

Igualdad sustantiva en la agenda política de la XXIII Legislatura de Baja California y la LXI Legislatura de Coahuila

Juana Isabel Vera López¹

Hada Melissa Sáenz Vela²

Resumen

Para este análisis de la agenda política de la XXIII Legislatura de Baja California se considera el periodo de 2019 a 2021 y en la LXI Legislatura de Coahuila se aborda el periodo de 2018 a 2020. En el análisis comparativo de la agenda política de ambos congresos se obtuvo la información a partir de la revisión de las iniciativas publicadas en la página web de ambos congresos locales (Poder Legislativo del Estado de Baja California, s.f.) (Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, s.f.).

Este avance de investigación parte de la representación descriptiva en ambos congresos locales, para posteriormente observar cuál es el efecto de la representación sustantiva en las legislaturas. Para ello, el análisis se centra en su agenda política de género que, para efectos comparativos, se analiza bajo 8 temas en que se clasifican las iniciativas presentadas por las y los legisladores de ambos congresos. Estos temas son: 1) Derechos laborales; 2) Representación política y toma de decisiones; 3) Violencia de género; 4) Violencia política por razón de género; 5) Derechos sexuales y reproductivos; 6) Niñez y desarrollo; 7) Diversidad sexual; y, 8) Economía del cuidado.

Los objetivos de esta investigación son: analizar la representación descriptiva y sustantiva en ambas legislaturas; e identificar los efectos de la igualdad sustantiva en la agenda política de género de los congresos de Baja California y Coahuila. La participación política de las y los legisladores en el Congreso de Baja California abonó en lograr iniciativas en temas relevantes como la representación política y toma de decisiones, así como el de niñez y desarrollo. De igual manera, en el Congreso de Coahuila, se promovió la legislación en temas relevantes como violencia de género; niñez y desarrollo; derechos sexuales y reproductivos, así como representación política y toma de decisiones.

Conceptos clave: Agenda política, Representación sustantiva, Congresos mexicanos

Introducción

La paridad de género en América Latina fue un campo fértil a partir de la incorporación de acuerdos internacionales como el emanado de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Esta Conferencia dio como resultado el Consenso de Quito en 2007, por parte de los estados miembros de la CEPAL. El Consenso de Quito fue marco de acuerdo de los países para adoptar todas las medidas de acción positiva, como mecanismos,

¹ Doctora en Ciencia Política y Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional Mexicali, jvera@colef.mx

² Doctora en Economía Regional, Centro de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Autónoma de Coahuila, hada.saenz@uadec.edu.mx

reformas legislativas y asignaciones presupuestarias, encaminadas a garantizar la participación de las mujeres en cargos de elección popular con objeto de que se alcanzara la paridad en todos los niveles (ejecutivo, legislativo, judicial, estatal y local) de manera que se fortaleciera la democracia en las naciones latinoamericanas y caribeñas.

En México, la participación de las mujeres en la política ha sido trascendental desde su acceso al sufragio en el año de 1953. A través de la historia política de la inserción de mujeres en espacios de poder, se puede constatar cómo la incorporación de mujeres a legislaturas ha generado resultados positivos en el balance de poder entre hombres y mujeres en estos cargos de elección popular. Pitkin (1985: 236) señala que la vida política "es siempre una combinación de negociación y de compromiso en la que existen compromisos no resueltos y en conflicto, y una deliberación común sobre política pública, en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes".

Los congresos mexicanos se encuentran integrados por diputados y diputadas que representan los intereses de su gobernados. En la vida política es importante la deliberación, negociación y acuerdos, siendo importantes los hechos y argumentos racionales (Pitkin, 1985). La representación tiene que ver con el acto de delegar el poder, es decir, los gobernados autorizan a sus gobernantes a que ejecuten acciones en su nombre considerando sus intereses prioritarios. Esta representación descriptiva del diputado es su actuar a nombre de los intereses que representa; mientras que la representación sustantiva es el actuar cuando trabajan los legisladores con sus pares en actividades específicas.

En este capítulo se analiza la agenda política de la XXIII Legislatura de Baja California para el periodo de 2019 a 2021 y la LXI Legislatura de Coahuila durante el periodo de 2018 a 2020. Para la realización de este documento se utilizó información primaria que se obtuvo de la revisión de las iniciativas publicadas en las páginas web de ambos congresos. Esta agenda política fue estructurada con base en 8 categorías de interés que son: 1) Derechos laborales; 2) Representación política y toma de decisiones; 3) Violencia de género; 4) Violencia política por razón de género; 5) Derechos sexuales y reproductivos; 6) Niñez y desarrollo; 7) Diversidad sexual; y, 8) Economía del cuidado.

Para ello, primero se analizará la representación descriptiva y sustantiva de ambas legislaturas considerando la conformación de las mismas. Lo anterior, de acuerdo a sus grupos parlamentarios, edad de los legisladores, educación, trayectoria política y quehacer político durante su gestión en el congreso local. Posteriormente, se identificarán los efectos que ha tenido esta igualdad sustantiva en la agenda política de los congresos de Baja California y Coahuila. En este sentido, se analizarán las 8 categorías identificando el trabajo de acuerdo a la producción legislativa generada en ambos congresos y se observará cuáles fueron los temas de mayor interés al crear iniciativas que buscaran regularlos. Al identificar estas líneas de trabajo legislativo es posible emitir recomendaciones para que se mantenga el trabajo legislativo de la agenda política de los próximos periodos legislativos. Pues la continuidad del trabajo facilita la ejecución de acciones a favor del bienestar de la población.

