass”, *Politics & Gender*, (2), 511–522.
- Dahlerup, D. (2014). “Representing women. Defining substantive representation of women”, *Representation: The case of women*, eds. María C. Escobar-Lemmon and Michelle M. Taylor-Robinson. Oxford: Oxford University Press,
- Duverger, M. (1955). *The Political Role of Women*. París: UNESCO.
- Feijoo, M. C. (1996). “La participación de la mujer en la política”, en *Estudios básicos de derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo V., 350-368.

- Franceschet, S., & Piscopo, J. M. (2008). "Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina", *Politics & Gender*, 4(3), 393-425.
- Freidenberg, F. (2017). La representación política de las mujeres en México. INE-IIJ-UNAM.
- Freidenberg, F. & Gilas, K. (2020). "¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, LXV (240), 327-358.
- Freidenberg, F., Gilas, K., Garrido de Sierra, S. & Saavedra H., C. (2022). Women in Mexican Subnational Legislatures. From descriptive to substantive representation. Springer.
- García B., V. (2017). "De techos, suelos, laberintos y precipicios: Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas", *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), IIJ-UNAM, TECDMX, 103-114.
- García M., E. (2019). "Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación", *Estudios Políticos*, 46, 73-98.
- Gilas, M. (2016). "¿Hacia una democracia paritaria en América Latina? Estrategias fallidas y esperanzas vacías", *Revista debates*, 10(1), 53-70.
- Góngora, V., Vázquez, V. & Flores, D. (2020). Violencia política electoral contra las mujeres en Guanajuato. Análisis del proceso 2017-2018. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Gwiazda, A. (2019). "The Substantive Representation of Women in Poland". *Politics & Gender*, 15(2), 262-284.
- Hafner-Burton, E. Marie & M. A. Pollack (2009). "Mainstreaming gender in the European Union: Getting the incentives right", *Comparative European Politics*, 7(1), 114-138.

- Incháustegui, T. & Y. Ugalde (2006). “La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia”, *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, Mercedes Barquet (coord.), México: Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, 201-223.
- INEGI (2021). Panorama sociodemográfico de México, Guanajuato, México, consultado en línea: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197841.pdf
- Jacquot, S. (2015). *Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling*. London: Palgrave Macmillan
- Johnson, N. (2014). “La bancada femenina en Uruguay: Un ‘actor crítico’ para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento”, *América Latina Hoy*, 66, 145-165
- López, G. (2022). “El caso de violencia política en razón de género en contra de la presidenta municipal de Mártir de Cuilapan, Guerrero. Donde la federación, lo estatal y municipal se entrecruzan”. *Violencia política en razón de género: experiencias regionales en México*. En Georgina Cárdenas Acosta, Dalia Barrera Bassols & María Magdalena Sam Bautista (coords.). Ciudad de México: UNAM-FES Aragón.
- López, G. (2019). *Acciones colectivas en red para la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres en Guerrero. La paridad y la violencia política en razón de género vista desde lo local*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Martínez, M. A. & Garrido, A. (2013). “Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, 75(3), 407-438.
- Martínez M., D. (2019). *Retos de implementación de mandatos transversales Análisis del gender mianstreaming en la Administración Pública Federal en México*. Tesis Doctoral. CIDE.
- Marx, J. & Borner, J. (2011). *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. IDEA-Unión Interparlamentaria. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parlamentos-sensibles-al-genero.pdf>

- Mazey, S. (2000). “The emergence of gender mainstreaming in the EU: policy succession in hard times”, *Mainstreaming Gender in European Union Public Policy: A Workshop at the University of Wisconsin-Madison*.
- Meier, P. & K. Celis (2011). “Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming”, *Social Politics*, 18 (4), 469-489.
- Mirón, R. M., López, Á. G. & Bárcena, S. A. (2017). Los congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Moser, C. (1991). “La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”, Una nueva lectura: género en el desarrollo, Lima, Entre Mujeres, 55-124.
- Pastor Yuste, R. (2010). “La dimensión sustantiva de la representación política de la mujer: delimitación conceptual y factores explicativos”, *Revista de las Cortes Generales*, (81), 41-72.
- Pastor Yuste, R. & Iglesias-Onofrio, M. (2018). “¿Solo importa el género? Análisis de las percepciones de los parlamentarios españoles sobre la representación política descriptiva y sustantiva”, *Política y Sociedad*, 55(1), 135-159.
- Peña Molina, B.O. (2014). “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14,31-74.
- Pérez, M. (2009). “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo–Legislativo”, *Andamios*, 5(10), 253-278.
- Pinillos R., M. (2007). Políticas de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época, 8, 433-487.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.

- Puente M., K. & S. Cerna M. (2017). “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, *Estudios Políticos*, 42 (septiembre-diciembre), UNAM, 37-58.
- Rees, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market Policies*. London: Taylor & Francis.
- Reynoso, D. & D’Angelo, N. (2006). “Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México”, *Política y gobierno*, 13(2), 279-313.
- Ruiz, S. & Grande, M. (2015). “Participación política y liderazgo de género: las presidentas”, *América Latina Hoy*, 151-170.
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Standing, H. (2004). “Gender, myth and fable: The Perils of Mainstreaming in Sector Bureaucracies”, *IDS Bulletin*, 35(4), 82-88.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa: Técnicas y Procedimientos para Desarrollar la Teoría Fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Sweetman, C. (2012). “Introduction”, *Gender & Development*, special issue, 20(3), 389-403.
- Tamerius, K. L. (1995). “Sex, gender and leadership in the representation of women”, *Gender, power, leadership and governance*, Duerst-Lahti, G. y Kelly, R. M. (eds.). University of Michigan Press, Ann Arbor, 93-112.
- Unión Interparlamentaria (2017). Plan de acción para los parlamentos sensibles al género. Ginebra. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5b72f8cb4.html>
- Unión Interparlamentaria (2016). Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias. Boletín temático. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/8981/download>
- Unión Interparlamentaria (2011). Parlamentos Sensibles al Género. Por unos parlamentos cuyas estructuras, funcionamiento, métodos y tareas respondan a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres. Ginebra. Disponible en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/gsp11ex-s.pdf>

