



## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**La paridad en el poder legislativo reto 761  
del estado mexicano**

**Ana Laura Veloz Sandoval**

**Diciembre 2018**

# **La paridad en el poder legislativo reto del estado mexicano**

**Ana Laura Veloz Sandoval \***

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

**Documento de Trabajo No. 761**

**Diciembre 2018**

Clasificación temática: Equidad y Género

## **Resumen**

En el presente documento se analizan los alcances, limitaciones y retos de la paridad en el Poder Legislativo derivado de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, y en este sentido hacer una reflexión sobre los desafíos del Estado mexicano en esta materia.

---

\*Correo electrónico: [analauveloz@gmail.com](mailto:analauveloz@gmail.com). Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Justificación de la relevancia de la investigación</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>Objetivos de la investigación</b>	<b>3</b>
<b>IV.</b>	<b>Planteamiento y delimitación del problema</b>	<b>3</b>
<b>V.</b>	<b>Marco teórico y conceptual de referencia</b>	<b>14</b>
<b>VI.</b>	<b>Formulación de hipótesis</b>	<b>20</b>
<b>VII.</b>	<b>Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis</b>	<b>20</b>
<b>VIII.</b>	<b>Conclusiones y nueva agenda de investigación</b>	<b>29</b>
<b>IX.</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>30</b>

## **I. Introducción**

La igualdad entre los géneros no es sólo un derecho humano, su logro tiene enormes consecuencias socioeconómicas. Fortalecer a las mujeres da un impulso a las economías, a la productividad, al crecimiento y a la democracia. La presencia de mujeres en funciones de liderazgo aumenta la probabilidad de que se consideren sus necesidades en la toma de decisiones; motiva a otras mujeres a desempeñar esas funciones y promueve la igualdad de género como eje central en la democracia.

Este documento de investigación actualiza el realizado en 2014 titulado “Las Mujeres en la Reforma Político Electoral de 2014”. ¿Qué ha pasado desde la aprobación de la reforma tanto a nivel federal como local? Y partiendo de ésta respuesta, ¿Cuáles son los retos de un Congreso paritario? Sin duda existen avances sobre todo en la red institucional que trabaja por la paridad, me refiero a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Organización de las Naciones Unidas, a través de ONU Mujeres, los Tribunales electorales tanto federal como el de la Ciudad de México, el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), así como las Comisiones de igualdad de ambas cámaras en el Congreso, por mencionar sólo algunos. Se ha avanzado en la difusión de la paridad sin que ello signifique que no existen desafíos en la materia.

El documento se realiza desde la perspectiva del desarrollo humano y desde la agenda que los países han fijado para 2030 de desarrollo sostenible.

La plena participación de las mujeres en todos aquellos espacios donde se deliberan y deciden los asuntos públicos, tanto en la esfera política como en la económica, es parte de esta nueva agenda. En el objetivo 5, dirigido a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas, se incluye la meta de “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisarios en la vida política, económica y pública”.

Por otra parte, el objetivo 16 busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todas y todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles.

En este proyecto de investigación se aborda el tema del empoderamiento de las mujeres en la Reforma Constitucional Político - Electoral de 2014. Se han utilizado los métodos deductivo, comparado y hermenéutico.

Se analiza la reforma constitucional en materia político – electoral en lo general; cómo se ha materializado y cuáles son los desafíos de un Congreso paritario. El método hermenéutico se utiliza para la interpretación de las normas en estudio y generar las conclusiones del proyecto de investigación.

## **II. Justificación de la relevancia de la investigación**

La igualdad entre los géneros es un aspecto de justicia social y un asunto fundamental de derechos humanos. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se considera que la inversión en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son vitales no sólo para mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas de la sociedad en su conjunto, sino para lograr una ciudadanía integral y una democracia más sólida.

México ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer el 23 de marzo de 1981, en ella los Estados parte se obligaron a tomar medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Además de la ratificación de diversos instrumentos internacionales, México adquirió desde el año 2000 el compromiso por la igualdad entre los géneros al firmar la declaración del

Milenio; el objetivo número tres indica promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Posteriormente se abordan estos objetivos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible hacia el 2030.

El Partido Acción Nacional ha contribuido a las acciones legislativas que se han realizado como Estado mexicano fortaleciendo el marco jurídico para que la igualdad entre hombres y mujeres sea una realidad, por esa razón es relevante la investigación para dejar cuenta de la participación del partido en este proceso histórico.

### **III. Objetivos de la investigación**

Analizar los alcances, limitaciones y retos de la paridad en el Poder Legislativo derivado de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, y en este sentido hacer una reflexión sobre los desafíos del Estado mexicano en esta materia. El objetivo de la investigación es saber cómo se materializó la reforma electoral de 2014 en el Congreso de la Unión y a partir de ésta, cuáles serían los retos de un Congreso paritario. Debido a la metodología empleada podremos saber qué ha pasado en los Congresos locales después de la reforma.

### **IV. Planteamiento y delimitación del problema**

En el documento de investigación realizado en 2014 y que he referido con anterioridad una de las reflexiones centrales es que las mujeres no tienen garantizado el acceso a la totalidad de los cargos en los poderes que integran el Estado mexicano; es decir el Ejecutivo y el Judicial, sin duda, después de cuatro años, esa premisa sigue vigente, ya que si bien hay cambios en la integración del gabinete presidencial aún existe ausencia de acciones afirmativas para los otros poderes del estado así como en la integración de los organismos constitucionales autónomos y diversas instituciones estatales. El objeto de esta investigación es conocer qué ha pasado después de la reforma constitucional en materia político electoral, en específico en el tema de la paridad en el Poder Legislativo tanto a nivel Federal como

local, ¿Cómo se ha materializado la reforma, ¿cuáles siguen siendo los desafíos de un Congreso paritario? ¿Qué ha pasado en los congresos locales después de que la Constitución establece el principio de paridad?

Para abordar el problema de la investigación resulta necesario realizar un esbozo de cómo ha evolucionado la cuota de género en México a nivel del Poder Legislativo Federal, así como conocer el contexto del marco normativo tanto internacional como local.