Este documento se estructura en tres apartados: en el primero, se presentan los antecedentes que permiten conocer cómo se integraron ambos congresos por grupos parlamentarios, perfil educativo y trayectoria política de los legisladores, participación en órganos de poder como la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) y las comisiones ordinarias. En el segundo apartado se presenta la agenda política de ambos congresos que se

analiza a través de un estudio comparativo teniendo como eje 8 categorías enunciadas previamente, las cuales son referidas de acuerdo con el porcentaje de la agenda política que representa el total de las iniciativas elaboradas. Finalmente, en el tercer apartado, una vez hecho este análisis integral, se revisan cuáles serán las perspectivas futuras que podrían dilucidarse de este quehacer legislativo.

Antecedentes

Inicialmente, la participación de la mujer no contaba con una sustancial representación descriptiva. Con el trabajo legislativo, poco a poco, se dio una transformación hacia una representación sustantiva, al acercar su trabajo al realizado por sus homólogos hombres, tanto en números como en contenido. Siendo la representación descriptiva elemental, al actuar a nombre de otros; mientras que la representación sustantiva tiene que ver con la vida política en donde los mandatarios trabajan con sus pares en actividades específicas realizando acciones a favor de los intereses locales de sus representados (Pitkin, 1985). En ambas legislaturas se transitó de la representación descriptiva de las mujeres a la representación paritaria. La conformación de ambos congresos, descritos en la Tabla 1, son resultado de controversias interpuestas por partidos políticos, de manera que, una vez cubiertas las salvedades legales, fue que la composición final de los congresos cumplió con los preceptos de la paridad de género.

El estudio comienza con el estudio de la conformación de los grupos parlamentarios en ambas legislaturas. Para ello, se observa que la XXIII Legislatura de Baja California se conforma por 25 escaños, al igual que la LXI Legislatura de Coahuila. En relación con la integración de la Legislatura de Baja California, 52% (13 diputados) pertenecen a Movimiento Regeneración Nacional (MORENA); mientras que el 48% (12) restante fueron del Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Partido del Trabajo (PT), Partido de Baja California (PBC), Transformemos e Independientes. En Coahuila, se presenta un congreso con 40% (10 diputados) del PRI, 36% (9) del PAN y, el 24% (6) restante pertenecientes a la Unidad Democrática de Coahuila (UDC), PRD, MORENA y diputados independientes. Al realizar el análisis por paridad de género tenemos que el Congreso de Coahuila se conformó por un 56% (14) de legisladoras, en tanto que el Congreso de Baja California fue 48% (14). En la Tabla 1 se presenta el desglose por género de los diversos grupos parlamentarios que conformaron ambas legislaturas.

Al caracterizar el perfil de ambas legislaturas se revisó la estructura de edad que prevaleció en ambos congresos. La legislatura de Baja California es más joven en relación con la de Coahuila³. Ambas legislaturas, en la estructura de edad de los diputados, el 36% (9) se encuentran en el rango de los 50 a los 59 años para Baja California y en el de 40 a 49 años, en Coahuila. En relación con los estudios cursados por las y los legisladores se tiene que en ambas legislaturas contaron con profesionalización en sus cuadros políticos, siendo la

³ En Baja California se registraron 2 diputados en un rango de edad de los 20 a los 29 años. Para el caso de Coahuila, los 3 diputados más jóvenes se encuentran en el rango de los 30 a los 39 años.

mayoría egresada de una licenciatura e incluso hay perfiles con posgrado, como fue en el caso de Baja California con 8% (2 legisladores) y en Coahuila el 32% (8 legisladores).

Tabla 1. Grupos parlamentarios: XXIII Legislatura de Baja California y LXI Legislatura de Coahuila

Baja California				Coahuila			
Partido	Mujeres	Hombres	Total	Partido	Mujeres	Hombres	Total
PAN	2	0	2	PRI	7	3	10
MORENA	8	5	13	PAN	4	5	9
PRI	0	1	1	UDC	1	1	2
PRD	0	1	1	PRD	1	0	1
PVEM	0	1	1	MORENA	1	0	1
MC	0	1	1	Independiente	0	2	2
PT	1	1	2	Total	14	11	25
PBC	0	1	1				
Transformemos	0	1	1				
Independiente	1	1	2				
Total	12	13	25				

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas web de los congresos.