- Vázquez C., L. (2019). Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación. *Cuaderno de Investigación No. 58*, Senado de la República, Dirección General de Análisis legislativo.
- Weidenslaufer, C. (08 de noviembre de 2022). Transfuguismo político. Derecho comparado. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/20050/5/transfuguismo%20politico%20edicion%20pc_v2_v3_v4.pdf
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. 4th edition. Los Angeles: Sage.
- Young, K. (1997). “El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación”, *Poder y Empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, Tercer Mundo, S.A.
- Zaremborg, G. (2009). “¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”. *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna (eds.), México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 77-120.

Equipo de investigación

Diana Martínez Medina (Coordinadora)

Doctora en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y licenciada en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato. Se ha dedicado al análisis de decisiones para la transversalidad de la perspectiva de género en México y ha ejercido profesionalmente en los sectores público, académico y social con responsabilidades de toma de decisión, asesoría técnica y coordinación de equipos. Entre 2011 y 2019 colaboró en el programa de Maestría en Políticas Públicas y Género de la FLACSO México, como integrante del Comité Académico del programa, tutora, asesora pedagógica y coordinadora del equipo de tutoras. Actualmente es profesora de asignatura en la UNAM y consultora independiente. Su trabajo de investigación aborda temas de transversalización de género en el gobierno y las políticas públicas, políticas de igualdad y participación política de las mujeres y grupos en condición histórica de discriminación.

Georgina Yemara López Hernández

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Maestra en Estudios de Género por el Colegio de México. Tiene la especialidad en Administración Pública y Políticas Públicas en la Escuela de Graduados en Administración Pública y es licenciada en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Estudios Superiores de Monterrey, así como la Especialidad y el Curso Internacional en Políticas del Cuidado con Perspectiva de Género, CLACSO-FLACSO sede Brasil. En la academia, tiene más de diez años de experiencia docente en la maestría, especialidad y diplomados del Programa de Políticas Públicas y Género de la Facultad Latinoamericana de Estudios en Ciencias Sociales (FLACSO-México). Ha sido directora y lectora en diversos comités de tesis de estudiantes que optan para obtener el grado de maestría y licenciatura en universidades públicas y privadas en México, Argentina y Uruguay. Se desempeñó como asesora en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género, la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos en el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres y el Instituto Nacional de las Mujeres en la Dirección de Participación Social y Política. Sus líneas de investigación se centran en la participación política de las mujeres, violencia política contra las mujeres y políticas para la igualdad.

Karla Janette Ortiz Gómez

Maestra en Evaluación de Políticas Públicas por el IEXE Puebla, maestra en Estudios de la Mujer por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco) y licenciada en Política y Gestión Social por la misma universidad. Es tutora de la Maestría en Políticas Públicas y Género de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Investigadora del Proyecto Nacional de Investigación e Incidencia (PRONAI) “Análisis regional y fortalecimiento de política pública local para prevenir y erradicar la violencia de género a través de los Grupos Interinstitucionales y Multidisciplinarios de las AVGM” 2022-2023, CONAVIM/CONACYT, a cargo de las Alertas de Violencia Feminicida en Guerrero, Sonora y Tlaxcala. Es socia de la organización Hagamos Algo A.C., integrante del Observatorio y la Red de Participación Política de las Mujeres en Veracruz, así como de la Red de Redes por la Paridad que se conforma por diversas redes estatales y observatorios que tutelan los derechos políticos de las Mujeres en la República Mexicana. Líneas de investigación como investigadora y consultora: Participación política de las mujeres, violencia política contra las mujeres en razón de género, políticas públicas.

Representación de las mujeres en contexto de paridad.
LXV Legislatura del Estado de Guanajuato,
de Diana Martínez Medina,
se terminó de imprimir en febrero de 2024
en los talleres de Imprenta JM S.A. de C.V.

El tiraje consta de 500 ejemplares.

El reconocimiento constitucional del principio de paridad política en México ha significado un triunfo sustantivo tras décadas de movilización por los derechos políticos de las mujeres. Sin embargo, el aumento significativo de la presencia de las mujeres en espacios de representación política está acompañado de viejos obstáculos que impiden la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones y limitan el avance de la agenda de igualdad de género.

Este estudio sobre la representación sustantiva de las mujeres en el contexto paritario de la LXV Legislatura del Congreso de Guanajuato, analiza si la conformación equitativa de ese espacio de representación coincide con una mayor influencia de las diputadas en las decisiones legislativas, cuáles son las condiciones que favorecen la incorporación de las agendas de derechos en el trabajo legislativo y qué tipo de obstáculos enfrentan las legisladoras en el ejercicio de sus cargos.



NMX-R-025-SCFI-2015

Registro: RPrIL-071

Organización certificada desde el 26 de enero de 2017, con recertificación del 26 de enero de 2021 al 26 de enero de 2025.

ISBN: 978-607-99364-7-1



9 786079 936471