## **IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

El tema de igualdad entre hombres y mujeres sin duda ha permeado debido a los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado en materia de igualdad y no discriminación.

### **Marco jurídico Internacional**

México ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el 23 de marzo de 1981 en ella se indica:

#### *Artículo 3*

*Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.*

#### *Artículo 5*

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:*

- a) *Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas*

*consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;*

#### *Artículo 7*

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:*

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

Es de especial importancia mencionar la *Resolución 66/ 130. “La participación de la mujer en la política”* aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2011 la cual señala:

*2. Exhorta a todos los Estados a eliminar las leyes, reglamentos y prácticas que de modo discriminatorio impiden o limitan la participación de las mujeres en el proceso político;*

*3. Exhorta también a todos los Estados a fomentar la participación política de la mujer, acelerar el logro de la igualdad entre hombres y mujeres y, en todas las situaciones, incluidas las situaciones de transición política, a promover y proteger los derechos humanos de la mujer en relación con:*

- a) La participación en actividades políticas;*
- b) La participación en la dirección de los asuntos públicos;*
- c) La libertad de asociación;*

- d) *La libertad de reunión pacífica;*
- e) *La libertad de expresar sus opiniones y de buscar, recibir y difundir información e ideas;*
- f) *El derecho de votar en las elecciones y referendos públicos y de ser elegibles para los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas en igualdad de condiciones con los hombres;*
- g) *La participación en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, el ejercicio de cargos públicos y el desempeño de funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*

### **Marco Jurídico Nacional**

En México se han tenido avances significativos en lo que respecta al marco jurídico de igualdad. Las reformas al artículo 1° y 4° constitucional, así como la reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 a través de la cual se consolidan los derechos fundamentales protegidos por instrumentos jurídicos internacionales fortalecen los derechos de igualdad.

El artículo 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado*

*deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

...

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

*“El varón y la mujer son iguales ante la ley”.*

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres publicada en 2006 señala en su artículo 6º:

*“La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.”*

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación señala la obligación de los poderes públicos de eliminar los obstáculos que limiten en los hechos el desarrollo de las personas.

## **CUOTA DE GÉNERO**

Las medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas, y de manera particular las cuotas, han sido un factor fundamental para incrementar la proporción de las mujeres en cargos de decisión –sobre todo en los parlamentos donde se han aplicado–, con lo cual se ha acelerado el proceso para alcanzar la igualdad de resultados entre mujeres y hombres en materia de derechos políticos y económicos. Sin embargo, las acciones afirmativas para la igualdad de género rara vez se aplican en la conformación de los distintos niveles de gobierno, particularmente en los gobiernos locales, en donde la participación de las mujeres

se mantiene baja.<sup>1</sup> Un antecedente relevante de la paridad es la Sentencia 12624/ 2011 que se esboza a continuación.

---

<sup>1</sup> Cfr. <http://mexico.unwomen.org/es/nuestro-trabajo/participacion-politica-y-liderazgo> consultado 11 de diciembre de 2018.

**Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
TEPJF, SUP JDC 12624/2011.<sup>2</sup>**

La Sentencia resolvió: En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 219, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.

**Antecedentes.** El siete de octubre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria aprobó el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012".

El siete de noviembre de dos mil once, mediante sendos escritos, María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana y Martha Angélica Tagle Martínez presentaron, respectivamente ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano a fin de impugnar el acuerdo antes citado. El ocho de noviembre siguiente María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara hicieron lo propio.

Las actoras señalaron que el Acuerdo del Consejo General resultaba excesivo, básicamente por lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Nieto Castillo, Santiago. "Los Derechos en los Tiempos del género (de mujeres, feminismo y derechos)". Instituto Electoral de Querétaro, Primera Edición. Octubre de 2013. P.108

- a) No tomaba en cuenta los mandatos internacionales y los estudios respecto a la necesidad de proteger e impulsar el empoderamiento de las mujeres (agravios que se calificaron de inoperantes);
- b) Al recomendar a los partidos que procurarán cumplir con la cuota de género, la autoridad convertía la excepción del artículo 219 (quedan exceptuados del cumplimiento de la cuota de género de 40-60% los candidatos de mayoría relativa electos por procedimientos democráticos) en regla general. En términos textuales de las actoras: “Abría la posibilidad de que un partido político decida que sus 300 fórmulas de candidatos a diputados federales y las 64 fórmulas de candidatos a senadores, sean del tipo denominado ‘candidato único’ o de ‘unidad’, que todos los postulados sean hombres, y que sean ‘electos’ a través de una ‘convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos exprofeso’ por sus militantes; bajo tal hipótesis la cuota de género establecida en el párrafo 1 del artículo 219 del Código comicial federal quedaría invalidada por completo, tratándose de candidatos por el principio de mayoría relativa. Pero tal conducta sería legalmente admisible debido al criterio interpretativo que ha aprobado la autoridad demandada.”; y,
- c) Que el acuerdo, al establecer que los partidos deben procurar que las fórmulas se integren por candidatos del mismo género, incumplen con los principios de certeza y legalidad, porque las mujeres perderían la posibilidad de ser candidatas suplentes en las fórmulas en que el propietario sea hombre. La recomendación, a juicio de las actoras, debía ser sólo para aquellos casos en que la propietaria fuera mujer.
- d) La Sala Superior consideró, en primer término, que debía tenerse en cuenta que la cuota de género prevista en el párrafo primero del artículo 219 del Código electoral federal no tenía como finalidad proteger primordialmente a un género sobre otro. En realidad, la disposición –sostuvo la Sala- protegía la igualdad de oportunidades y la equidad de

género en la vida política del país, sin favorecer a un género u otro en particular; es decir, lo que procura es un equilibrio razonable entre ellos.