La experiencia educativa también requiere ser fortalecida con un desempeño profesional, para ello, un signo importante se encuentra en su trayectoria política. Destaca que en Coahuila existió una mayor experiencia en la dirección de partidos locales y estatales (11 legisladores y legisladoras), así como en representación municipal (7), en representación federal-estatal (7). En tanto que en Baja California su liderazgo prevalece por su experiencia en partidos políticos a nivel local y estatal (13 legisladores y legisladoras), así como en cargos de elección popular (2). A partir de su trayectoria política es como pueden aplicarse al desempeño de sus funciones legislativas, lo cual destaca en trabajo realizado en puestos de poder como es el caso de presidir sus Juntas de Coordinación Política (JUCOPO) y la dirección de las comisiones estratégicas y no estratégicas de sus congresos.

Un punto clave en la composición de las legislaturas es la integración de las Juntas de Coordinación Política (JUCOPO). De manera tal que, como resultado del incremento de legisladoras, se esperaría que ellas participen activamente en estos espacios, ya que tienen como objetivo promover el entendimiento entre los grupos parlamentarios, al tiempo que se permite expresar la pluralidad que conforma la legislatura. Así, la JUCOPO es un órgano ejecutor del diálogo entre partidos políticos que se traduce en esta pluralidad que prima en los congresos. Por lo que es posible comprender el impacto de presidir los grupos parlamentarios en dicho espacio. Por su parte, en las comisiones el trabajo técnico es realizado por las y los legisladores, ya sea en términos individuales o como parte de un colectivo; de esta forma es que se presentan iniciativas de leyes que buscan promover la regla de la mayoría, a la par que deben proteger los derechos de las minorías.

La Tabla 2 presenta la conformación de las JUCOPO de ambos congresos locales; en letras cursivas se subraya quién preside la JUCOPO en el último periodo de ejercicio legislativo, en el caso de Baja California fue la Diputada María Luisa Villalobos Ávila de MORENA y, en Coahuila fue el Diputado Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor de UDC. Se observa por género que, de los 10 grupos parlamentarios de la JUCOPO, en Baja California, se

conformó por 5 diputados (Independiente, PRD, PVEM, PBC y PRI) y 5 diputadas (MORENA, PT, PAN e Independiente). En Coahuila, de los 7 grupos parlamentarios, hubo 5 diputados (UDC, PRI, Independiente y PAN) y 2 diputadas (PRD y MORENA).

Tabla 2. Composición de la JUCOPO en ambos congresos

Baja California		Coahuila	
Integrante	Partido	Integrante	Partido
<i>María Luisa Villalobos Ávila</i>	MORENA	<i>Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor</i>	UDC
Claudia Josefina Agatón Muñiz	PT	Jaime Bueno Zertuche	PRI
Miguel Ángel Bujanda Ruiz	Independiente	Claudia Isela Ramírez Pineda	PRD
Víctor Hugo Gutiérrez Castro	PRD	Edgar Gerardo Sánchez Garza	Independiente
Efren Enrique Moreno Rivera	PVEM	Marcelo de Jesús Torres Cofiño	PAN
Loreto Quintero Quintero	PAN	José Benito Ramírez Rosas	Independiente
Juan Carlos Rabago Reynoso	PBC	Elisa Catalina Villalobos Hernández	MORENA
Javier Robles Aguirre	PRI		
María Trinidad Vaca Chacón	Independiente		
Eva María Vásquez Hernández	PAN		

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas web de los congresos.

En Baja California se resalta que, durante los tres años de labor, la presidencia estuvo a cargo de mujeres, siendo todas de MORENA. A ello, se añade una conformación paritaria en el segundo año de trabajo, por lo que se destaca una creciente participación femenina. No se omite mencionar que si bien, MORENA cuenta con más legisladoras, e incluso el PAN solo se conforma por mujeres, se enriquece la discusión al cubrir la JUCOPO de manera integral.

Por su parte, en Coahuila no se replica este hecho, pues en los tres años de ejercicio fue dirigida por hombres. Esto es interesante, ya que el primer año perteneció al PRI, donde había más mujeres que hombres; el segundo año la presidencia pasó al PAN, aún y cuando dicho partido tenía una distribución paritaria; mientras que el tercer año la JUCOPO estuvo liderada por la UDC, que también se conformaba paritariamente. Lo que sí tuvo una leve mejora fue su conformación, pues en el primer año solo una mujer participaba en la JUCOPO, mientras que para el segundo año se incorporó una más. Su composición de 33% de mujeres y 67% hombres en la JUCOPO contrastó con la estructura paritaria de la legislatura.

Continuando con la revisión de los órganos de poder en los congresos locales de Baja California y Coahuila se tiene que ambas cuentan con una distribución del trabajo legislativo basadas en comisiones ordinarias. Estas comisiones ordinarias se clasifican de acuerdo con el tipo de tema que abordan, en este sentido, se hará referencia a dos categorías principales: comisiones estratégicas y comisiones no-estratégicas, donde las primeras suelen abordar los temas de poder (económicos, políticos, de relaciones internacionales), en tanto que las segundas son referidas como aquellas de género (asociadas a los roles tradicionales de género), como señalan (Heath, Schwindt-Bayer, y Taylor-Robinson, 2005; Piscopo, 2014; Puente y Cerna, 2017).

Las comisiones legislativas son espacios donde se discuten más puntualmente las iniciativas. Siguiendo a Béjar y Bárcena (2016), cuando los congresos no tienen una mayoría

partidista, entonces las comisiones coordinan el proceso de información y discusión; de ser necesario, también persuaden a los legisladores renuentes; y movilizan el voto entre los miembros críticos de los acuerdos pactados. Así, la distribución de las comisiones facilita entender la manera en que se relacionan entre los grupos de poder.

Es por lo anterior que usualmente se plantea que determinadas comisiones se consideran poderosas o estratégicas, pues tienen un mayor impacto en ciertos temas (Martin y Mickler, 2018). La literatura ha encontrado que son diversos los factores que explican cómo se distribuyen las comisiones en términos de género, como se destaca en Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson (2005), Chasquetti y Pérez (2012), Mirón (2017) y García (2019). Desafortunadamente, en términos de la asignación por género, las mujeres suelen ser asignadas a aquellas comisiones que se asocian con los patrones y estereotipos tradicionales y no en las comisiones de mayor poder político.

La Tabla 3 ofrece la composición de las comisiones de la XXIII Legislatura de Baja California y la LXI Legislatura de Coahuila. La persona titular de las comisiones ordinarias en Baja California es la figura de Presidente, en tanto que en Coahuila se le denomina Coordinador. Estos órganos tienen la siguiente estructura: en Baja California se compone por un presidente, secretario y vocales; mientras que en Coahuila se integra por un coordinador, un secretario e integrantes de la comisión ordinaria. En la Tabla se destacan en tono gris las celdas que corresponden a las comisiones identificadas como no estratégicas (véase el Anexo para un mayor detalle): Baja California registra 26 comisiones de las cuales 17 son estratégicas y 9 son no-estratégicas; y Coahuila reporta 25 comisiones ordinarias, de las cuales 16 son estratégicas y 9 no-estratégicas.

Siguiendo la información de la Tabla 3, es posible identificar que las comisiones ordinarias de ambos congresos obedecen a temáticas que emergen de su contexto y muestran cuáles son los temas de orden prioritario en la agenda política de los congresos locales. Es de interés observar la composición por género de estas comisiones ordinarias. En Baja California, de las 17 comisiones estratégicas, 10 son presididas por un diputado y 6 por una diputada⁴; en tanto que de las 9 comisiones no-estratégicas, 3 son presididas por un diputado y 6 por una diputada. En Coahuila, de las 16 estratégicas, 8 son presididas por un diputado y 8 por una diputada; mientras que, de las 9 comisiones no-estratégicas, 3 son presididas por un diputado y 6 por una diputada. Del análisis de ambos casos se identifica que en Baja California hubo más comisiones estratégicas presididas por hombres, mientras que en Coahuila fue más paritaria la asignación; sin embargo, al analizar las no-estratégicas se observa que en ambos estados fue mayor la participación de las mujeres presidiendo estos espacios.

Agenda política de género de Baja California y Coahuila

Siguiendo a García (2019), una vertiente de la literatura sobre la representación sustantiva busca abordar los cambios que se han producido en la vida legislativa a través de la aplicación de las cuotas de género. En ese sentido, suelen analizarse las temáticas de las agendas de las legisladoras, pues la evidencia sugiere que hombres y mujeres promueven temas distintos,

⁴ En el periodo de análisis, la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios no contaba con un titular.

en función de sus prioridades (Cerna, 2015; Vázquez, 2019). Por tanto, lo que se desea es estudiar la relación entre aumento de la presencia de las mujeres en estos espacios legislativos y el tratamiento de una agenda legislativa de género (García, 2019).

En palabras de Guzmán y Prieto (2014) es posible estudiar la postura sobre los intereses de las mujeres identificando los temas priorizados en la agenda, pues éstos responden a intereses históricos, múltiples, plurales y hasta contradictorios de los colectivos de mujeres. De esta forma, observan las autoras, se reconoce que las temáticas varían en el tiempo, el lugar y con las fuerzas políticas predominantes; no obstante, hay temáticas que conciernen a todas las mujeres, esto en el sentido de una empatía resultante de formar parte de una sociedad marcadamente heterosexual y patriarcal, por lo que se comparten ciertas opresiones y se comprenden las demandas e intereses de otras mujeres.

Así, desea plantearse a continuación un análisis de las agendas desarrolladas en estas legislaturas. Un estudio comparativo requiere considerar variables de control para que a partir de ellas se analice una situación en particular, en este caso, la agenda política de género de ambos congresos. A partir de la revisión de los temas en que se organizan las comisiones ordinarias de los congresos locales de Baja California y Coahuila, se ha caracterizado la agenda política en 8 categorías para clasificar las iniciativas impulsadas por los y las legisladoras de ambas entidades federativas. Estas 8 categorías fueron: 1) Derechos laborales; 2) Representación política y toma de decisiones; 3) Violencia de género; 4) Violencia política por razón de género; 5) Derechos sexuales y reproductivos; 6) Niñez y desarrollo; 7) Diversidad sexual; y, 8) Economía del cuidado.