La norma mencionada es la siguiente:

***“Artículo 219”***

- 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.*
- 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.”*

La Sala Superior consideró que era parcialmente fundado el agravio de las actoras sobre la recomendación, porque la ley lo que busca es garantizar la equidad de género, de ahí que no se debía tratar únicamente de una recomendación a los partidos políticos sobre el favorecer a uno de los dos géneros, sino de la obligación que tenían por respetar dicha cuota. Para la Sala Superior: “no es admisible que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable se limite a recomendar el cumplimiento de la ley, por lo que debe modificarse tal disposición, de tal forma que resulte clara la obligación de los institutos políticos para cumplir la cuota de género de integrar sus candidaturas con al menos el cuarenta por ciento del mismo género”

La sentencia sigue señalando que el Instituto Federal Electoral debe garantizar que al menos el cuarenta por ciento de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores correspondan al mismo género. Con esto se garantiza que la postulación cumpla con la equidad de género. Señala también que la propuesta también debe garantizar que esa equidad se refleje en el ejercicio del cargo, por ende, todos los suplentes que integren el cuarenta por ciento de las fórmulas de candidatos del mismo género a que se refiere el artículo 219, fracción 1, del Código de la materia, antes referidas, deberán pertenecer al mismo género que sus propietarios.

Para la Sala Superior, el principio de equidad de género resulta aplicable para el caso de todos los diputados y senadores, independientemente del principio por el cual sean elegidos. Tan es así que el propio Código Federal Electoral, en su artículo 220, establece que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidatos y en cada uno de ellos habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada.

Por otra parte, en el tema de la definición de proceso democrático, las actoras consideran que se violan los principios de congruencia interna, legalidad y objetividad, al dictar la autoridad responsable, a juicio de las actoras, sin fundamento ni motivación y excediéndose en su facultad reglamentaria, en los términos siguientes:

*"Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia...".*

A juicio de la Sala Superior, la anterior conceptualización resultaba contraria al mandato del artículo 219 del COFIPE, porque la normativa obligaba a que los procesos democráticos fueran en los términos estatutarios, por lo que dependían de cada instituto político, en tanto que el acuerdo del Consejo General, a priori y sin analizar los estatutos de los partidos políticos, conceptualizaba como procedimientos democráticos la elección directa por la militancia o ciudadanía o la indirecta por convención o asamblea.

Por las razones anteriores, la Sala Superior determinó modificar el acuerdo CG327/2011, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de siete de octubre de dos mil once "... por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012", para:

*"a) Expulsar del acuerdo impugnado el párrafo cuarto del punto de acuerdo decimotercero, que decía:*

*"Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en la que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia"*

*b) Modificar los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo impugnado, para quedar como sigue:*

*"Esto es, en caso de que el partido político, elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios **de un mismo género**, a Diputados y Senadores, respectivamente en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. ...*

*Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. **En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.** En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género."*

#### **REFORMA POLÍTICO ELECTORAL DE 2014**

El Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las Iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en adelante llamaré “Dictamen de reforma político- electoral 2014” fue discutido en la sesión

ordinaria del 3 de diciembre de 2013; con esa reforma se transforma el Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional de Elecciones y se generan nuevas disposiciones en materia político- electoral que no abordaré por no ser nuestro objeto de estudio. Lo interesante es conocer el texto que se propuso al pleno por las comisiones dictaminadoras, el cual fue reservado por las Senadoras Marcela Torres Peimbert (PAN), Angélica de la Peña Gómez (PRD) y Diva Hadamira Gastelum Bajo (PRI); estas tres legisladoras se unieron para consensar la aprobación de la reserva propuesta al pleno **para garantizar la paridad de género con respecto a legisladores federales y locales.**

Aquí el texto de la reserva<sup>3</sup>:

DICTAMEN DICE	DEBE DECIR
<p>Artículo 41. ...</p> <p>...</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>	<p>Artículo 41. ...</p> <p>...</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, <b><u>así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.</u></b> Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>

<sup>3</sup> Cfr. Reserva sometida a discusión del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las Iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Sesión Ordinaria del 3 de diciembre de 2013.

En consecuencia, el texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el siguiente:

- I. *Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.*  
*Párrafo reformado DOF 10-02-2014*
- II. *Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.*

El 10 de febrero del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia política-electoral. La Constitución Federal en su Artículo 41 estableció que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

## V. Marco teórico y conceptual de referencia

El tema en estudio debe abordarse desde el marco teórico del garantismo y por lo que respecta al marco conceptual desde el género y el feminismo.

### **Garantismo**

Garantizar significa afianzar, asegurar, proteger, defender, tutelar algo y cuando en la cultura jurídica se habla de garantismo ese “algo” que se tutela son derechos o bienes individuales. Un derecho garantista establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y principalmente por el poder del estado.<sup>4</sup>

Luigi Ferrajoli utiliza la expresión garantismo bajo tres acepciones: en la primera, designa un modelo normativo del derecho; en la segunda el garantismo es una teoría jurídica; y en la tercera, el garantismo es una filosofía política.

Por garantía entendemos el derecho de defensa de los derechos fundamentales, en este caso, de las mujeres. Como ha señalado Ferrajoli, para el tema de los derechos de las mujeres es importante contar con garantías sexuadas que protejan el ejercicio de tales derechos.

Las garantías sexuadas deben comprender los aspectos siguientes:

- a) Acciones afirmativas para permitir que las mujeres puedan acceder, de forma privilegiada, a los espacios públicos, en condiciones de equidad con los hombres, lo que pasa por la referencia clara a los desequilibrios sociales y la desigualdad de oportunidades de las mujeres, denunciando su existencia y, a través de normas favorecedoras a las mujeres, equilibren el terreno con tales acciones.

---

<sup>4</sup>Gascón Abellán, Marina. “La Teoría General del Garantismo (a propósito de la obra de L. Ferrajoli, Derecho y Razón)”. Universidad Castilla – La Mancha. p. 195.

- b) Régimen de acceso a la judicatura y a los sistemas de procuración de justicia de forma privilegiada, lo cual incluye reglas procesales que favorezcan la presentación de denuncias o demandas y la obligación de los juzgadores de resolver con perspectiva de género.
- c) Régimen de responsabilidad agravado en el ámbito penal y administrativo para los hombres que violenten los derechos de las mujeres.