Partiendo de lo antes expuesto, en la Tabla 4 se ofrece el número de iniciativas publicadas en las legislaciones estudiadas. Para el caso de Coahuila se consideran las iniciativas aprobadas, publicadas y canceladas en el transcurso del periodo legislativo. Dada la estructura de la plataforma web del Congreso de Baja California se retomaron solamente las iniciativas aprobadas durante 2020 y hasta junio de 2021. Cabe señalar que en Baja California no se encontraron iniciativas relacionadas con los tópicos en 2019, siendo hasta 2020 que el trabajo legislativo abordó estos temas. De hecho, las iniciativas de 2019 fueron de carácter conmemorativo, dirigidas a fechas o eventos de la vida de los bajacalifornianos.

Tabla 3. Composición de las Comisiones de la XXIII Legislatura de Baja California y la LXI Legislatura de Coahuila.

	Presidencia		Secretaría		Vocal		Total	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Administración y Finanzas	1		1		3	3	5	3
Agricultura, Ganadería, Asuntos Portuarios y Pesca	1			1	1	4	2	5
Asistencia Social y Deporte	1		1		1	3	3	3
Asuntos Fronterizos y Migratorios	SD	SD		1	3	2	3	3
Comunicación Social y Relaciones Públicas		1		1	3	1	3	3
Derechos Humanos, Familia y Asuntos Religiosos		1		1	2	4	2	6
Desarrollo Económico y Comercio Binacional	1		1		3	3	5	3
Desarrollo Metropolitano, Conurbación e Infraestructura, Comunicaciones y Transportes	1		1		1	2	3	2
Desarrollo Social y Asuntos Indígenas		1	1		2	1	3	2
Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial		1		1	3	0	3	2
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología		1	1		1	3	2	4
Energía y Recursos Hidráulicos	1			1	3	2	4	3
Fiscalización del Gasto Público		1		1	2	3	2	5
Fortalecimiento Municipal		1		1	4	2	4	4
Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales	1			1	3	2	4	3
Hacienda y Presupuesto		1		1	3	3	3	5
Igualdad entre Mujeres, Hombres y Juventud		1	1		2	3	3	4
Justicia	1			1	4	2	5	3
Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	1		1		1	3	3	3
Participación Ciudadana y Modernización del Congreso	1		1		1	2	3	2
Por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Adultos Mayores y Niñez	1		1		1	2	3	2
Reforma del Estado y Jurisdiccional		1	1		2	3	3	4
Salud		1		1	1	3	1	5
Seguridad Pública y Protección Civil	1			1	4	2	5	3
Trabajo y Previsión Social		1			3	1	3	2
Turismo	1			1	2	1	3	2

	Coordinación		Secretaría		Total	
	H	M	H	M	H	M
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	1		1		5	3
Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia	1		1		6	2
Finanzas		1		1	0	7
Hacienda		1		1	3	4
Presupuesto	1			1	4	3
Auditoría Gubernamental y Cuenta Pública	1			1	3	4
Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo	1			1	3	2
Desarrollo Social	1			1	3	2
Educación, Cultura y Actividades Cívicas		1	1		1	4
Desarrollo Rural		1		1	3	2
Desarrollo Urbano, Infraestructura y Transporte	1			1	3	2
Salud, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Agua	1			1	2	3
Deporte y Juventud	1		1		4	1
Asuntos Municipales y Zonas Metropolitanas		1		1	1	4
Igualdad y No Discriminación		1		1	0	3
Defensa de los Derechos Humanos		1		1	0	3
Trabajo y Previsión Social	1		1		3	2
Seguridad Pública	1		1		3	2
Ciencia y Tecnología		1	1		2	3
Asuntos Fronterizos		1		1	1	4
Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad		1		1	0	5
Energía, Minería e Hidrocarburos		1		1	0	5
Transparencia y Acceso a la Información		1		1	2	3
Instructora de Juicio Político		1	1		4	3
Contra la Trata de Personas		1		1	0	3

Fuente: Elaboración propia con base en información de la página web de ambos congresos locales.

Tabla 4: Categorías de análisis de la agenda legislativa de género.

Categoría	XXIII Legislatura de Baja California	LXI Legislatura de Coahuila
Derechos laborales	8	9
Representación política y toma de decisiones	22	22
Violencia de género	11	66
Violencia política por razón de género	2	7
Derechos sexuales y reproductivos	3	38
Niñez y desarrollo	31	48
Diversidad sexual	1	4
Economía del cuidado	3	2
Total	81	196

Fuente: Elaboración propia con base en información de la página web de ambos congresos locales.

En la Tabla 4 se señala el trabajo legislativo de acuerdo con las 8 categorías de análisis de la agenda política de la XXIII Legislatura de Baja California y la LXI Legislatura de Coahuila. En esta clasificación, 81 iniciativas de Baja California se registraron, las cuales representaron el 23.8% de las 341 formuladas durante el periodo legislativo. Del total de iniciativas legisladas en Coahuila, las 196 representaron el 18% de las 1'234 formuladas durante los 3 años del periodo legislativo. Es interesante que en el caso de Baja California hubo una mayor participación en temas relativos a la agenda de género.