## **Género y Feminismo**

### **Género**

El género, como categoría política y jurídica, hace referencia a la distinción entre sexos y, por tanto, a los patrones culturales asignados a partir de dichas diferencias corporales.<sup>5</sup>

El Dr. Santiago Nieto Castillo considera que hablar en términos de “perspectiva de género” es hacer visible a las mujeres en el debate público, como la visión de las y los feministas a favor del empoderamiento de las mujeres en contra de la cultura patriarcal y la subordinación.

Las Naciones Unidas, al establecer la definición en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer, sostiene que:

*“La palabra género se diferencia de sexo para expresar que el rol y la condición de hombres y mujeres responden a una construcción social y están sujetas a cambio”<sup>6</sup>*

Marta Lamas considera que el género, es el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica de los sexos, para simbolizar lo que es “propio de los hombres” y “propio de las mujeres”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> DE BARBIERI, María Teresita, Estudios Básicos de Derechos Humanos IV, IIDH, San José, Costa Rica, 1997, pp. 47 y ss.

<sup>6</sup> ISIS Internacional, Boletín Red contra la violencia, 1995, p. 4.

<sup>7</sup> LAMAS, Marta, Género, diferencias de sexo y diferencia sexual, Debate Feminista, Año 10, Vol. 20, octubre de 1999, pp. 84

## Feminismo

Desde la óptica del feminismo la obra “El segundo sexo de Beauvoir”, constituye una visión de las mujeres sobre las desventajas de ser mujer. Es una de las obras más relevantes para el cambio de paradigma del sexo femenino, para esta autora ser mujer significa una construcción social.

En la primera mitad del siglo XX, el feminismo clásico presiona por conseguir la igualdad jurídica. En los años finales de esa centuria, surgen nuevos feminismos, como el radical o el de la diferencia, por citar sólo un par, pero también existen posiciones “feministas culturales”, “feministas liberales” o “feministas socialistas”. Pero ello no responde la pregunta respecto a qué es el feminismo.

Owen Fiss lo ha definido como “el conjunto de creencias e ideas que pertenecen al amplio movimiento social y político que busca alcanzar una mayor igualdad para las mujeres”<sup>8</sup>. La definición sólo da cuenta de una pequeña parte de lo que es el movimiento, pero el análisis de Fiss va mucho más allá, implica una teoría jurídica respecto al concepto de igualdad y la propia objetividad del Derecho.

¿Qué incluye una teoría feminista?<sup>9</sup> Podemos señalar que la teoría feminista incluye los siguientes elementos:

- 1) Un reconocimiento de las formas abiertas y ocultas de la miseria en que participan los discursos, es decir, señalar que los discursos, de manera explícita o de manera implícita establecen tratos diferenciados en contra de un sector social, en este caso las mujeres;
- 2) Capacidad para reconocer en los discursos patriarcales en términos de sus ausencias, huecos o lagunas, en torno a la mujer.

---

<sup>8</sup> FISS, Owen, M. ¿Qué es el feminismo?, Debate Feminista, p. 319 y ss.

<sup>9</sup> GROSS, Elizabeth, Qué es la teoría feminista, Debate feminista, Año 6, Vol. 12, octubre de 1995, pp. 85 y ss.

3) Capacidad de articular la función que cumplen esos silencios y representaciones masculinistas en la supresión de la feminidad y de afirmar la posibilidad de otras perspectivas distintas, para evitar la hegemonía patriarcal.

4) Desarrollar métodos viables para explicar que los modelos patriarcales no son neutrales.

Santiago Nieto Castillo en su obra “Los Derechos en los tiempos del género (de mujeres, feminismo y derechos), señala que Ferrajoli ha distinguido cuatro modelos de configuración jurídica de las diferencias. Cada una de estas configuraciones responde a la forma en cómo jurídicamente se han valorado las diferencias entre los seres humanos. El modelo sirve para distinguir entre blancos y negros, tanto como indígenas y “occidentales”, o, por supuesto, hombres y mujeres.

En primer lugar, encontramos la indiferencia jurídica de las diferencias. Las diferencias, de acuerdo con este modelo, no se tutelan ni se reprimen, simplemente se ignoran. Esto tiene como consecuencia que el destino de las diferencias se encuentra sujeto al uso de la fuerza. Generalmente el género masculino, por vías de hecho somete al género femenino.

El segundo modelo es la diferenciación jurídica de las diferencias. Este modelo radica en la valoración de algunas identidades y en la desvalorización de otras, lo que se traduce en una jerarquía de valores y en la asunción de un valor por encima de otros. Estos son estatus discriminatorios, por los que se concibe que un grupo es superior a otros por razones de género, raza, religión, etcétera.

El tercer modelo es la homologación jurídica de las diferencias. Para este modelo, las diferencias son devaluadas en aras de sostener una abstracta afirmación de igualdad. Para este modelo, los hombres y mujeres somos iguales ante la ley, no existe discriminación en el plano jurídico, toda vez que se considera que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres.

Sin embargo, es en este modelo en que se desarrolla lo que ha sido denominado por la doctrina como la feminización de la pobreza, y que consiste, básicamente, en que las cabezas de familia más pobres eran hombres y, a partir del desarrollo económico, el divorcio y el acceso a las labores, de manera paulatina dichos espacios fueron ocupados por mujeres que, por un lado conseguían los peores trabajos y más mal remunerados y, por la otra, ante la desintegración del vínculo patrimonial, las mujeres se ocupaban del sostenimiento de los hijos e hijas.

Como el propio Ferrajoli ha señalado, el gran mérito del pensamiento feminista es desenmascarar esta abstracta idea de igualdad como panacea en la solución de los problemas derivados de la discriminación por perspectiva de género. Las desigualdades estructurales existen y, al pretender esconderlas bajo una falsa universalización de lo humano como “el hombre”, no se percata que subsisten y mantienen prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

El último modelo de Ferrajoli es la valoración jurídica de las diferencias. Estas se basan en el principio normativo de igualdad de derechos fundamentales y en un sistema de garantías que vele por su efectivo cumplimiento. Bajo esta premisa, no se desconocen las diferencias, sino que se reconocen y valoran. Se reconoce, para el caso del feminismo, la diferencia entre hombre y mujer y, por tanto, la necesidad de proteger esas particulares formas de ser, sin pretender una falsa homologación entre las mismas y, algo que resulta importante, que las diferencias se traduzcan en derechos que tiendan a transformar esa diferencia de hecho en una igualdad de derechos. De esta forma la igualdad en derechos significa el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad.