De esta Tabla 4 es posible señalar que:

- De las 81 iniciativas legisladas por el Congreso de Baja California, 38.3% corresponden a la categoría *Niñez y desarrollo*; 27.2% a la categoría *Representación política y toma de decisiones* y 13.6% a la categoría *Violencia de género*. Con un menor porcentaje está la categoría *Derechos laborales*, con 9.9%; las categorías *Derechos sexuales y reproductivos* y *Economía del cuidado* registraron un 3.7%, cada una; la categoría *Violencia política por razón de género*, un 2.5%; y, la categoría *Diversidad sexual*, un 1.2%.
- En el Congreso de Coahuila, de las 196 iniciativas: 33.67% corresponden a la categoría *Violencia de género*; 24.49% a la *Niñez y desarrollo*; 19.39% a la *Derechos sexuales y reproductivos*; y, 11.22% a la *Representación política y toma de decisiones*. En menor porcentaje se registró un 4.59% correspondiente a la categoría *Derechos laborales*; 3.57% a la *Violencia política por razón de género*; 2.04% a la *Diversidad sexual*; y, 1.02% a la *Economía del cuidado*.

A primera vista es posible concluir que los temas de mayor interés en que coincidieron ambas legislaturas fueron en las categorías de *Representación política y toma de decisiones*; *Violencia de género*; y *Niñez y desarrollo*. En contrapartida, los temas donde hubo un menor porcentaje de iniciativas en la agenda política de ambos congresos fueron: *Derechos laborales*; y *Violencia política por razón de género*. A continuación, se describirá con más detalle lo observado en las iniciativas en los rubros de interés, contrastando por estado.

Los dos temas prioritarios en la agenda de género del Congreso de Baja California se refirieron al de *Niñez y desarrollo* y *Representación política y toma de decisiones*. En el caso de las primeras, referentes a niñez y adolescencia, se abordaron temas relacionados con sus derechos humanos, educación, acceso al servicio de internet, prevención del acoso escolar, asistencia social y asistencia social privada. Mientras que las relativas a la representación política y toma de decisiones, tienen que ver con el acceso a derechos electorales como el implementar el voto electrónico, eliminar la figura del voto en “abstención”, armonización legislativa para incorporar el tema de violencia política, prevención de la violencia familiar, entre otros.

La *Violencia de género* fue otro de los tópicos con mayor número de iniciativas. Entre los temas que se aprobaron se tiene la consideración de los delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas, inserción en páginas web oficiales del gobierno de información sobre números de teléfono de instituciones que atienden cualquier tipo de violencia infringida a las mujeres. Además, se promovió la incorporación en las normativas de nuevas formas de violencia contra las mujeres, el ejercicio del derecho de amamantar en espacios públicos y la atención y prevención de la violencia familiar.

También se destacan iniciativas de diversas temáticas de interés. En relación con los *Derechos laborales*, se legisló por la igualdad de trato y oportunidades para hombres y mujeres, seguridad social para trabajadores de instituciones de seguridad pública, y la creación de la Ley del Primer Empleo para Jóvenes del Estado de Baja California. Con respecto a los *Derechos sexuales y reproductivos* y la *Economía del cuidado*, las legislaciones aprobaron temas relacionados con la Ley de Sociedad de Convivencia Solidaria y la atención a necesidades psicoemocionales de los adultos mayores.

En Coahuila, el año 2019 hubo importantes avances en materia de agenda de género, particularmente en lo que se refiere a la Ley Olimpia. Dicha iniciativa fue propuesta el 9 de abril de 2019 en el marco de una actividad con grupos y organizaciones feministas, teniendo apoyo de legisladores y legisladoras de diversos partidos políticos, mostrando con ello el deseo de lograr un acuerdo que favorezca a las mujeres. El 27 de junio también se aprobaron modificaciones y ampliaciones a la Ley Estatal de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia y al Código Penal del Estado, ello para incorporar la violencia digital en el catálogo de violencias contra la mujer; añadiendo la regulación de delitos cuando el sujeto activo del delito es el cónyuge o pareja sentimental.

En cuanto a la *Representación política y toma de decisiones* se presentaron diversas iniciativas en torno a incrementar la paridad numérica. Entre ellas se puede mencionar la relativa a fomentar la paridad en el Poder Ejecutivo y el Judicial. En cuanto a esquemas de fomento a la representación sustantiva, poco se abordó en esta legislatura; lo cual puede ocurrir debido a que es necesario asegurar el incremento numérico para con ello ir garantizando espacios de poder para las mujeres. Las iniciativas referentes a *Violencia política por razón de género* en su mayoría se dieron hacia finales de 2019, destacando que la aprobada fue propuesta en conjunto con el poder ejecutivo; mientras que aquellas que fueron iniciativas individuales se quedaron en trámite.

Asimismo, hubo trabajo legislativo sustancial en lo que se refiere a *Niñez y su desarrollo*. Por ejemplo, promoviendo en diversas áreas la consideración del interés superior de la niñez, lo que condujo a reformas y adecuaciones en lo que refiere a la pensión

alimenticia, dotándola de un carácter retroactivo en los juicios de paternidad donde se acredite que el padre se negó a reconocer a su hijo o hija. A lo anterior se añaden reformas que buscan garantizar el pleno acceso al derecho a la salud, promoviendo que en la primera infancia las niñas y los niños puedan recibir su esquema completo de vacunación. Otra propuesta interesante es la de incluir a las hijas e hijos de madres víctimas de feminicidio, violencia familiar o de género en los esquemas de asistencia social y protección de derechos que brinda el Estado.