Podemos situar el surgimiento del último modelo de Ferrajoli en el ámbito de la transformación jurídica de las últimas décadas del siglo XX. Tanto desde la óptica de los Critical Legal Studies en Norteamérica como de los discursos jurídicos europeos, el Derecho empieza a moverse hacia la búsqueda de una reconfiguración del concepto de igualdad.

En síntesis, la lucha de las feministas inició con la construcción de un modelo pensado en la igualdad jurídica. Esta igualdad formal, consiguió grandes espacios para las mujeres: divorcio, trabajo, educación, pero también, al no ser regulado con una perspectiva de género y sólo a partir de una falsa homologación, desencadenó ciertas circunstancias de desventajas fácticas para las mujeres. El feminismo de la diferencia, el que valora jurídicamente las diferencias, debe darse cuenta de que las mujeres y los hombres somos diferentes, y, por lo mismo, para ser iguales, las leyes deben ser iguales con los iguales y desiguales con los desiguales. Sentar bases claras, garantías claras, para poder transitar de una igualdad formal a una igualdad substancial.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Nieto Castillo, Ídem p.18.

## **VI. Formulación de hipótesis**

La aprobación de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014 ha empoderado sólo a algunas mujeres mexicanas ¿Qué ha pasado desde la aprobación de la reforma tanto a nivel federal como local? ¿la paridad es una realidad en el Congreso? ¿Es correcto que siendo un principio constitucional se encuentre limitado a ciertas competencias?

## **VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis**

De acuerdo al Informe “La democracia paritaria en México: Avances y desafíos”<sup>11</sup> la reforma Constitucional en materia electoral de 2014, que incluyó la paridad para la integración de candidaturas al Congreso de la Unión y a congresos locales de las entidades federativas, marcó un hito importante que ha permitido que la dimensión de existencia de mecanismo de cuota o paridad sea, en el caso mexicano, la que más alta puntuación haya obtenido, 86.1 puntos, pese a que el país no cuenta con ninguna medida afirmativa o paritaria aplicable al ámbito ejecutivo y de la administración pública.

### **Integración del Congreso de la Unión antes de la Reforma político electoral de 2014**

#### **Cámara de Senadores**

En la Cámara de Senadores, es notable en la elección reciente el cambio en la integración ya que debido a la duración del mandato la renovación de la Cámara de Senadores fue en 2018.

---

<sup>11</sup> Desde 2016, las oficinas del PNUD y ONU Mujeres en México implementan el proyecto ATENEA. Como resultado de la implementación de la estrategia de información y análisis en México, se aplicó el Índice de Paridad Política (IPP) que mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria con base en 8 dimensiones y 40 indicadores. Para el cual se realizó un acopio y sistematización de información para recabar resultados que permitieron un análisis comparado entre países de acuerdo al mecanismo ATENEA.

Conformación Cámara de Senadores presencia (número) y Porcentaje por Partido y Tipo de Principio de Representación, (2012-2018) LXII y LXIII Legislaturas<sup>12</sup>

Partido Político	Mayoría Relativa					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	5	31.3	11	68.8	16	25
PRI	12	37.5	20	62.5	32	50
PRD	2	18.2	9	81.8	11	17.2
PVEM	1	25	3	75	4	6.3
PT	1	100	0	0	1	1.6
MC	0	0	0	0	0	0
PNA	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>32.8</b>	<b>43</b>	<b>67.2</b>	<b>64</b>	<b>100</b>

Partido Político	Primera Minoría					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	2	15.4	11	84.6	13	40.6
PRI	2	18.2	9	81.8	11	34.4
PRD	1	20	4	80	5	15.6
PVEM	0	0	1	100	1	3.1
PT	0	0	2	100	2	6.3
MC	0	0	0	0	0	0.0
PNA	0	0	0	0	0	0.0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>15.6</b>	<b>27</b>	<b>84.4</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

Partido Político	Representación Proporcional					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	4	44.4	5	55.6	9	28.1
PRI	5	45.5	6	54.5	11	34.4
PRD	3	50	3	50	6	18.8
PVEM	1	50	1	50	2	6.3
PT	1	50	1	50	2	6.3
MC	1	100	0	0	1	3.1
PNA	1	100	0	0	1	3.1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>50</b>	<b>16</b>	<b>50</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

Partido Político	Totales					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	11	28.9	27	71.1	38	29.7
PRI	19	35.2	35	64.8	54	42.2
PRD	6	27.3	16	72.7	22	17.2

<sup>12</sup> <https://igualdad.ine.mx/mujeres-electas-2/> consultado el 10 de diciembre de 2018.

<b>PVEM</b>	<b>2</b>	28.6	<b>5</b>	71.4	7	5.5
<b>PT</b>	<b>2</b>	40	<b>3</b>	60	5	3.9

### Cámara de Diputados <sup>13</sup>

En Cámara de Diputados durante la renovación de 2015 aún no se ve reflejada al cien por ciento la paridad de la integración, veamos:

Conformación Cámara de Diputados presencia (número) y Porcentaje por Partido y Tipo de Principio de Representación, (2015-2018) LXIII Legislatura