En algunas otras áreas también hubo avances. Por ejemplo, sobre el reconocimiento y mayores penas a quienes estuviesen cometiendo actos de violencia contra mujeres. No obstante, no hubo un mayor debate sobre el aborto, y dado el escaso tiempo dedicado, no se llegó a un consenso. En lo que se refiere a la *Economía del cuidado*, si bien se trataron iniciativas sobre adultos mayores, poco se habló del reconocimiento de una mayor carga a las mujeres.

Reflexiones finales

En el ejercicio del poder público, los diputados y diputadas de la XXIII Legislatura de Baja California y la LXI Legislatura de Coahuila son actores políticos que representan los intereses de sus gobernados en ambas entidades federativas. Como representantes del pueblo, hacen valer su voz dirigiendo sus acciones hacia la creación de leyes que promueven el quehacer económico y social de la ciudadanía. Es por ello que resulta indispensable que los congresos sean espacios incluyentes en los cuales se promueve la participación ciudadana con ejercicios de planeación participativa con los distintos actores económicos, políticos, sociales y comunitarios.

La paridad de género en los congresos locales es una realidad en México. Al analizar los congresos locales de Baja California y Coahuila se observa la transición de la representación descriptiva a la representación sustantiva. Ambas legislaturas tuvieron una conformación paritaria, con un 48% y 56% de legisladoras en Baja California y Coahuila, respectivamente. La legislatura de Coahuila resulta ejemplo para otros congresos al tener una mayor trayectoria con relación a alcanzar la paridad en su conformación.

Es claro que resultarán algunas diferencias entre los congresos, en lo que se refiera a su solidez y fortalezas. En el caso de Coahuila es un congreso con experiencia, con cuadros de mayor edad y trayectoria en la política; en contraste, Baja California cuenta con legisladores y legisladoras más jóvenes y que están avanzando en su experiencia política. En el caso de sus JUCOPO, Baja California, durante los tres años legislativos estuvo regida la Presidencia por mujeres. Mientras que en Coahuila hubo una conformación mayoritaria de hombres. En este sentido, se debe trabajar para garantizar que también las legisladoras ocupen estos espacios de poder, porque de ello puede derivar una mayor cantidad de iniciativas en temas de la agenda de género, o en su caso, con una perspectiva de género, que resultará en implicaciones positivas en los estados.

Existe una política económica en la asignación de las comisiones legislativas la cual tiene que ver con los intereses de las élites políticas y sus relaciones de poder entre ellas. “Esta organización legislativa es un proceso en el cual los recursos y derechos parlamentarios son asignados a individuos o grupos legislativos (Martin y Mickler, 2019: 78). En ello,

prevalece la consideración de factores de índole política, intereses individuales e institucionales. Estudios como el de Martínez y Garrido (2013) encuentran que, ante mayor presencia de mujeres en los espacios legislativos, se ha facilitado la introducción de una agenda de género, logrando una mayor aprobación de este tipo de propuestas.

Mediante el análisis comparativo de la agenda política de género de ambos congresos se considera fundamental el continuar fortaleciendo el quehacer legislativo en algunos temas clave. Por ejemplo, se destacan los temas de las categorías *Representación política y toma de decisiones*; *Violencia de género*; y *Niñez y desarrollo*. Ahora hay que trabajar en que se legisle a favor de temas relevantes que se encuentran en las categorías *Derechos laborales* y *Violencia política por razón de género*.

En la vida política a favor de los derechos de las mujeres se observa una creciente promoción del tema de *Violencia de género*. Ejemplo de ello fue la aprobación de la Ley Olimpia, en armonización con la legislación federal, en el año de 2019 en Coahuila, mientras que en Baja California se aprobó esta Ley en 2020. Asimismo, de las temáticas analizadas en la Tabla 4, cabe destacar que hubo una mayor perspectiva de género en Coahuila, pues en Baja California estos temas se legislaron considerándolos con un impacto para ambos géneros. Para mejorar en lo referente a la consideración de una perspectiva de género en las iniciativas, y considerando los cambios normativos a favor de la paridad de género, se sugiere que los partidos políticos trabajen en la conformación y profesionalización de sus cuadros políticos hacia temas estratégicos con perspectiva de género, de manera que se cuenten con un perfil legislativo fuerte, actualizado y sensible a las diferencias por género en las temáticas relevantes en sus territorios.

Este avance de investigación presenta una trayectoria ordenada. La cual ha considerado, dentro del análisis político de ambas legislaturas, cómo se conformaron en su representación descriptiva, luego en su representación sustantiva, para finalmente, en este documento, reflejar el quehacer legislativo abordando su agenda política de género. El próximo tema de relevancia para dar continuidad a esta investigación será el conocer el impacto de esta producción legislativa que se traducirá en la formulación de temas en la agenda política que deberán prevalecer para próximos periodos legislativos.

Es en este sentido, que se deben de crear los medios e instrumentos para que el trabajo realizado por los legisladores durante el periodo de su encargo trascienda, teniendo una memoria dentro del equipo de trabajo que lo asiste en sus labores. De esta manera, los legisladores entrantes podrán continuar trabajando para impulsar iniciativas que beneficien a la población a la que representan. Porque debemos tener presente que su trabajo es hacer frente a las demandas de los ciudadanos. Si los ciudadanos y ciudadanas de los distritos electorales que representan tienen sus principales necesidades satisfechas, esto les permitirá poder desempeñarse de la mejor manera en sus trabajos y su vida cotidiana, para bien de la comunidad en que habitan.

Anexo

<i>Comisiones ordinarias de la XXIII Legislatura de Baja California</i>
Comisiones estratégicas: 1) Administración y finanzas; 2) Agricultura, Ganadería, Asuntos Portuarios y Pesca; 3) Asuntos Fronterizos y Migratorios; 4) Desarrollo Económico y Comercio Binacional; 5) Desarrollo Metropolitano, Conurbación e Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; 6) Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial; 7) Energía y Recursos Hidráulicos; 8) Fiscalización del Gasto Público; 9) Fortalecimiento Municipal; 10) Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales; 11) Hacienda y Presupuesto; 12) Justicia; 13) Participación Ciudadana y Modernización del Congreso; 14) Reforma del Estado y Jurisdiccional; 15) Seguridad Pública y Protección Civil; 16) Trabajo y Previsión Social; 17) Turismo.
Comisiones no-estratégicas: 1) Asistencia Social y Deporte; 2) Comunicación Social y Relaciones Públicas; 3) Derechos Humanos, Familia y Asuntos Religiosos; 4) Desarrollo Social y Asuntos Indígenas; 5) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; 6) Igualdad entre Mujeres, Hombres y Juventud; 7) Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; 8) Por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Adultos Mayores y Niñez; 9) Salud.

<i>Comisiones ordinarias de la LXI Legislatura de Coahuila</i>
Comisiones estratégicas: 1) Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; 2) Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia; 3) Finanzas; 4) Hacienda; 5) Presupuesto; 6) Auditoría Gubernamental y Cuenta Pública; 7) Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo; 8) Desarrollo Rural; 9) Desarrollo Urbano, Infraestructura y Transporte; 10) Asuntos Municipales y Zonas Metropolitanas; 11) Trabajo y Previsión Social; 12) Seguridad Pública; 13) Asuntos Fronterizos; 14) Energía, Minería e Hidrocarburos; 15) Transparencia y Acceso a la Información; 16) Instructora de Juicio Político.
Comisiones no-estratégicas: 1) Desarrollo Social; 2) Educación, Cultura y Actividades Cívicas; 3) Salud, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Agua; 4) Deporte y Juventud; 5) Igualdad y no Discriminación; 6) Defensa de los Derechos Humanos; 7) Ciencia y Tecnología; 8) Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad; 9) Contra la Trata de Personas.

Referencias

Béjar, Luisa, y Bárcena, Sergio. (2016). El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 24(48), 111-140.

- Cerna, Sarah.** (2015). La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 1(1), 98-118.
- Chasquetti, Daniel, y Pérez, Verónica.** (2012). ¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 383-409.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.** (s.f.). H. Congreso del Estado de Coahuila. Recuperado el 20 de julio de 2022 de: <https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/>
- García, Erika.** (2019). Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación. *Estudios Políticos*, (46), 73-98.
- Guzmán, Diana, y Prieto, Sylvia.** (2014). ¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010). Colombia: DeJusticia. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/publication/legislar-y-representar-la-agenda-de-las-senadoras-en-el-congreso-2006-2010/>
- Heath, Roseanna, Schwindt-Bayer, Leslie, y Taylor-Robinson, Michelle.** (2005). Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420-436.
- Martin, Shane, y Mickler, Tim.** (2018). Committee assignments: Theories, causes and consequences. *Parliamentary Affairs*, 72(1), 77-98.
- Martínez, Antonia, y Garrido, Antonio.** (2013). Representación de género y calidad de la democracia: la doble brecha en América Latina. *Revista Debates*, 7(1), 151.
- Mirón, Rosa.** (2017). La reforma político-electoral de 2014 y su impacto desde la perspectiva de género. En *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales* (pp. 85-102). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Piscopo, Jennifer.** (2014). Beyond hearth and home: female legislators, feminist policy change, and substantive representation in Mexico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23, 87-110.
- Pitkin, Hanna Fenichel.** (1985). El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Poder Legislativo del Estado de Baja California.** (s.f.). Congreso de B.C. Recuperado el 20 de julio de 2022 de: <https://www.congresobc.gob.mx/index.aspx>
- Puente, Khemvirg, y Cerna, Sarah.** (2017). Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina. *Estudios Políticos*, (42), 77-98.
- Vázquez, Lorena.** (2019). Agenda de género y representación sustantiva de las mujeres. Apuntes de la discusión teórico-metodológica. Trabajo presentado en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Recuperado de: <https://alacip.org/cong19/291-vazquez-19.pdf>