<b>Partido Político</b>	<i>Mayoría Relativa</i>					
	<i>Mujeres</i>	<i>% Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>% Hombres</i>	<i>Total</i>	<i>% total</i>
<b>PAN</b>	<b>22</b>	39.3	<b>34</b>	60.7	56	18.7
<b>PRI</b>	<b>65</b>	41.9	<b>90</b>	58.1	155	51.7
<b>PRD</b>	<b>10</b>	29.4	<b>24</b>	70.6	34	11.3
<b>PVEM</b>	<b>8</b>	27.6	<b>21</b>	72.4	29	9.7
<b>PT</b>	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	0	0
<b>MC</b>	<b>4</b>	40	<b>6</b>	60	10	3.3
<b>PNA</b>	<b>0</b>	0	<b>1</b>	100	1	0.3
<b>Morena</b>	<b>8</b>	57.1	<b>6</b>	42.9	14	4.7
<b>PES</b>	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	0	0
<b>Independiente</b>	<b>0</b>	0	<b>1</b>	100	1	0.3
<b>Total</b>	<b>117</b>	39	<b>183</b>	61	300	100

<b>Partido Político</b>	<i>Representación Proporcional</i>					
	<i>Mujeres</i>	<i>% Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>% Hombres</i>	<i>Total</i>	<i>% total</i>
<b>PAN</b>	<b>25</b>	47.2	<b>28</b>	52.8	53	26.5
<b>PRI</b>	<b>23</b>	47.9	<b>25</b>	52.1	48	24
<b>PRD</b>	<b>13</b>	48.1	<b>14</b>	51.9	27	13.5
<b>PVEM</b>	<b>10</b>	55.6	<b>8</b>	44.4	18	9
<b>PT</b>	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	0	0
<b>MC</b>	<b>7</b>	46.7	<b>8</b>	53.3	15	7.5
<b>PNA</b>	<b>5</b>	50	<b>5</b>	50	10	5
<b>Morena</b>	<b>10</b>	47.6	<b>11</b>	52.4	21	10.5
<b>PES</b>	<b>3</b>	37.5	<b>5</b>	62.5	8	4
<b>Independiente</b>	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	0	0

<sup>13</sup> Ídem

Total	96	48	104	52	200	100
-------	----	----	-----	----	-----	-----

Partido Político	Totales					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	47	43.1	62	56.9	109	21.8
PRI	88	43.3	115	56.7	203	40.6
PRD	23	37.7	38	62.3	61	12.2
PVEM	18	38.3	29	61.7	47	9.4
PT	0	0	0	0	0	0
MC	11	44	14	56.0	25	5
PNA	5	45.5	6	54.5	11	2.2
Morena	18	51.4	17	48.6	35	7
PES	3	37.5	5	62.5	8	1.6
Independiente	0	0	1	100	1	0.2
Total	213	42.6	287	57.4	500	100

## Integración del Congreso de la Unión después de la Reforma político electoral de 2014 <sup>14</sup>

### Cámara de Diputados

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	Circunscripción					Total	Mujeres	Hombres
	1A	2A	3A	4A	5A			
Partido Acción Nacional	8	13	7	7	6	41	20	21
Partido Revolucionario Institucional	8	9	7	6	8	38	19	19
Partido de la Revolución Democrática	1	2	2	4	3	12	6	6
Partido del Trabajo	-	-	1	1	1	3	1	2
Partido Verde Ecologista de México	2	3	2	2	2	11	5	6
Movimiento Ciudadano	5	1	1	1	2	10	6	4
Morena	16	12	20	19	18	85	43	42
Total	40	40	40	40	40	200	100	100

<sup>14</sup> Elaborado con información de las páginas oficiales de Cámara de Senadores y Diputados.

## Cámara de Senadores

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	SENADURÍAS	HOMBRES	MUJERES
Partido Acción Nacional	6	3	3
Partido Revolucionario Institucional	6	3	3
Partido de la Revolución Democrática	2	1	1
Partido del Trabajo	1	-	1
Partido Verde Ecologista de México	2	1	1
Movimiento Ciudadano	2	1	1
Morena	13	6	7
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>15</b>	<b>17</b>

De acuerdo al Informe que referí con anterioridad la dimensión en la que se obtuvo una mayor puntuación fue la de **Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal** en la que se obtuvo 80 puntos al haberse incluido la igualdad como precepto constitucional y haberse constitucionalizado la paridad, además de contar con una ley de acceso a una vida libre de violencia debidamente reglamentada por lo que en dichos indicadores se obtuvo 100 puntos. Sin embargo, el hecho que las leyes de igualdad y no discriminación reguladas no cuenten con una reglamentación hizo que en dichos indicadores el puntaje obtenido fuera de 50 puntos.

Es importante señalar que este Índice mide la existencia de un marco regulatorio básico que coadyuve a la igualdad de las mujeres desde un punto de vista formal sin dejar de reconocer que los desafíos para una igualdad sustantiva son más amplios. De hecho, aunque no se encuentra entre los indicadores preestablecidos por el Índice, es clara la necesidad de regular en el caso mexicano (así como en otros países de la región) una ley que prevenga y sancione la violencia política contra las mujeres.

En tercer lugar, se ubicó la dimensión “Presencia de mujeres en el Poder Legislativo Federal” con 70.4 puntos. Dado que a efectos de este Índice los indicadores se aplican respecto de la Cámara Baja, el hecho de que la paridad regulada haya sido aplicada en las últimas elecciones

federales intermedias de 2015 ha tenido un impacto en la nominación y elección de mujeres. En el primer caso, dado que las candidaturas fueron paritarias y los partidos cumplieron exactamente con la medida regulada —tanto en distritos de elección por Representación Proporcional (RP) como en distritos por Mayoría Relativa (MR)— por tanto, en los indicadores respectivos (Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas e Índice de cumplimiento de la paridad) el país obtuvo 100 puntos. En referencia al indicador relacionado con el número de mujeres electas en dichas elecciones el porcentaje de mujeres que obtuvieron escaños fue de 42.4% (más alto por la vía plurinominal con 47.5% y menor por el principio de MR con 39%); un incremento de casi diez puntos porcentuales respecto de la elección de 2012 que implicó una puntuación en el indicador de 84 puntos.

Sin embargo, una vez electas, también es importante analizar los puestos legislativos a los que acceden las mujeres y si tienen iguales oportunidades de acceder a las posiciones de mayor poder dentro de la estructura legislativa. En el indicador referido al acceso de las mujeres a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados estaba conformada por un 69.2% de mujeres (100 puntos), sin embargo, también hay que decir que siendo positiva la desmasculinización de estos espacios esta es una tendencia que ha tenido altibajos en períodos previos.

Respecto a otro tipo de cargos como las presidencias de comisiones, la presencia de mujeres es bastante inferior; pues solo 26.7% de diputadas que ejerce un cargo de este tipo, tiene esta titularidad, por lo que el puntaje obtenido fue de 53.4 puntos.

Además, en función del tipo de comisión, las mujeres solo se desempeñaban en el 21% de las presidencias de mayor peso político, denominadas por el Índice como de “producción” y “preservación del sistema”, por lo que en dicho indicador se obtuvo 42.2 puntos. Asimismo, el porcentaje de mujeres jefas de bancada en la Cámara de Diputados fue de apenas 12.3% por lo que en el indicador respectivo se obtuvo 24.6 puntos.

Finalmente, al contar dicha cámara con la Comisión de Igualdad de Género y con una unidad técnica para la transversalización de género —el Centro de Estudios para el Adelanto de las

Mujeres (CEAMEG)— México obtuvo 100 puntos en los indicadores que miden la existencia de ambas condiciones. Sin embargo, no obtuvo puntaje en el indicador que mide la existencia de una bancada femenina al no existir dicho espacio de coordinación entre parlamentarias, sin embargo, en fechas recientes la Diputada Martha Tagle ha propuesta la creación de una bancada de mujeres para lograr impulsar una agenda común con perspectiva de género.

Con la aprobación del mandato de paridad constitucional y su armonización en los marcos regulatorios del ámbito nacional, México ha respondido a las recomendaciones de la CEDAW positivamente. Hoy son ya 189 países que han ratificado la CEDAW. Para nuestra región y México el aporte de la CEDAW es central: No basta con la igualdad formal o de derecho; no es suficiente con que las leyes, políticas públicas, planes y acciones gubernamentales aseguren la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, los Estados están obligados a hacer más, a poner todos los medios a su alcance para lograr la igualdad de género, la igualdad de resultados, la igualdad sustantiva en los hechos.

La forma en que quedó configurada la regla de paridad en el texto constitucional se traduce en la postulación de 50% hombres y 50% mujeres a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión y los congresos locales, sin embargo, no hace explícito este mandato para cargos a los ayuntamientos. La paridad como principio jurídico y regla procedural, no es una medida afirmativa de carácter temporal, ni una cuota mayor a favor de las mujeres. Es una medida definitiva que reformula la concepción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido en partes iguales entre hombres y mujeres para configurar un nuevo contrato social que permita transitar a la construcción de una democracia paritaria.

### **Paridad en Congresos locales<sup>15</sup>**

---

<sup>15</sup> Consultado en Informe “La democracia paritaria en México: Avances y desafíos” publicado por ONU Mujeres México, 2017.

Contrariamente a lo que podría suponerse, los sistemas de cuota y la paridad fueron incluidos en los marcos regulatorios electorales de algunas entidades del país mucho antes que se adoptara como mandato en candidaturas a cargos del ámbito federal. La primera entidad federativa que incluyó cuota de género en su legislación electoral fue Sonora en el año de 1996, en tanto que el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) la introdujo con carácter de obligatoriedad y sanciones por incumplimiento hasta el año 2002. Por lo que atañe a la paridad la primera entidad federativa que la incluyó en su legislación electoral fue Colima en el año de 2005, en tanto que la LGIPE la adoptó hasta 2014 como resultado de la reforma constitucional.

Todo parece indicar que el federalismo mexicano permitió acelerar e introducir cambios legislativos de mayor alcance en los estados autónomos en su régimen interno, de aquellos promovidos, en circunstancias políticas distintas, en el ámbito federal.

En el pasado reciente, los diseños de cuota contenidos en las leyes electorales se caracterizaron por su heterogeneidad, fue así que evolucionaron con umbrales mínimos de 25, 30 y hasta 40%, empero funcionaron como la “antesala para transitar a la paridad estricta”. Las cuotas tuvieron un impacto positivo, pero relativo, en el número de mujeres electas en los congresos locales y en mucho menor medida en cargos edilicios y presidencias municipales, resultado de una serie de “candados” legales y subterfugios que los partidos aplicaban para evadir el cumplimiento de la cuota (INE:2015; Palma y Cerva:2013).

Como medida afirmativa de carácter temporal, las cuotas sentaron las bases para transitar a la regla de paridad pero aún con criterios de diseño difíciles de eliminar, por ejemplo: tipo de candidatura a la que aplicaba (MR o RP), excepciones explícitas al cumplimiento de la cuota/paridad por método de selección de candidaturas, ausencia de mandato de posición (alternancia de género) en registro de listas plurinominales, omisión del criterio de suplencias del mismo género en candidaturas, ausencia de sanciones por incumplimiento, postulación de candidatas mujeres en distritos uninominales con escasas o nulas posibilidades de obtener el triunfo (distritos perdedores).

Partiendo del escenario descrito arriba y si se atiende a los artículos transitorios de la LGIPE, los congresos locales estaban obligados a reformar sus respectivas constituciones políticas y leyes electorales a más tardar el 30 de junio de 2014, particularmente aquellas entidades federativas que celebrarían elecciones concurrentes 2015 con la renovación de la Cámara de Diputados del ámbito federal, así como las subsecuentes a realizarse en 2016.

Resultado de un intenso proceso de armonización legislativa, los congresos locales reformaron sus textos constitucionales y leyes electorales para regular el principio jurídico de igualdad sustantiva y la regla de paridad en tiempo récord. El avance obtenido es inédito, si bien se aprecia omisión de criterios en algunos casos, actualmente las entidades federativas presentan un diseño más homogéneo y fuerte para cumplir con la paridad en candidaturas al congreso local.

Al 2017 se tenía este avance: a) un total de 28 entidades federativas ya prevén en sus leyes como una obligación postular candidaturas paritarias por los principios de MR y RP; b) 29 entidades incluyen mandato de posición (alternancia de género integración de listas); c) 29 leyes no incluye excepciones para su cumplimiento (método de selección de candidaturas); y d) 27 prevén sanciones por incumplimiento.

### **Principio y regla de paridad en candidaturas a los ayuntamientos y presidencias municipales <sup>16</sup>**

Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) paridad vertical candidaturas ayuntamientos ambos principios	28 entidades	Durango, Oaxaca, Tamaulipas, y Yucatán. Sonora aplica paridad solo RP y Tlaxcala no prevé paridad en ley sino en su constitución política
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) con mandato de posición listas	29 entidades	Durango, Nuevo León y Tlaxcala
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) sin excepción cumplimiento	29 entidades	Chiapas, Morelos y Oaxaca

<sup>16</sup> Cfr. La democracia paritaria en México: Avance y Desafíos. p.45

paridad por método selección candidaturas		
Leyes o códigos electorales entidades federativas ( 32) con sanciones por incumplimiento	27 entidades	Michoacan, Morelos, Nayarit, Sonora y Veracruz

## **VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación**

Los alcances y limitaciones de la Reforma Constitucional en materia Político - Electoral respecto al empoderamiento de las mujeres se reducen a establecer la paridad de género únicamente para legisladores federales y locales, no establecen reglas que garanticen el acceso de mujeres a otros cargos públicos dentro del Estado mexicano en los distintos órdenes de gobierno como en los Poderes Ejecutivo Federal y Poder Judicial de la Federación.

Se requiere de otra reforma constitucional para hacer realidad esos cambios e incluir a los organismos constitucionales autónomos; para una paridad eficaz se debe revisar el porcentaje del financiamiento público que reciben los partidos políticos y que destinan a la promoción, desarrollo y liderazgo de las mujeres, que cuente con medidas efectivas de auditoría y comprobación de ese gasto para que lo realizado no sean únicamente cursos y en realidad se logren perfiles con liderazgo.

El principio constitucional de paridad debería bastar para la integración 50/50 del Estado mexicano, sin embargo, se debe plasmar explícitamente para lograr materializarlo pues en estos momentos la paridad horizontal está ausente.

La agenda pendiente de un congreso paritario es sin duda la regulación exitosa del combate a la violencia política de género, la paridad dentro de los partidos políticos, la conformación de una bancada de mujeres que sea capaz de tener acuerdos y visiones comunes en temas fundamentales, así como la paridad en las presidencias de comisiones y órganos de gobierno del Congreso de la Unión, entre otros.

Es necesario que todos los actores políticos y sociales trabajen por la igualdad de género en el día cotidiano para romper el estereotipo de cuál es el rol de las mujeres y cuál el de los hombres.

## **IX. Bibliografía**

ATIENZA, Manuel, *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. (También IIJ-UNAM, México, 1999)

BADILLA, Ana Elena, *Discriminación de Género en la Legislación Centroamericana*, Estudios Básicos de Derechos Humanos IV, IIDH, San José, Costa Rica, pp. 251 y ss. Asimismo, respecto a los temas de violencia contra las mujeres, *Cuerpos Sufrientes, Debate feminista*, Año 19, Vol. 37, Abril de 2008.

BAREIRO, Line, *Las recién llegadas. Mujeres y participación política*, Estudios Básicos de Derechos Humanos IV, IIDH, San José, Costa Rica, 1997.

BELTRÁN PEDREIRA, Elena, *La Construcción de la igualdad constitucional, en Constitución y Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, tercera reimpr, 1999.

CAMACHO ORTIZ, Dulce Alejandra, *Mujeres en defensa de sus derechos político-electorales. Un atisbo del Derecho Electoral “en acción”*, en *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, TEPJF, México, 2010.

DE BARBIERI, María Teresita, Estudios Básicos de Derechos Humanos IV, IIDH, San José, Costa Rica, 1997.

ELIZONDO GASPERIN, Macarita, *Género y jurisprudencia. Estudio de casos en México, en Género*, México, 2011.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999

FISS, Owen, M. ¿Qué es el feminismo?, Revista Debate Feminista, México, 1996.

GAZCÓN AVELLAN, Marina, La Teoría General del Garantismo (a propósito de la obra de L.Ferrajoli Derecho y Razón). Universidad Castilla – la Mancha.

GROSS, Elizabeth, Qué es la teoría feminista, Debate feminista, Año 6, Vol. 12, octubre de 1995.

LAMAS, Marta, Género, diferencias de sexo y diferencia sexual, Debate Feminista, Año 10, Vol. 20, octubre de 1999.

LAMAS Marta, y AZUELA, Maite, Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electORALES, en Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electORALES de las mujeres en México, TEPJF, México, 2010.

MACKINNON, Catherine A. y POSNER, Richard, Derecho y pornografía, Universidad de los andes, 1997.

MORALES SÁNCHEZ, Julieta, ¿qué es género?, en Memorias del ciclo de conferencias sobre género, Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Morelia, Michoacán, 2010. Visible en [www.tribunalelectora.gob.mx/](http://www.tribunalelectora.gob.mx/) en el apartado de género.

NIETO CASTILLO, Santiago, Notas sobre igualdad, feminismo y derecho, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 102, septiembre-diciembre de 2001.

NIETO CASTILLO, Santiago, Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista, IIJ-UNAM, 2005.

NIETO CASTILLO, Santiago, Los Derechos en los tiempos del género (de mujeres, feminismo y derechos). Instituto Electoral de Querétaro, Primera Edición. Octubre de 2013.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Cristina, La ciudadanía social de las mujeres, en Constitución y Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Político-Constitucionales, Madrid, 2004.

### **Documentos e Informes**

VELOZ SANDOVAL, Ana Laura. Las Mujeres en la Reforma Político Electoral de 2014. Publicado por la Fundación Rafael Preciado Hernández, mayo 2014.

La democracia paritaria en México: Avances y Desafíos. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2017.

### **Sitios Consultados**

<http://estadistica.inmujeres.gob.mx>

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx)

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

<https://igualdad.ine.mx/mujeres-electas-2/>

[www.onumujeres.org](http://www.onumujeres.org)

***Documentos de Trabajo*** es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor