



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**LA DEMOCRACIA PARITARIA COMO EJE PARA IMPULSAR  
EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRA EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**María Patricia Lira Alonso**

**DIRECTORA DE TESIS:**

**Dra. Socorro Apreza Salgado**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN DERECHO**

**Ciudad Universitaria, Ciudad de México, mayo de 2019.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1. MARCO TEÓRICO</b>	<b>15</b>
1.1. Equidad de género e igualdad	16
1.1.1. Igualdad y diferencia	24
1.2. Derechos humanos	29
1.2.1. Derechos humanos de las mujeres	32
1.3. Liderazgo	37
1.3.1. Importancia de la educación para el liderazgo de las mujeres	44
1.4. Empoderamiento	48
1.5. Ciudadanía simbólica	55
1.6. Democracia	59
1.6.1. Democracia paritaria	66
<b>2. ANTECEDENTES SOBRE EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES</b>	<b>69</b>
2.1. Liderazgo y reconocimiento de los derechos humanos y políticos de las mujeres en el ámbito internacional	72
2.2. Liderazgo político de las mujeres en nuestro continente	81
2.2.1. Los gobiernos locales, espacios asequibles al liderazgo de las mujeres en América Latina	86
2.3. Breve historia del liderazgo de las mujeres en México	91
2.4. Factores históricos y políticos que han influido positivamente en la participación política de las mujeres	104
<b>3. MARCO NORMATIVO</b>	<b>109</b>
3.1. Marco jurídico internacional en favor de los derechos humanos y políticos de las mujeres	109
3.2. Marco jurídico nacional para proteger los derechos políticos de las mujeres	126
3.2.1. La reforma constitucional en materia de derechos humanos, 2011	128
3.2.2. La reforma político-electoral de 2014	134
3.2.2.1. Financiamiento para promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres	137
<b>4. DIAGNÓSTICO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN MÉXICO</b>	<b>152</b>
4.1. Participación política de las mujeres en la Ciudad de México	163
4.2. Liderazgo político de las mujeres en el ámbito municipal mexicano	165
<b>5. LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA VISIBILIZAR Y FORTALECER EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES MEXICANAS</b>	

5.1. Promover la democracia paritaria: medidas afirmativas	171
5.2. Integrar la perspectiva de género en políticas, acciones e instituciones	181
5.3. Fortalecer el liderazgo político ejercido por mujeres	188
5.4. Incentivar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres por parte de los partidos políticos	196
5.5. Combatir la violencia y el acoso político a las mujeres	199
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>208</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>221</b>
<b>ANEXOS</b>	
1. Ejemplos de participación de mujeres diputadas y senadoras en materias que atañen al bienestar y mejora de las condiciones de vida de las mujeres	237
2. Normativas nacionales de los países latinoamericanos y caribeños sobre cuotas y paridad de género en la política institucional, en sus diferentes niveles	240
3. Marco jurídico nacional e internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres	249
4. Paridad política en las entidades federativas	253

## INTRODUCCIÓN

*La esfera de la mujer está, por lo tanto, donde quiera que esté la del hombre: es decir, en el mundo entero.*

**Hermila Galindo Acosta**

En la última década, México ha llevado a cabo importantes políticas para empoderar a las mujeres,<sup>1</sup> sin embargo, la igualdad de género en la vida social y económica aún enfrenta “una batalla cuesta arriba”.<sup>2</sup> Aun cuando la igualdad entre mujeres y hombres esté dispuesta en el artículo cuarto de nuestra Constitución, es necesario reconocer que “una sociedad desigual tiende a repetir la desigualdad en todas sus instituciones”,<sup>3</sup> y son precisamente estas desigualdades, que surgen de las construcciones tradicionales de género, las responsables de fomentar la injusticia social, “la inequidad, la subordinación, la marginación, la dominación y una deficiente calidad de vida de los seres humanos”.<sup>4</sup>

De acuerdo con datos de la *Encuesta Intercensal 2015*, en México hay 61.4 millones de mujeres y representan más de la mitad de la población nacional (51.4%); la relación es de 94.4 hombres por cada cien mujeres.<sup>5</sup> Sin embargo, su participación en la definición de las políticas públicas no es proporcional; su presencia ha sido progresiva, en la medida que ellas mismas han luchado por el reconocimiento y el ejercicio pleno de sus derechos en la esfera pública, específicamente en la toma de decisiones del quehacer político.

---

<sup>1</sup> Entre otras, la promoción de la democracia paritaria a través de medidas afirmativas; el reconocimiento, garantía y protección del ejercicio de los derechos de las mujeres en la legislación; la transversalización de la perspectiva de género en políticas, acciones e instituciones; el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres mediante la capacitación y la generación de redes de mujeres; la promoción de la igualdad sustantiva en los partidos políticos; y el uso de lenguaje incluyente como herramienta para visibilizar a las mujeres y eliminar la discriminación y los estereotipos sexistas en todos los ámbitos. Con esta visión integral, se interrelacionan en los diferentes temas que reviso a lo largo de la investigación.

<sup>2</sup> OCDE, *Informe: La lucha por la igualdad de género: Una batalla cuesta arriba*, 2017, <https://www.oecd.org/mexico/Gender2017-MEX-es.pdf>

<sup>3</sup> Lamas, Marta, *La perspectiva de género*, p. 216, [http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S\\_01\\_13\\_La%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf](http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S_01_13_La%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf)

<sup>4</sup> Álvarez Miranda, Rocío y Martínez Ortega, Juan Iván, “Subrepresentación política de las mujeres en el Estado de México, una mirada desde el género”, en *Apuntes Electorales*, México, Instituto Electoral del Estado de México, año XIII, núm. 51, julio-diciembre 2014, p. 104.

<sup>5</sup> INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Mujer*, p. 2, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017_Nal.pdf)

Nuestro país sigue presentando una de las mayores brechas de empleo por género; la diferencia salarial entre hombres y mujeres es de 16.7%, más alto que el promedio de 14.3% registrado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En su Informe 2017, la Organización señaló que sólo 44.9% de las mujeres mexicanas en edad de trabajar tenían un empleo; es la tercera tasa de empleo femenino más baja de la OCDE, después de Turquía (28.7%) y Grecia (41.7%), y muy por debajo del promedio de la OCDE (60.1%). A diferencia de los hombres mexicanos, que registran tasas de empleo relativamente altas (78.5%).<sup>6</sup>

Sin embargo, el aspecto laboral no es el único reto. Las mujeres, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano 2018, presentan un valor de IDH inferior a los hombres en todas las regiones y enfrentan, durante toda la vida, barreras que obstaculizan su empoderamiento.<sup>7</sup>

En materia de igualdad de género en política, la OCDE apunta que México ha avanzado en liderazgo político muy por arriba del promedio de dicha organización (28%) para las cámaras bajas de las legislaturas nacionales; de hecho, la tasa mexicana se ubica como la tercera más alta de la OCDE.<sup>8</sup> Asimismo, el Informe sobre la Brecha Global de Género elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial, menciona en su último estudio que México ocupó el lugar 50 de una lista de 149 países. Respecto a los indicadores sobre empoderamiento político, nuestro país se sitúa en la posición 27, en participación económica ocupa el lugar 122, en educación 58 y en salud el 50.<sup>9</sup>

En el contexto internacional, “México fue uno de los países latinoamericanos que más tardó en reconocer los derechos políticos de la mujer, sólo seguido de Colombia, Honduras, Nicaragua y

---

<sup>6</sup> OCDE, *Op. cit.*

<sup>7</sup> PNUD, *Índices e indicadores de desarrollo humano: actualización estadística de 2018*, <https://reliefweb.int/report/world/resumen-indices-e-indicadores-de-desarrollo-humano-actualizacion-estadistica-de-2018>

<sup>8</sup> OCDE, *Op. cit.* Es la lectura de dicha representatividad lo que motivó mi interés por traspasar el análisis cuantitativo y, como lo explico en el segundo apartado, interpretar cualitativamente el impacto que han tenido las cuotas de género en tanto acción afirmativa que aporta al liderazgo de las mujeres y, por lo tanto, a la igualdad sustantiva, concepto acuñado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) en su Recomendación General N° 25 de 2004. Hasta entonces, se habían usado conceptos como igualdad real, igualdad efectiva, igualdad de facto o igualdad de hecho, y/o formales, para referirse a la concreción de las disposiciones legales sobre la igualdad entre hombres y mujeres.

<sup>9</sup> World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report 2018*, Suiza, 2018, p. 10. El Informe permite contrastar el avance de México en materia de empoderamiento político durante los últimos 12 años, resultado de prácticamente triplicar la puntuación obtenida en 2006 (0.133 puntos) y 2018 (0.335 puntos), lo que se traduce en un ascenso de 19 posiciones.

Perú”.<sup>10</sup> En lo que respecta al derecho de las mujeres al voto, éste fue “promulgado en 1885, y se convirtió en universal hasta 1948, cuando se concedió la ciudadanía a las mujeres de algunos países”.<sup>11</sup>

Es y ha sido clara la inserción tardía, parcial y restringida de las mujeres al espacio público, en donde existe una línea relativa entre el reconocimiento por contexto o concesión de los derechos y el ejercicio real.<sup>12</sup> Buvinic y Roza señalan que son tres las condiciones básicas que dan cuenta del avance logrado por las mujeres dentro de la política latinoamericana: “el capital humano de la mujer, las normas culturales y la consolidación de la democracia, sumadas a los factores facilitadores representados por la legislación y las cuotas”.<sup>13</sup>

Coincido con la afirmación de que “las cuotas no sólo ayudan a garantizar que las voces de las mujeres se escuchen en la toma de decisiones, sino que también son simbólicamente importantes para permitir que los ciudadanos vean a más mujeres en cargos públicos”.<sup>14</sup> No obstante, si bien esta situación ayuda a generar un cambio en los roles de género tradicionales, las mujeres ya no quieren ser meras espectadoras; durante décadas han demandado desempeñar, de acuerdo con Kate Young, el rol de socias en la planeación y práctica del desarrollo.

Luego entonces, “los planificadores tienen una gran responsabilidad, tanto en escuchar a las mujeres como en introducir sus visiones en las estrategias de planeación”.<sup>15</sup> Es aquí donde el liderazgo político de las mujeres se convierte en una herramienta clave para “garantizar a todas las personas el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los

---

<sup>10</sup> Sánchez Olvera, Alma, “El cuerpo: espacio de construcción y de ejercicio de ciudadanía desde los derechos sexuales y reproductivos”, en Bolos Jacob, Silvia (Coord.), *Mujeres y espacio público. Construcción y ejercicio de la ciudadanía*, México, Universidad Iberoamericana, 2008, p. 218.

<sup>11</sup> Guadarrama García, Gloria, *Igualdad de género y cultura de paz en la administración pública del Estado de México*, México, Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, 2010, p. 84.

<sup>12</sup> Álvarez Miranda, Rocío y Martínez Ortega, Juan Iván, *Op. cit.*, p. 106.

<sup>13</sup> Buvinic, Mayra y Roza, Vivian, *La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible, agosto 2004, serie Informes Técnicos, p. 10.

<sup>14</sup> OCDE, *Op. cit.*

<sup>15</sup> Young, Kate, “El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y proceso de planificación”, *Antología preparada para el Primer Diplomado en Desarrollo Humano Local Género, Infancia, Población y Salud*, La Habana, Universidad de La Habana-Universitas, PNUD, PDHL, 2006, p. 121.

derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>16</sup> El propósito del liderazgo político es empoderar a las mujeres con el fin de cerrar las brechas socioeconómicas, políticas y culturales entre mujeres y hombres; y de este modo alcanzar la igualdad sustantiva de género en los hechos, tanto en el ámbito público como en el privado, dos espacios cuyos límites, en palabras de Nora Rabotnikof, se han modificado históricamente, en tanto maneras específicas de concebir la vida social y política.<sup>17</sup>

En palabras de Simone de Beauvoir, “si se mantiene una casta en estado de inferioridad, seguirá siendo inferior; pero la libertad puede romper ese círculo; que se den responsabilidades a la mujer, y sabrá asumirlas”<sup>18</sup>. Más mujeres con voz e influencia en la toma de decisiones políticas debería llevarnos a concluir, junto con ONU Mujeres, que “habrá más decisiones públicas con perspectiva de género y étnica, una mejor gestión pública, más integradora, que reconoce la diversidad de las mujeres y promueve su empoderamiento en todas las dimensiones (política, económica y social)”.<sup>19</sup> Pero sólo si éstas son impulsadas, compartidas y consensuadas por hombres y mujeres.

De ahí que el presente trabajo parte de dicha premisa, fundamental para alcanzar la igualdad sustantiva: la presencia de las mujeres “en las esferas de decisión incentiva la participación y el compromiso de más mujeres”;<sup>20</sup> no obstante, se trata de un proceso complejo, predeterminado a lo largo de la historia por relaciones construidas culturalmente por hombres y mujeres, en el cual a ellas les han sido vulnerados sus derechos.

Debemos tener presente que la incidencia política feminista, de acuerdo con García Ramírez,<sup>21</sup> se basa en una visión a largo plazo, “que involucra una expansión permanente de la participación y

---

<sup>16</sup> ONU Mujeres, *La democracia paritaria: un acelerador de la igualdad sustantiva y el desarrollo sostenible en México*, ONU Mujeres México, 2016, serie Transformar Nuestro Mundo, p. 4, <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=4515>

<sup>17</sup> Rabotnikof, Nora, *Lo público, lo privado*, p. 11, <https://perio.unlp.edu.ar/sitios/opinionpublica2pd/wp-content/uploads/sites/14/2015/09/T1.2-Rabotnikof-P%C3%BAblico-y-privado.desbloqueado.pdf/>.

<sup>18</sup> Beauvoir, Simone de, *El segundo Sexo*, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1989, p. 416.

<sup>19</sup> ONU MUJERES, *Guía Estratégica. Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica. América Latina y El Caribe (2014-2017)*, <http://www.chile5050.org/desafio/participacion-politica>

<sup>20</sup> ONU MUJERES, *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos*, México, 2017, p. 7.

<sup>21</sup> García Ramírez, Mayela, “Incidencia política feminista”, en Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), *Perspectivas feministas para fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*, México,

empoderamiento de las mujeres y de la ciudadanía en general”,<sup>22</sup> la cual impulsa su intervención en los asuntos públicos, entre ellos sus intereses estratégicos.<sup>23</sup>

Es por ello que en el presente trabajo tomo como referente los derechos humanos y los derechos políticos de las mujeres, para identificar los elementos que aún limitan el ejercicio de su ciudadanía plena, en un escenario donde la paridad de género en la postulación de candidatos y candidatas para desempeñarse en alguno de los poderes de los tres órdenes de gobierno ha sido vista como una estrategia efectiva para, como dije líneas arriba, incentivar la participación de más mujeres y reducir su subrepresentación en los puestos de liderazgo público.

El tema, advierten Prado Pérez y Rosas Palacios, constituye todo un reto para el liderazgo de las mujeres, pues la política ha caído en desprestigio en México, al igual que en diferentes países del mundo,<sup>24</sup> por lo que en el largo plazo habremos de comprobar si una mayor participación política de mujeres puede transformar esta situación y garantizar la paridad entre los géneros, o si por el contrario la tornó más crítica.

Lo anterior me lleva a reflexionar, junto con Young, si hoy realmente se reconoce la condición de las mujeres, entendida como “el estado material en el cual se encuentra la mujer: su pobreza, su falta de educación y capacitación, su excesiva carga de trabajo, su falta de acceso a [la] tecnología moderna, a instrumentos perfeccionados, a [las] habilidades para el trabajo, etc.”<sup>25</sup> y si estamos en un punto de nuestra vida democrática donde será posible priorizar, junto con ellas o sus representantes, aquellas necesidades que son susceptibles de atenderse a través de planes y programas tangibles, medibles en el corto plazo, con resultados que permitan evaluar, por ejemplo,

---

UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2016, colección Diversidad Feminista, p. 295.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Entendidos como “aquellos que tienen que ver con la situación social y económica de las mujeres respecto de los hombres”; es decir, de acuerdo con Kate Young (*Op. cit.*, p. 121), aquellos que buscan la transformación de la subordinación de las mujeres con respecto de los hombres en todos los ámbitos de la vida.

<sup>24</sup> Prado Pérez, Ruth Elizabeth y Rosas Palacios, María, “La ley de la paridad 2015: un acercamiento al proceso electoral en Jalisco y a sus diputadas federales electas”, en Hernández García, Ma. Aidé y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (Coords.), *Democracia y paridad en México*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad de Guanajuato, Grañén Porrúa, 2016, p. 133.

<sup>25</sup> Young, Kate, *Op. cit.*, p. 122.

el impacto del gasto público en los programas que buscan fortalecer la transversalidad de la perspectiva de género.<sup>26</sup>

El resultado de tal consulta, en palabras de Kate Young, ha demostrado ser revolucionario para transformar los puntos de vista de quienes son responsables de planificar sobre las mujeres; porque ésta se convierte, en sí misma, en un elemento que motiva y da sentido al empoderamiento de las mujeres.

En este punto, debo aclarar sobre la delgada línea que divide el análisis cuantitativo del cualitativo. Para fines del presente estudio, ambos paradigmas “se hallan en los extremos de una línea imaginaria, pero cada uno recorre el camino hacia el espacio del otro, pasando en ocasiones el punto medio de esa línea imaginaria”, es decir, se interrelacionan a partir de una metodología complementaria.<sup>27</sup> Y es con base en esta consideración que mi investigación tiene por objetivo reflexionar respecto al impacto que han tenido las cuotas de género en tanto acción afirmativa que aporta al liderazgo de las mujeres y, por lo tanto, a la igualdad sustantiva.

La pregunta inicial es: ¿Un mayor número de diputadas se traduce, necesariamente, en una mejor calidad de nuestra democracia, la cual se logrará hasta que “se cambie la forma de legislar”,<sup>28</sup> hasta que las políticas públicas planeadas, discutidas o aprobadas por las y los legisladores permitan reducir las brechas de género? Mi hipótesis defiende la siguiente premisa: el liderazgo político de las

---

<sup>26</sup> Uno de los principales retos que identifica el Instituto Nacional de las Mujeres en su plataforma *Rumbo a la igualdad* se relaciona, justamente con la posibilidad de ubicar indicadores vinculados a programas dentro de los presupuestos públicos. Únicamente 18 de las 32 entidades federativas incluyen este tipo de indicadores, sin embargo, los posibles beneficios para las mujeres se reducen cuando sólo 34% de los presupuestos estatales combinan todas las clasificaciones de gasto y, por tanto, permiten conocer detalladamente quién ejecuta el gasto, en qué y para qué. “La igualdad entre mujeres y hombres no es una prioridad en el gasto público”, concluye el INMUJERES al señalar que sólo 41% de los decretos de presupuesto y sus anexos establecen la igualdad entre mujeres y hombres como una prioridad en el gasto. Ver: *México rumbo a la igualdad: transversalizar el género*, <http://rumboalaigualdad.inmujeres.gob.mx>

<sup>27</sup> Véase: Bautista López, Elizabeth, “La investigación cualitativa y cuantitativa en trabajo social. Análisis y construcción de modelos teóricos de tres casos prácticos en Trabajo Social”, *Revista Trabajo Social*, México, UNAM, núm. 20, s/f, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/issue/view/1627/showToc>

<sup>28</sup> Prado Pérez, Ruth Elizabeth y Rosas Palacios, María, *Loc. cit.* Además de otros factores como las condiciones de igualdad para las mujeres en las contiendas internas, la posición de las mujeres en las fórmulas de coalición y la falta de apoyos económicos para financiar las campañas. “La diferencia entre la Cámara de Diputados de México y el equivalente en Dinamarca o Noruega”, ejemplifican las autoras, “no radica en su composición por género, sino en su forma de legislar”.

mujeres constituye una herramienta para alcanzar la igualdad sustantiva, entendida como aquella que ha permitido, en los hechos, cerrar las brechas creadas entre mujeres y hombres a través del tiempo, a partir de la democracia paritaria.<sup>29</sup>



Fuente: elaboración propia.

En este esquema, el liderazgo político de las mujeres aparece como el puente que permite transitar de una acción afirmativa hacia políticas públicas efectivas, en donde las desigualdades respecto a sus pares hombres en materia de ingreso, educación, empleo, seguridad social y discriminación, entre otros factores que provienen de la resistencia cultural, son regulados por un marco jurídico nacional e internacional que busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Y dado que la democracia representa a todos los grupos sociales, el empoderamiento –elemento clave en el liderazgo político de las mujeres– forma parte de la ruta para que, efectivamente, ellas ejerzan dicho liderazgo y participen en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder.

Son precisamente estos conceptos: liderazgo, empoderamiento, equidad de género, derechos humanos de las mujeres, ciudadanía simbólica, democracia y democracia paritaria, los que integran el marco teórico de la presente investigación; todos ellos, términos cuyo significado tiende a especializarse cada vez más en el contexto de la construcción social del género, al articular las representaciones y significados sociales atribuidos a mujeres y hombres.

<sup>29</sup> “Forma de organización social y política en la que existe igualdad de número y derechos de los distintos colectivos que componen la sociedad y que deben formar parte de los órganos decisorios y de gobierno”. Véase: “Mujeres en red”, *El periódico feminista*, Universidad de Salamanca, 2012, <http://www.mujaresenred.net/spip.php?article1305>

Para hablar del liderazgo político de las mujeres, en el segundo apartado incluyo algunos antecedentes sobre el reconocimiento de los derechos humanos y políticos de las mujeres en el mundo; y a manera de recuento, destaco el liderazgo ejercido por las protagonistas de nuestra historia, de las mexicanas cuyas acciones se resumen en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y el pleno ejercicio de los mismos, desde el México Independiente hasta la instauración de la Meta México en Paz, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En el tercer capítulo, hago un repaso del marco jurídico internacional y nacional que protege los derechos humanos y políticos de las mujeres. Destaco las reformas constitucionales en materia político-electoral llevadas a cabo en nuestro país en los años 2011 y 2014, modificaciones que incidieron directamente en la organización de los comicios federales y locales para garantizar principios cuya observación era percibida como letra muerta por los partidos políticos, los medios de comunicación y el propio Estado, pero que la ciudadanía reclamaba de manera cada vez más organizada: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, publicidad y objetividad.<sup>30</sup>

Específicamente con la reforma de 2014, la mitad de las candidaturas a legisladores federales y locales fueron ocupadas por mujeres; y los partidos políticos incrementaron de dos a tres por ciento el financiamiento que destinaban a la promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer,<sup>31</sup> tema con el cual concluyo el capítulo.

En el cuarto apartado, “Diagnóstico del liderazgo político de las mujeres en México”, presento un estudio general sobre las posiciones que ocupan actualmente las mujeres en el Congreso de la Unión, así como en el Ejecutivo federal y local. Con base en estos datos, hoy son tangibles los resultados del principio de paridad: nos representan 49.2 por ciento de mujeres en la Cámara Baja y 49.3 por ciento en el Senado, y las 32 entidades federativas establecen la paridad en sus marcos

---

<sup>30</sup> “Reforma política-electoral”, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf)

<sup>31</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 7, 232, 233 y 234; y Ley General de Partidos Políticos, artículos 3, 25 y 51.

electorales estatales,<sup>32</sup> porcentajes que ubican a México, según datos de la Unión Interparlamentaria (IPU), como el cuarto país en el mundo con más mujeres en su Congreso de entre 193 naciones.

Asimismo, cabe destacar que este avance de las mujeres es resultado, en términos cuantitativos, de su presencia en los espacios de gestión y de política informal; como señala Olivares Pérez, son las principales promotoras del voto y gestoras de programas gubernamentales, “su capacidad de gestión y conocimiento de las necesidades comunitarias son explotadas por los partidos políticos y los candidatos en las campañas electorales”.<sup>33</sup> Es por ello que incluyo un breve diagnóstico sobre la participación de las mujeres en el ámbito local, un espacio que permite identificar, como señalé al inicio, algunos de los retos que enfrentan las mujeres para transformar la teoría política en una política práctica.

Si se sigue promoviendo la democracia paritaria como una acción afirmativa para transformar las relaciones de género, tema del quinto y último capítulo, es importante garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos; pero también fortalecer el liderazgo político de las mujeres con una visión integral a largo plazo, como una herramienta efectiva que permita la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la toma de decisiones, asumiendo su coparticipación en la representatividad de todas las personas, en todas las dimensiones y en todos los ámbitos de gobierno.

A partir de esta visión, es fundamental destacar el rol de las instancias político-electorales como entes obligados a participar en el proceso de construcción de una cultura ciudadana donde las mujeres, al igual que el resto de los grupos sociales, asuman un liderazgo efectivo, donde sus opiniones sean escuchadas y tomadas en cuenta para la formulación de políticas y de la agenda pública; y, por supuesto, donde su postulación a cargos de elección popular no deba someterse a cabildeos o escrutinios poco transparentes.

En este contexto, cobra especial relevancia la obligatoriedad del financiamiento para promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres al interior de

---

<sup>32</sup> Véase: *Observatorio de participación política de las mujeres en México*, <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?v=2.8.3>

<sup>33</sup> Olivares Pérez, Yolanda, *Mujeres en puestos de elección popular en Veracruz*, México, INMUJERES, Universidad de Xalapa, 2006, p. 93.

los partidos, acción que tiene como objetivo fortalecer el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, pero también contrarrestar y eliminar prácticas que menoscaban o anulan sus derechos políticos.

La violencia y el acoso político de las mujeres, último punto del capítulo, constituye una problemática que se visibiliza en la medida que aumenta la participación política de las mujeres en los cargos de representación política.<sup>34</sup> ¿La violencia política en razón de género es el costo de ejercer los derechos político-electorales? El registro de 416 expedientes por violencia política en razón de género entre 2013 y 2016,<sup>35</sup> lleva a repensar la forma en que las mujeres ejercen sus derechos civiles y políticos; y obliga a responder si, como expuse líneas arriba, una mayor participación política de las mujeres realmente puede transformar ésta y otras desventajas, y garantizar la paridad entre los géneros; o si, por el contrario, las tornarán más difíciles.

Cabe mencionar que durante el desarrollo de esta investigación se llevaron a cabo elecciones en nuestro país y, a juicio de varios teóricos en el tema, los resultados son históricos y trascendentales, por lo que han sido incluidos de conformidad con los datos oficiales difundidos por el Instituto Nacional Electoral.

Hasta antes del primero de julio de 2018, México ocupaba el séptimo lugar de entre 193 países, con 42.4 por ciento de diputadas y 33 por ciento de senadoras;<sup>36</sup> porcentajes que en la LXIV Legislatura se incrementaron a 49.2 por ciento y 49.3 por ciento, respectivamente.

A partir de estos resultados, los órganos legislativos mexicanos serán un modelo a seguir en el mundo, ya que hacen vislumbrar una integración casi paritaria en el Congreso General: 241 curules para diputadas y 259 para diputados; y 63 de 128 escaños para senadoras. Sin embargo, estas cifras deben contextualizarse y partir de un análisis del marco normativo, histórico, cultural y político

---

<sup>34</sup> OEA, *Violencia y acoso político contra las mujeres en el marco de la Convención de Belém do Pará*; OEA, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, Comisión Interamericana de Mujeres, <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-FactSheet-ES.pdf>

<sup>35</sup> Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género, *Violencia política en razón de género*, México, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, s/f, p. 1.

<sup>36</sup> Secretaría de Gobernación, *México es el séptimo país del mundo con más mujeres en su Cámara de Diputados*. <https://www.gob.mx/gobmx/articulos/mexico-es-el-septimo-pais-del-mundo-con-mas-mujeres-en-su-camara-de-diputados>.

de nuestro país, como se propone en esta investigación. Porque no sólo se han diversificado las demandas de las mujeres, el género mismo se ha tornado en una categoría compleja y crítica que exige una cultura de participación donde mujeres y hombres se involucren, cooperen y tomen decisiones,<sup>37</sup> con el fin de desarrollar una identidad y una conciencia colectivas que, precisamente en un contexto determinado,<sup>38</sup> permitan construir de manera corresponsable liderazgos femeninos y masculinos basados en la interpretación amplia e integral de la democracia y la ciudadanía, sin que ello implique altos costos para las mujeres.

---

<sup>37</sup> Elementos que, de acuerdo con Chávez Carapia, forman parte sustancial de la cultura de participación, un proceso social en el cual los individuos, además de adquirir un compromiso, involucrarse, cooperar y tomar decisiones, desarrollan una identidad y una conciencia colectiva, a través de compartir valores, símbolos y costumbres, en un contexto histórico determinado. Véase: Chávez Carapia, Julia del Carmen, “Impulsando nuevos liderazgos femeninos. Metodología para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de liderazgo en las mujeres”, en Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), *Op. cit.*, pp. 438-440.

<sup>38</sup> La ubicación es clave para construir liderazgos con incidencia. La construcción de la autoridad de las mujeres tiene que realizarse a partir del reconocimiento del país y la región del mundo en que vivimos. “Analizar la situación, reconocer los parámetros, los límites del espacio y saber cómo está normado, permite definir los propósitos, los límites y las posibilidades”, explica Lagarde y de los Ríos, Marcela, “Metodologías feministas para la formación de mujeres líderes”, en Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), *Op. cit.*, p. 71.

## 1. MARCO TEÓRICO

*Es sabido que quien tiene el poder es quien da nombres a las cosas (y a las personas).*

**Celia Amorós**

La creciente participación social y política de las mujeres ha dado paso a novedosas formas de organización social que, como señala Castañeda Salgado,<sup>39</sup> no sólo han permitido dicha participación, sino que además la han fortalecido. Con ello, también se ha hecho necesaria una política institucional de formación académica, administrativa y de gestión pública que sustente las iniciativas generadas por las mujeres en diversas áreas: “La presencia de estas mujeres en campos políticos marcados por una clara orientación androcéntrica trae consigo el desafío de que accedan al poder resignificándolo, introduciendo nuevas prácticas e impulsando formas distintas de relación entre ellas y las personas con quienes comparten los proyectos que las han llevado a posicionarse en situaciones de representatividad”.<sup>40</sup>

Estas nuevas relaciones de las y los hablantes y su entorno también han trastocado la realidad lingüística y tanto hombres como mujeres construyen –en la lengua hablada y escrita– palabras y frases con un significado especializado.<sup>41</sup> De hecho, hoy prácticamente cualquier texto que aborde temas de género incluye un glosario o apartado con definiciones que precisan a qué nos referimos cuando hablamos de sexo, género, igualdad, empoderamiento, rol, estereotipo, esfera, techo, brecha, acción afirmativa, etc.; la ideología de género<sup>42</sup> se ha ido apropiando de significados especiales para estructurar el discurso feminista.

---

<sup>39</sup> Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), “Introducción”, en: *Perspectivas feministas para fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*, México, p. 15.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>41</sup> De acuerdo con Ana María Cardero, el conjunto de unidades léxicas de una lengua o el que utilizan en una región o en un grupo social determinado y especializado porque implica tener un conocimiento del léxico particular de una profesión, oficio o actividad científica o técnica específica. “Este vocabulario se ve enriquecido por procesos de arbitrariedad y de motivación de la lengua”; el profesional establece una relación creativa con la lengua. En: *Lingüística y Terminología*, México, UNAM, 2004, p. 232.

<sup>42</sup> La premisa epistemológica que subyace en la ideología de género es la siguiente: la naturaleza de los seres personales no se reduce a su esencia biológica porque se trata, sobre todo, de una naturaleza cultural. La asunción literal de esta premisa antropológica está, sin duda, en el origen del movimiento que ha conducido a la delimitación actual del concepto de *gender*. En castellano:

Asimismo, la construcción social del género articula las representaciones y significados sociales atribuidos a mujeres y hombres, mediante procesos de socialización personal, familiar e institucional<sup>43</sup> en los cuales la redefinición de roles y actividades conlleva el uso de un léxico especializado para definir nuevas realidades. Por ello la pertinencia de revisar los siguientes conceptos, acotados al contexto de la igualdad sustantiva, entendida como “el acceso de hombres y mujeres al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>44</sup>

### 1.1. Equidad de género e igualdad

Si partimos del concepto de equidad inscrito en el paradigma del desarrollo humano llegamos, como señalan D' Elia y Maingon, a un campo de carácter ético-normativo “que se asocia con la idea de lo que es justo”,<sup>45</sup> de la igualdad que “reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos”.<sup>46</sup> Sin embargo,

es condición previa a la equidad la existencia de una igualdad de carácter indeclinable, ni por la fuerza ni por aceptación de un trato injusto, donde se reconoce a todas las personas facultades legales y sociales como seres humanos y miembros de la sociedad, para hacer o exigir todo aquello que forma parte de necesidades y capacidades humanas y obliga a la creación de reglas y mecanismos que garanticen el pleno ejercicio de estas facultades así como la obtención de resultados tangibles.<sup>47</sup>

Es a partir de este vínculo que la equidad opera, a través de medidas de nivelación o acciones afirmativas o positivas, como una justicia que genera oportunidades para garantizar a todas las personas la misma calidad de vida, el ejercicio pleno de sus derechos en iguales condiciones. Es

---

“género”. La evolución del significado asignado a este término, que en su origen remitía al rol masculino y femenino en función de factores biológicos, sociales y psicológicos. Véase: Burguete Miguel, Enrique Eduardo, *Critical review of gender ideology in the light of metaphysical realism*, España, Cuadernos de Bioética, 2018, p. 26, <http://aebioetica.org/revistas/2018/29/95/25.pdf>.

<sup>43</sup> INMUJERES, *Glosario de género*, México, 2007, pp. 32-33.

<sup>44</sup> Artículo 5 fracción V de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006.

<sup>45</sup> D' Elia, Yolanda y Maingon, Thais, *La equidad en el Desarrollo Humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*, Venezuela, PNUD, 2004 p. 7.

<sup>46</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, p. 1213.

<sup>47</sup> D' Elia, Yolanda y Maingon, Thais, *Op. cit.*, p. 8.

decir, la equidad busca cerrar las diferencias desfavorables o injustas que niegan o limitan la realización plena de las facultades humanas –vistas como derechos–, y son producto de desigualdades y jerarquías que se expresan según las características, circunstancias y capacidades de cada persona y grupo social.<sup>48</sup>

La igualdad comporta un triple papel: como valor<sup>49</sup>, principio y derecho, en la medida que guía la creación y la interpretación de las normas jurídicas. En su acepción de valor, Pérez Luño apunta que la igualdad implica un criterio para enjuiciar acciones, ordenar la convivencia y establecer sus fines, es decir, un criterio básico para la interpretación del ordenamiento jurídico.<sup>50</sup> Sin embargo, precisamente por ese concepto amplio de valor, Bobbio afirma que la igualdad es un valor supremo que se caracteriza por su indeterminación, es decir, no pueden establecerse relaciones de igualdad sin identificar previamente titulares y cosas, lo cual me lleva a reflexionar sobre dos premisas: ¿igualdad entre quiénes? e ¿igualdad en qué? <sup>51</sup> De manera que todos los seres humanos son iguales, cómo respuesta al quiénes; y, en dignidad, para responder en qué.

Cuando hablo de la igualdad como principio, propongo analizar este concepto desde una perspectiva integral; es decir, este principio se compone de lo que conocemos en la teoría como igualdad formal e igualdad sustantiva, en el entendido de que no podemos comprender su aplicación si no lo revisamos con base en este binomio.

---

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> En relación con estas tres acepciones complementarias de la igualdad, Rafael de Asís señala que “lo sustancial de esta plasmación de la igualdad –la igualdad como valor– se traduce en su constitución como criterio inspirador de la normativa jurídica, si bien su operatividad y alcance va a depender, ciertamente, de los otros dos referentes. La igualdad como derecho puede resultar en ocasiones problemática. Así, por ejemplo, en un análisis comparativo de los diversos ordenamientos jurídicos en el mundo, sería factible defender la existencia del derecho fundamental a la igualdad formal. Sin embargo, puede resultar más dudoso hablar de un derecho a la igualdad material. En todo caso, para ello es necesario analizar la idea de la igualdad como criterio de distribución, esto es, la idea de la igualdad como principio. En efecto, referirse a la igualdad como principio jurídico, supone, en el ámbito de los derechos, considerarla como criterio de distribución de los contenidos de libertad”. Asís, Rafael de, “La igualdad en el discurso de los derechos”, en: López García, José Antonio y Real, J. Alberto del (Eds.), *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Madrid, Dykinson, 2000, pp. 151-152.

<sup>50</sup> Pérez Luño, A. E., *Dimensiones de la igualdad*, Madrid, Dykinson, Cuadernos Bartolomé de las Casas, vol. 34, 2007, p. 85.

<sup>51</sup> Bobbio, Norberto, *Igualdad y Libertad*, Barcelona, Paidós, 1993, pp. 53-54.

Propuesto este esquema, me referiré a la igualdad formal o de derecho, la cual señala que la ley debe tratar de manera igual al conjunto de la ciudadanía, es decir, no son admisibles distinciones de ningún tipo, se debe tratar a todos los seres humanos de manera idéntica aunque existan diferencias.

La igualdad formal en lo que respecta a la mujer, consistió en la igualación normativa, esto es, la extensión de la igualdad de los derechos de los hombres a las mujeres. Peces-Barba definió la igualdad formal como “un proceso de igualación normativa, como equiparación donde las diferencias como la del sexo no se consideran relevantes para justificar legalmente un trato desigual”.<sup>52</sup> Sólo a partir de dicha extensión de derechos es posible hablar de universalidad, es decir, los derechos son para toda la humanidad.

La igualdad formal tiene también dos componentes: la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley.<sup>53</sup> De acuerdo con el primero, las leyes deben ser generales, impersonales y abstractas; y además reconocer igual capacidad jurídica al conjunto de la ciudadanía. El destinatario de esta clase de igualdad es el juez, y en la actualidad comporta una igualdad de trato para situaciones iguales en lo que a aplicación judicial se refiere, pero también la posibilidad de cambios de doctrina siempre que exista justificación para ello.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Peces-Barba Martínez, G., “De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones” en: López García, José Antonio y Real, J. Alberto del (Eds.), *Op. cit.*, p. 174.

<sup>53</sup> De la misma manera, Imer B. Flores señala que la igualdad formal puede adoptar dos formas: “1) igualdad ante la ley; y 2) igualdad en la ley. La primera como igualdad formal garantiza que todos serán tratados de la misma manera con imparcialidad como destinatarios de las normas jurídicas; y la segunda como igualdad material garantiza que el contenido de la ley se ajustará al contenido de la constitución para que efectivamente todos puedan gozar de ella en igualdad de condiciones”. Imer B. Flores, “Igualdad, no discriminación y políticas públicas”, en *Ley General de Población*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Derecho Constitucional, Documento de Trabajo, 2005, p. 4.

<sup>54</sup> Para David Giménez, la igualdad ante la ley se fundamenta en dos puntos: “a) Igual capacidad jurídica de todos los ciudadanos ante los Tribunales; y b) Generalidad de la ley”. Y añade que “la Revolución separa el Estado de la sociedad civil y asegura con ellos la igualdad de los ciudadanos ante el mismo, pero no persigue la igualdad en la sociedad”. Gimenez Gluck, D., *Una manifestación polémica del principio de igualdad: Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, España, Tirant lo Blanch, 1999, p. 25. Rubio Llorente adiciona como destinataria de la igualdad ante la ley, a la administración, es decir, derecho a la igualdad en la aplicación administrativa o judicial de la ley. Ver: Rubio Llorente, F., *Igualdad en la aplicación de la ley*, AFDUAM, 1997, pp. 145-156.

Por su parte, la igualdad en la ley o la igualdad en el contenido de la norma, cuyo destinatario es el legislador, amplía el ámbito de aplicación del principio; ya no sólo el juez debe aplicar de manera igual la ley, sino que ésta debe ser igual desde el momento de su creación, en su contenido, se trata de igualdad en la formulación del Derecho, e implica un límite para el creador de las normas. La regla de justicia que hace referencia a tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual, obliga al legislador a establecer reglas objetivas para determinar quiénes son iguales y quiénes desiguales; es cuando surgen los criterios legítimos de diferencia de trato como el sexo, la raza, la religión, orientación sexual, nacionalidad, etc.

La igualdad formal –ante la ley y en la ley–<sup>55</sup> implica igualdad de trato. Pero debido a la diversidad y complejidad existente en nuestra sociedad, dar ese trato igual resulta para algunos inadecuado e injusto; por tanto, ha sido necesario crear y justificar la posibilidad excepcional de dar un trato diferenciado ante supuestos de hecho diferentes, es decir, tratar “igual a lo igual y desigual a lo desigual”, siempre y cuando esas diferencias o desigualdades sean relevantes, esta es la denominada igualdad real, sustancial o de hecho.

Es por ello que se impone a los poderes públicos la obligación de intervenir allí donde existen desigualdades, removiendo los obstáculos sociales, económicos o físicos que impiden la justicia social, de manera que se procure la existencia de una sociedad donde sus integrantes puedan satisfacer el mayor número de necesidades, independientemente de sus rasgos, características e individualidades. Esto se logra valorando jurídicamente las diferencias.<sup>56</sup>

Teniendo en cuenta que no es posible conferir un trato igual a todas las situaciones porque no todas las situaciones son iguales, hay particularidades que las hacen diferentes y, por tanto, la respuesta

---

<sup>55</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra en su artículo 7 la igualdad formal: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

<sup>56</sup> En cuanto a la formulación de la igualdad sustantiva, concretamente en relación con esta investigación, la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece en su artículo tercero que “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”. Aquí encontramos el fundamento jurídico de las acciones afirmativas.

jurídica debe ser también diferente; de lo contrario, se estarían igualando situaciones que no son iguales y generando injusticias. Sin embargo, no todas las diferencias existentes en la sociedad ameritan un tratamiento diferenciado, de ahí que la mayor dificultad se encuentra en determinar qué diferencias son jurídicamente relevantes para merecer un tratamiento diferenciado. Se configura así la posibilidad de que la ley establezca diferencias legítimas y justificadas, con lo cual el significado de la igualdad deja de ser formal.<sup>57</sup>

De esta manera, la justificación ante las medidas adoptadas en favor de las mujeres se encuentran avaladas por el hecho de que precisamente las mujeres han sido víctimas de exclusión histórica, que han sufrido marginación laboral, educativa, política y social. Esta es precisamente la justificación del trato diferente y favorable dado hacia las mujeres, el haber sido víctimas de discriminación sólo por el hecho de ser mujeres.<sup>58</sup>

Por lo anterior, las instituciones no sólo deben abstenerse de discriminar y sancionar las discriminaciones, sino también promover las condiciones para que esa igualdad sea real y efectiva, teniendo en cuenta las diferencias relevantes en la sociedad.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Como lo mencioné, de aquí parte la aplicación de estas acciones afirmativas que más adelante desarrollo con los ejemplos de las cuotas de género que visibilizaron la participación política de las mujeres en nuestro país. Ver: apartado 3.2. Marco jurídico nacional para proteger los derechos políticos de las mujeres, p. 121.

<sup>58</sup> Este reconocimiento de las diferencias jurídicamente relevantes, es una consecuencia del proceso evolutivo de los derechos fundamentales, pues es precisamente dentro del proceso de especificación –como lo llama Bobbio–, o de concreción –como lo denomina Peces-Barba–, que se hace el tránsito de sujetos genéricos de los derechos a sujetos específicos, atendiendo a circunstancias que diferencian a los individuos, por ejemplo, condiciones físicas, culturales, sociales, etc. Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 120 y ss.

<sup>59</sup> Al respecto, Peces-Barba Martínez afirma: “Ya en el siglo XX, se produce una corrección de la igualdad normativa como equiparación que tenía como sujeto titular de los derechos a un abstracto destinatario el hombre jurídicos, que incluía a la mujer en su ámbito, y que se refería a las personas y a los ciudadanos. La corrección se produce al constatarse que hay grupos de personas, colectivos, que no abarcan a todos y que por diferentes razones están en situación de inferioridad respecto de otros. [...] Aquí el tratamiento exigía una idea de igualdad como diferenciación, término que prefiero al de discriminación positiva, para que la inferioridad concreta pudiera desaparecer, a través de una homogeneización de situaciones que equiparase a esos colectivos con el resto. La igualdad como diferenciación que suponía considerar como relevantes esas condiciones específicas, no permitía la universalidad en el punto de partida sino que pretendía una universalidad en el punto de llegada. La aparición de este nuevo modelo en este siglo es un signo de la insuficiencia del modelo anterior y de la igualdad normativa como equiparación de diferencias. Frente a lo que el anterior supone, existen rasgos relevantes entre seres diferentes que sólo pueden gozar realmente de los derechos fundamentales, si reciben un trato específico para alcanzar una igualdad real”. Peces-Barba Martínez, Gregorio, “De la igualdad normativa a la

La igualdad sustantiva se puede concretar a través de dos técnicas: la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados.

La igualdad de oportunidades obedece a la necesidad de ubicar a los seres humanos que se encuentran en situación de desigualdad, en posiciones iguales, en igualdad de posibilidades para alcanzar un mismo y único objetivo, por ejemplo un puesto de trabajo. La razón de este mecanismo es la escasez de bienes.

La igualdad de oportunidades implica una violación al principio de igualdad formal o de trato jurídico, pues la igualdad formal supone dar trato igual a toda la ciudadanía; pero si lo que se persigue es la igualdad de oportunidades, debe transgredirse el mandato de trato igual y “tratar desigual” para favorecer. Obviamente, debe mediar siempre una justificación objetiva o, de lo contrario, el tratamiento diferente sería arbitrario e injusto. Se trata de dar un trato diferente, vulnerando la igualdad formal o de derecho por causas objetivas que lo justifican, para así lograr la igualdad material. Si dichas causas objetivas no existen o no son suficientemente relevantes, debe darse un trato igual. Al respecto, Bobbio sostiene:

No es superfluo en cambio, reclamar la atención sobre el hecho de que, precisamente al objeto de situar individuos desiguales por nacimiento en las mismas condiciones, de partida, puede ser necesario favorecer a los más desposeídos y desfavorecer a los más acomodados, es decir introducir artificialmente, o bien imperativamente discriminaciones de otro modo no existentes, como sucede por lo demás en algunas competiciones deportivas en las que a los competidores menos experimentados se les concede una cierta ventaja respecto de los que lo son más. De tal modo, una desigualdad se convierte en instrumento de igualdad, por el simple motivo de que corrige una desigualdad precedente; de modo que la nueva igualdad es el resultado de la nivelación de dos desigualdades.<sup>60</sup>

---

igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones”, en: López García, José Antonio y Real, J. Alberto del (Eds.), *Op. cit.*, pp. 174-175.

<sup>60</sup> Bobbio, N., *Igualdad y libertad*, *Op. cit.*, pp. 78-79.

Luego entonces, puedo decir que la igualdad de oportunidades representa una forma de igualación artificial, que permite al conjunto ciudadanos y ciudadanas competir en iguales condiciones, aunque esa igualdad de condiciones sea forzada, de tal manera que todos y todas tienen las mismas posibilidades de acceder a un puesto de trabajo, a un cargo público, etc.

Por su parte, la igualdad de resultados consiste en una transgresión a la igualdad formal, al realizar una igualación automática de los resultados. Es decir, el reparto igualitario de bienes sociales, con independencia de situaciones individuales, como el mérito o la capacidad. Para seguir con el ejemplo de Bobbio, esta igualdad puede explicarse con el hecho de asegurar el primer premio sólo para los competidores menos aventajados o con menos posibilidades de, en condiciones normales, ser los primeros.

De este modo se conforma el principio de igualdad: por un lado, la igualdad formal, que implica un trato igual ante situaciones iguales; y por otro, la igualdad material, que implica un trato desigual ante situaciones desiguales. Allí donde no existen diferencias importantes, deberá existir un trato igual, pero donde las diferencias son relevantes y significativas se debe intervenir, proporcionando un tratamiento diferenciado, para procurar el máximo de igualdad real. Igualdad formal y material son en la actualidad complementarias, conforman una concepción integral de la igualdad.

Como ya lo mencioné, en relación con el principio de igualdad surge un inconveniente, consistente en la dificultad de determinar qué es lo igual y qué es lo desigual, pues para determinar la igualdad o desigualdad se debe contar con un elemento de comparación, algún parámetro, un referente respecto del cual comparar y pronunciarse; y, por supuesto un elemento, una actuación, supuesto o norma, que es el que debe compararse frente al referente, y así determinar si es igual a o si existe igualdad entre.

Por lo anterior, la doctrina afirma que la igualdad es un concepto relacional. “Para hablar de una diferencia de trato tiene que existir primero un sujeto que lleva a cabo un tratamiento cuya diferencia se acusa respecto a dos o varios sujetos jurídicos”.<sup>61</sup> En efecto, se afirma que la igualdad no posee contenido propio, pues requiere poner dos o más elementos en comparación; de esta forma se

---

<sup>61</sup> Rodríguez Pinero, M. y Fernández López, M., *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 47.

determina la igualdad –a o entre–. En este sentido, Elviro Aranda sostiene que “la igualdad es siempre un tipo de relación formal, que se podrá colmar de los más diversos contenidos. Necesitará de un *tertium comparationis* para poder ser afirmada o negada respecto de los elementos que se comparan”.<sup>62</sup>

Por su parte, el principio de igualdad comporta una exigencia a los poderes públicos para que traten igual a todas las personas, se reconozcan los mismos derechos y se apliquen a todos y todas las mismas leyes. Este principio, en virtud del proceso de especificación de derechos, de valoración jurídica de las diferencias, respondiendo a que todos los seres humanos somos iguales en dignidad,<sup>63</sup> exige que los poderes públicos traten de manera diferente a quienes se encuentran en una posición de desigualdad, por razones especiales como el sexo o la raza, con el fin de eliminar dicha posición de desigualdad.

Después de hablar de la igualdad como valor y principio, toca el turno a la igualdad como derecho, acepción que se relaciona con el concepto de seguridad jurídica y consiste en que todas las personas que integran un Estado tienen el derecho a ser tratadas de igual manera. Es un derecho subjetivo a recibir “un trato igual”, a sujetarse a las mismas normas y, en caso contrario, a poder reclamarlo. También comporta el derecho a que todos los seres humanos tengan acceso a los mismos derechos y el disfrute de los bienes, sin importar las diferencias existentes.<sup>64</sup>

Al respecto, Dworkin identifica dos tipos de situaciones: el derecho a igual tratamiento, “que es el derecho a una distribución igual de oportunidad, recursos o cargas”; y el derecho a ser tratado como igual, “a ser tratado con la misma consideración y respeto que cualquiera”.<sup>65</sup>

Tenemos entonces que el concepto de igualdad comporta tres dimensiones, como principio, valor y derecho, y que además en los Estados democráticos se entiende la igualdad bajo un contenido

---

<sup>62</sup> Aranda Álvarez, E., *Cuota de mujeres y régimen electoral*, Cuadernos Bartolomé de las Casas, núm. 19, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Dykinson, 2001, p. 19.

<sup>63</sup> Para Fernando Rey, la igualdad es un instrumento que busca “garantizar una medida completa de dignidad humana para todos”. Rey Martínez, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, México, McGraw Hill, 1995, p. 43.

<sup>64</sup> López Aguilar, Juan Fernando, “El principio de igualdad”, en *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 74 y ss.

<sup>65</sup> Dworkin, Ronald, *Los Derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002, p. 332.

amplio e integral que vincule la realización real y efectiva de la misma, si es necesario, vinculando tratamientos diferenciados, objetivos y justificados.

### 1.1.1. Igualdad y diferencia

De acuerdo con Luigi Ferrajoli, es posible distinguir cuatro modelos de configuración jurídica de las diferencias y, a partir de ellos, la igualdad y la diferencia. El primero<sup>66</sup> es el de la indiferencia jurídica de las diferencias. Según el autor, las diferencias no se valoran ni se desvaloran, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan, simplemente se ignoran.

El segundo modelo es el de la diferenciación jurídica de las diferencias, que se expresa en la valoración de algunas identidades y en la desvaloración de otras, y, por lo tanto, en la jerarquización de las diferentes identidades.<sup>67</sup> Esto es, las identidades determinadas por las diferencias valoradas (de sexo, nacimiento, etnia, fe religiosa, lengua, renta y otras) resultan asumidas como estatus privilegiados, fuente de derechos y de poderes, e incluso como base de un falso universalismo modelado únicamente sobre sujetos privilegiados.

Ferrajoli identifica en este modelo a la mujer, pero también al judío, negro, hereje, apóstata, extranjero, apátrida, etcétera, que se asumen como estatus discriminatorios, fuentes de exclusión y de sujeción y, a veces, de persecuciones. Éste es el paradigma discriminatorio cuando la igualdad y los consecuentes derechos universales aparecen pensados y proclamados en las primeras constituciones liberales, únicamente con referencia al varón, blanco y propietario, al extremo de coexistir hasta la actualidad con la discriminación de las mujeres en materia de derechos políticos y civiles.

---

<sup>66</sup> Ferrajoli habla a menudo, indistintamente, de “diferencia” (sexual) y de “diferencias”. Asume la diferencia de sexo a causa de su carácter originario e insuperable, como una diferencia paradigmática, en el sentido de que ofrece el arquetipo idóneo para iluminar las restantes diferencias de identidad (de lengua, etnia, religión, opiniones políticas y similares); en oposición a las desigualdades, que no tienen nada que ver con las identidades de las personas, sino únicamente con sus discriminaciones o con su disparidad de condiciones sociales. Véase: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Igualdad y diferencia de género*, México, 2005, Colección Miradas, núm. 2, p. 8.

<sup>67</sup> *Idem.*

La homologación jurídica de las diferencias constituye el tercer modelo: las diferencias, empezando por la de sexo, son también valoradas y negadas, pero no porque algunas sean concebidas como valores y las otras como desvalores, sino porque todas resultan devaluadas e ignoradas en aras de una abstracta afirmación de igualdad.<sup>68</sup>

En este modelo la mujer no sufre discriminación jurídica, puesto que resulta desconocida, ocultada y enmascarada: las mujeres tienen los mismos derechos que los varones en cuanto son consideradas o se finge que son como los del varón y se asimilan a ellos en los estilos de vida y en los modelos de comportamiento. Pero precisamente porque son desconocidas por el derecho, resultan penalizadas de hecho.

Existe un cuarto modelo de configuración jurídica de las diferencias, el de la igual valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales – políticos, civiles, de libertad y sociales– y al mismo tiempo en un sistema de garantías que aseguran su efectividad.<sup>69</sup>

La igualdad en los derechos fundamentales resulta así configurada como el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las demás.

Así, pese a la reforma al artículo cuarto constitucional, vigente desde 1974, es parcial el modelo paradigmático que sirvió para igualar a la mujer con el hombre. Porque al reconocer al sujeto femenino como diferente, se crea un estatus jurídico singular, y precisamente en esta diferencia se construye un escenario fincado en la igualdad de derechos.<sup>70</sup> Por ello, como señala Ferrajoli, la igualdad jurídica no sólo es un principio constitutivo de la cultura normativa, es la base del Estado constitucional de derecho y forma parte de las garantías fundamentales, junto a los derechos

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>70</sup> González Ascencio, Gerardo, "La igualdad y la diferencia en el Estado constitucional de derecho", en *Una reflexión feminista a la luz del pensamiento garantista*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2005, p. 13.

políticos y sociales”.<sup>71</sup> De ahí la pertinencia de profundizar en que la labor del legislador y de quienes aplican la norma, debe garantizar los derechos fundamentales, incluido el “metaderecho que es el derecho a la igualdad, es decir, el tratamiento igual ante la ley”,<sup>72</sup> “el derecho a la igualdad a partir del reconocimiento de las diferencias”.<sup>73</sup>

Al hablar de igualdad entre los sexos, me refiero a la desigualdad de las mujeres en relación con los hombres. Las personas somos iguales en tanto seres humanos y diferentes en función del sexo. La diferencia se produce sola; la igualdad, hay que construirla.<sup>74</sup>

La diferencia sexual se ha traducido en desigualdad social y sigue siendo un principio ordenador social. Se utiliza para marcar lo público y lo privado, y se elimina u oculta del discurso y la práctica políticos, lo que conlleva dos variables: la reformulación de la relación entre el ámbito público y el privado, y la introducción de la diferencia sexual en la política.<sup>75</sup>

En este sentido, es necesario desmitificar el espacio privado de la familia y mostrar las relaciones de poder que la sostienen, así como reconocer y valorar el trabajo que ahí se realiza, especialmente el cuidado de la salud, una de las actividades no remuneradas con mayor relevancia dentro del hogar y, a su vez, con mayor precio de mercado.<sup>76</sup>

Para que mujeres y hombres compartan de manera equitativa responsabilidades públicas y privadas, políticas y domésticas, a la par del ingreso de las mujeres al espacio público, debe darse la participación de los hombres en el ámbito privado. Sigue siendo enorme la brecha que separa a hombres y mujeres respecto al tiempo que dedican al trabajo no remunerado de los hogares en

---

<sup>71</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, 4ª ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 2004, p. 81.

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> Lamas, Marta, *La perspectiva de género: una herramienta para construir equidad entre mujeres y hombres*, México, Desarrollo Integral de la Familia, UNAM-PUEG, 1997, p. 56.

<sup>75</sup> *Idem.*

<sup>76</sup> El INEGI señala que en 2015, “el valor bruto del trabajo no remunerado de los hogares en el cuidado de la salud en el hogar equivale a 123.6 miles de millones de pesos, de los cuales las mujeres aportaron 72.3%. Los cuidados de salud dentro del hogar se brindan en mayor medida a las personas con limitaciones físicas o mentales, actividad en la que el valor económico de la participación de las mujeres equivale a 50.0 miles de millones de pesos, mientras que la de los hombres es de 14.2 miles de millones de pesos, lo que significa que las mujeres aportan 3.5 veces más que los hombres”. Véase: INEGI, *Mujeres y hombres en México 2017*, México, INMUJERES, 2017, p. 176.

labores domésticas y de cuidados, ya que mientras ellas participan con 77.2% del total, los hombres lo hacen con el 22.8%.<sup>77</sup> La esfera privada sigue siendo el ámbito familiar y doméstico, trivializada por la natural aceptación de las relaciones patriarcales, en donde las mujeres son sustraídas del escrutinio público para desempeñar los roles que se espera realicen en función de su género; en oposición a los lugares públicos, identificados con la sociabilidad, la ciudadanía y la participación política, los cuales son reservados a las actividades atribuidas tradicionalmente a los hombres.<sup>78</sup>

Como señala Nora Rabotnikof, el ámbito público es el espacio de participación en las decisiones colectivas, en un plano de igualdad y solidaridad cívica; por ello, si se parte del verdadero sentido del concepto de ciudadanía: “la participación de las personas como ciudadanas, con iguales derechos y obligaciones”, la ampliación de la ciudadanía política de las mujeres implica, necesariamente, “la erradicación de prácticas de exclusión arraigadas en la cultura política, en estructuras de gobernabilidad democrática tradicional, en los partidos políticos y en el funcionamiento del Estado en sus diferentes niveles de gobierno”.<sup>79</sup>

A partir de la premisa de que las personas no son iguales, dado que la identidad deviene de las diferencias, y se hallan en situaciones y condiciones diferentes, se advierte la necesidad de que estas diferencias sean tuteladas, respetadas y garantizadas no porque sean diferencias como tales, sino como posibilidad de aplicación del principio de igualdad. No obstante,

el problema de ver las diferencias solamente desde la óptica de la igualdad simplifica el análisis a un esquema de variables dicotómicas: incluidos/excluidos, iguales/desiguales, favorecidos/desfavorecidos, que esconde la heterogeneidad y complejidad de las injusticias humanas. Estas dicotomías se configuran a partir de un “parámetro sujeto” que no permite explicar injusticias relacionadas con el género, la edad, el origen étnico o socioeconómico, que se interrelacionan en una persona concreta y que se generan precisamente cuando los sujetos no se reconocen ni mucho menos se aceptan en sus diferencias mutuas.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> Véase: Rabotnikof, Nora, *Op. cit.*, pp. 1-11.

<sup>79</sup> PNUD, *Op. cit.*, p. 70.

<sup>80</sup> D' Elia, Yolanda, y Maingon, Thais, *Op. cit.*, p. 13.

Se trata de pasar de un enfoque unitario, como advierte Expósito Molina, a un enfoque que ha de integrar desigualdades múltiples que incluyen primero la raza y la clase social, luego en lugar de la clase social lo harán la edad, la religión o creencia, la discapacidad y la orientación sexual, de manera interseccionada, según cada situación personal y grupo social.<sup>81</sup>

“Formulado desde el feminismo como respuesta a un feminismo occidental exclusivo que no consideraba a las mujeres de otras razas y clases sociales”,<sup>82</sup> el concepto de interseccionalidad fue introducido en la Conferencia Mundial contra el Racismo (Sudáfrica, 2001) por Kimberlé Crenshaw, quien diferenció entre interseccionalidad estructural para referirse a las consecuencias de la intersección de varias desigualdades en la vida de las personas, y la interseccionalidad política, que afecta a la forma en que se contemplan estas desigualdades y cómo se abordan. Así, ella denunciaba que –por ejemplo– las estrategias antirracistas del gobierno americano estaban diseñadas considerando sólo a los hombres negros como categoría general y desconsiderando la perspectiva de las mujeres.<sup>83</sup>

Al referirse a las diferencias de género, Alda Facio explica que “la igualdad garantiza que seremos tratadas como seres humanos plenos, sólo en tanto y en cuanto seamos semejantes a los hombres/varones, y que seamos tratadas desigualmente en todo lo que nos diferencia de los hombres/varones”.<sup>84</sup> Es una igualdad que representa una mutua implicación: respeto a lo que nos hace semejantes como seres humanos y a lo que nos diferencia como sujetos sociales y culturales.

En el tema que nos ocupa, la democracia paritaria está orientada a lograr la igualdad de trato, pero también la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; el fortalecimiento del liderazgo político conlleva un “empoderamiento social, a través del cual cada persona se asume como ciudadano[a] con los mismos derechos que los demás y, a su vez, es considerado[a] por los otros como igual”.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Véase: Expósito Molina, Carmen, “¿Qué es eso de interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España”, *Investigaciones Feministas*, vol. 3, Universidad de Barcelona, 2012, pp. 207-208.

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Idem.*

<sup>84</sup> Facio Montejo, Alda, *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*, San José, C.R., ILANUD, 1992, pp. 18-19.

<sup>85</sup> D' Elia, Yolanda, y Maingon, Thais, *Loc. cit.*

En este contexto, la equidad no se ve reducida a políticas sociales de carácter caritativo o asistencial para las personas más vulnerables; trasciende la condición humana y ciudadana para insertarse en un marco de igualdad social que pugna por convertirse en derecho pleno. 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.”<sup>86</sup>

En una sociedad verdaderamente justa, los principios de equidad e igualdad no se anulan uno al otro, ambos se aplican porque son interdependientes: ninguno es suficiente sin el otro.<sup>87</sup> Y siguiendo a D’ Elia y Maingon, en sociedades como las latinoamericanas, donde las desigualdades son amplias y están enraizadas en la cultura, lo que ha prevalecido es una igualdad nominal que no se aplica en las relaciones y prácticas sociales; una igualdad que desde Aristóteles se concibe como justicia, “pero no para todos, sino para los iguales”; y cuya contraparte, “la desigualdad, parece ser justa, y lo es, en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales”.<sup>88</sup>

En síntesis, definida como la igualdad en las diferencias, la equidad se asocia con oportunidades, mientras que la igualdad tiene que ver con el reconocimiento social y legal de derechos y el ejercicio de poder.

Visto lo anterior, es prudente avanzar en el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos como punto de partida de la equidad, para garantizar a mujeres y hombres la posibilidad de participar en la transformación de su sociedad en igualdad de oportunidades.

## **1.2. Derechos humanos**

Para entender la dimensión y el significado del concepto derechos humanos, como lo menciona Jorge Carpizo, es necesario comprender que los derechos humanos son nuevos:

---

<sup>86</sup> Artículo 6 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

<sup>87</sup> D’ Elia, Yolanda, y Maingon, Thais, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>88</sup> Aristóteles, *Política*, libro II y *Ética a Nicómaco*, Libro V, citado en Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad alcances y perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 8.

[...] porque su reconocimiento sea en el plano interno o en el orden internacional, apenas comienza a cristalizar en normas jurídicas; estos derechos, además de expresar nuevas aspiraciones o reivindicaciones, requieren para su efectiva realización de la concertación de esfuerzos de todos los actores sociales; es decir, de individuos, estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas, y fundamentalmente de la comunidad internacional.<sup>89</sup>

Lucía Raphael define los derechos humanos como “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona;”<sup>90</sup> de ahí que se encuentra establecido dentro del ordenamiento jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y leyes. Además de esta dimensión normativa, de acuerdo con Sergio Tapia los derechos humanos tienen una dimensión filosófica, son “como una gramática de la dignidad; se trata de un meta-discurso mediante la formulación de anhelos y pretensiones asumidos como universales”.<sup>91</sup> Respecto a su dimensión política, se presentan con un carácter confrontacional “porque existe en ellos una lucha sobre las mejores formas de conseguir un adecuado respeto a la dignidad humana, en un proceso permanente de conquista y defensa”.<sup>92</sup>

La incorporación de esta voz jurídica en los estados-nación ha sido creciente; en el caso de México, fue a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, a la que me referiré más adelante.

Toda sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano tiene derechos frente al Estado, los cuales éste debe de respetar, garantizar y satisfacer plenamente. Y son estos atributos, inherentes a la dignidad de toda persona, los que hoy conocemos como derechos humanos. Asimismo, se interpretan como históricos porque abrevian las reivindicaciones de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional en un momento y espacio. Así también son entendidos como un conjunto de prerrogativas.

---

<sup>89</sup> Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, 10a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, p. 83.

<sup>90</sup> Raphael de la Madrid, Lucía, *Derechos Humanos de las Mujeres. Un análisis a partir de la ausencia*, México, Col. Biblioteca Constitucional Nuestros Derechos, INEHRM-IIJ, 2017, p. 23.

<sup>91</sup> Tapia Arguello, Sergio, Apreza Salgado, Socorro, y otros, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, Porrúa, UNAM, 2017, pp. 37-45.

<sup>92</sup> *Idem*.

Vistos estos elementos sobre el concepto de derechos humanos, podemos definirlos como derechos históricos, políticos y normativos que toda persona posee y que tiene el derecho de disfrutar simplemente por su condición de ser humano. Se basan en el principio de que todas las personas poseen dignidad humana y tienen igual derecho de disfrutarlos, sin importar su sexo, raza, color, idioma, nacionalidad de origen o clase, ni sus creencias religiosas o políticas.

Para fines del presente estudio, conviene señalar que “los derechos individuales a la libertad y la vida fueron los primeros en normarse, seguidos por los derechos políticos de elegir y de políticas a los gobernantes; por último aparecieron los derechos sociales, económicos y culturales, hoy incluidos en la doctrina de los derechos humanos universales”.<sup>93</sup>

En general, se trata de un proceso que puede calificarse como de ampliación o universalización de la igualdad hacia las distintas esferas de la vida ciudadana. Sin embargo, el concepto de universalidad debe entenderse en cada contexto. Nieto Castillo señala que “los derechos humanos lo son para todas las personas que se encuentran en un supuesto; los derechos civiles, por ejemplo, corresponden a todos los individuos, en tanto que los derechos políticos sólo a los ciudadanos. Lo cual no implica que los derechos políticos no sean universales, sino que son universales en tanto que todos los ciudadanos tienen derechos políticos (salvo que se encuentren en un supuesto de pérdida o suspensión)”.<sup>94</sup>

El artículo primero de nuestra Carta Magna señala que “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”. No obstante, como advierte Güendel, se requiere que sean derechos con fuerza moral, es decir, normas sociales y culturales reconocidas. “Los derechos no solamente constituyen normas legales, son fundamentalmente normas sociales que deben observarse en todos los ámbitos de la sociedad”.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> D' Elia, Yolanda, y Maingon, Thais, *Op. cit.*, p. 19.

<sup>94</sup> Nieto Castillo, Santiago, *Los derechos en los tiempos del género*, México, Instituto Electoral de Querétaro, 2013, p. 38.

<sup>95</sup> Güendel, Ludwig, *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía*, San José, UNICEF, 2003, p. 190.

Es precisamente este aspecto el que nos lleva nuevamente a la noción de ciudadanía, específicamente a la ciudadanía igualitaria,<sup>96</sup> pues el cumplimiento de ciertas normas legales y sociales se amplía a la obligación de tener conciencia de la relación con el otro, al reconocimiento y otorgamiento de los mismos derechos para todas las personas. Lo cual significa un giro conceptual sustantivo: reconceptualizar de manera distinta los derechos y obligaciones de la ciudadanía, y responsabilizar al Estado de la implementación de políticas sociales dirigidas a fortalecer el ejercicio pleno de los derechos humanos de los hombres y de las mujeres.<sup>97</sup>

### **1.2.1. Derechos humanos de las mujeres**

En este apartado sustenté que los derechos de las mujeres son derechos humanos, con base en dos argumentos: el primero de carácter histórico y el segundo de autoridad, y el testimonio de connotadas mujeres como Alda Facio, Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly, quienes con sus argumentos vivenciales defienden la postura que decidí tomar en esta investigación.

El argumento histórico tiene que ver con el androcentrismo que ha prevalecido en la conceptualización de los derechos del hombre.<sup>98</sup> Al concebir el mundo desde lo masculino y tomar al varón como parámetro o modelo de lo humano, no se reconocieron las especificidades de los individuos, ya sean de género, de etnia, de edad o de cualquier otra índole. En el caso de las mujeres, no se tomaron en cuenta sus particularidades; es decir, apenas hace algunos años sus experiencias históricas y cotidianas<sup>99</sup> empezaron a considerarse en la reformulación del contenido y significado de los derechos humanos.

---

<sup>96</sup> Cfr. Lamas, Marta, “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*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 62.

<sup>97</sup> *Ibidem*, pp. 61-62. La autora señala que en una ciudadanía igualitaria, además de impulsar medidas transitorias de acción afirmativa, es crucial que las labores “femeninas” se vuelvan “neutrales”, como ha ocurrido con las labores que se consideraban “masculinas”, destacando aquéllas en el trabajo de cuidado de los seres humanos.

<sup>98</sup> Vallarta Vázquez, María de la Concepción, *Marco jurídico internacional de los derechos humanos de las mujeres*, México, Gobierno del Estado de Puebla, 1998, Col. Catalejos núm. 19, pp. 5-6.

<sup>99</sup> Rico, Nieves, *Violencia de género: un problema de derechos humanos*, serie Mujer y Desarrollo núm. 16, Santiago de Chile, CEPAL-Unidad Mujer y Desarrollo, julio de 1996, p. 8.

Al respecto, María Vallarta menciona que si se parte de la idea de que los derechos humanos son de todos y todas, resulta redundante hablar de los derechos humanos de las mujeres, como si ellas no estuvieran incluidas en el género humano. Sin embargo, son varios los ejemplos de esta invisibilización de la mujer en los instrumentos normativos, entre ellos el *Bill of Rights* y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que excluían a las mujeres; se trataba de los derechos del hombre, no de la mujer, y mujeres como Olympe de Gouges dieron su vida por el reconocimiento de los derechos de la mujer.<sup>100</sup>

Esta situación perduró hasta el siglo XX en la mayor parte del mundo, cuando se negaba a las mujeres sus derechos civiles y políticos. No obstante, la azarosa transición a la democracia, como señala Marta Lamas,<sup>101</sup> conllevaría la preocupación por garantizar la vigencia de los derechos político-electorales de las mujeres; y con ello, el ejercicio pleno de sus derechos humanos, “el ejercicio de formas de poder no opresivas y, en consecuencia, la generación de libertades para las mujeres”.<sup>102</sup>

Otra razón androcéntrica, es la que desarrolla la concepción patriarcal que ha prevalecido mayormente en el mundo, y que ha quedado institucionalizada en la sociedad a través de normas jurídicas. Ha constituido una sólida estructura de dominación masculina, en la cual el hombre es considerado el paradigma de la humanidad, y a las mujeres no se les ha reconocido como iguales.

A partir de este razonamiento, la afirmación sería que el derecho ha permitido la reproducción de las estructuras sociales, en donde las mujeres han estado sujetas a una exclusión sistemática de la organización política. Las formas establecidas de poder social y político –ocultas y explícitas– diferencian lo masculino de lo femenino, fijando los límites de éste al ámbito privado, a la esfera de la familia, y destinando la acción de lo masculino a los espacios públicos.<sup>103</sup>

Las ideologías patriarcales han impuesto en la sociedad valores, costumbres y hábitos con los cuales se ha justificado la subordinación de las mujeres, en función de los “roles naturales” que les

---

<sup>100</sup> Vallarta Vázquez, María de la Concepción, *Loc. cit.*

<sup>101</sup> Lamas, Marta, *Op. cit.*, p. 31.

<sup>102</sup> Castañeda Salgado, Martha Patricia, *Op. cit.*, p. 18.

<sup>103</sup> Cfr. Frías, Lorena, y Matus, Verónica, “Supuestos ideológicos, mecánicos e hitos históricos fundantes del derecho patriarcal”, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 1999, pp. 143-161.

han atribuido; así se conformó el estereotipo de la mujer,<sup>104</sup> “identificada con lo irracional, lo pasivo, el sentimiento, la emoción, la naturaleza, la sensibilidad, lo subjetivo, lo concreto, lo particular”.<sup>105</sup>

En el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la ONU en 1948, se reconoce que “todos los hombres nacen libres, iguales en dignidad y derechos”. Pero la igualdad no es algo dado, es una construcción elaborada convencionalmente; y si bien ante la ley todos los seres humanos son formalmente iguales, en el caso de las mujeres, específicamente la biología impone diferencias que han sido utilizadas para justificar tratos desiguales, bajo el argumento de que por naturaleza, según su sexo, las personas deben ser tratadas de diferente manera.

El segundo argumento, de autoridad, se relaciona con los testimonios de mujeres que han luchado porque los derechos humanos se vuelvan una realidad en la vida cotidiana de las mujeres; todo un movimiento que inició a principios de 1990, con la participación de muchas feministas que lo volvieron una realidad en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993). En palabras de Alda Facio,

Encontraríamos resistencia tanto de los y las activistas por los derechos humanos, como de muchas feministas que preferían hablar de derechos de las mujeres y permanecer fuera de los espacios “oficiales”, especialmente porque en esos espacios nos sentimos generalmente excluidas debido a que el inglés se ha convertido en el idioma universal. Pero, a pesar de lo cierto de estos argumentos, quienes iniciamos este camino estábamos convencidas de que esa conferencia era la oportunidad perfecta para denunciar la violencia de género como una violación a los derechos humanos que sufríamos la mayoría de las mujeres de esta región.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Se ha señalado que el derecho ha estado ausente de la esfera doméstica, y que ello ha contribuido a consolidar la subordinación femenina. Cfr. Frances Olsen, “El sexo del derecho”, *Identidad femenina y discurso jurídico*, Buenos Aires, Biblos, 2000, pp. 25-43.

<sup>105</sup> Olsen, Frances, *El sexo del derecho*, *Op. cit.*, p. 138.

<sup>106</sup> Bunch, Charlotte Hinojosa, Claudia, Reilly, Niamh, *et al.*, *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, México, Center for Women's Global Leadership, EDAMEX, 2000, pp. 20-21. La lectura de este libro es empoderante, junto a millones de voces y en decenas de idiomas, recoge el testimonio de varias feministas connotadas de los años noventa que tratan diversas temáticas como la violencia y la discriminación en los espacios públicos y privados, y que levantaron la voz para afirmar que ya no sólo los derechos de las

Otra de las demandas que presentaba este movimiento feminista fue la incorporación de las mujeres como género en lo humano.

Entender que las mujeres somos tan humanas como los hombres, es entender que la violencia y discriminación contra nosotras es una violación a los derechos humanos. Entender esto es saber que la realización de la promesa de los derechos humanos depende de que a las mujeres nos los respeten, y que cuando nos los violen, los responsables no queden impunes. Entender esto en lo concreto, es entender que no puede haber paz en el país, si no hay paz en las familias; que no puede haber igualdad entre las razas, si no hay igualdad entre hombres y mujeres; que no puede haber independencia entre los pueblos, sino la hay para las mujeres”.<sup>107</sup>

La participación de estas mujeres de todos los lares del mundo quedaría plasmada en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993 y en la Declaración y Programa de Acción de Viena, en donde los Estados reconocieron específicamente los derechos humanos de las mujeres, así como la obligación de protegerlos, promoverlos y garantizarlos, incluyendo el derecho a vivir libre de la violencia de género. El numeral 18 de la Declaración establece: “Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”.<sup>108</sup>

En los numerales 5 y 18 de la Declaración de Viena se completa la protección y el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, y se justifica su especificidad respecto a los derechos humanos, porque representan la lucha histórica que las mujeres han emprendido para el reconocimiento y el pleno goce de sus derechos.

---

mujeres son derechos humanos, sino que sin los derechos de las mujeres no hay derechos humanos.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>108</sup> Véase: Conferencia Mundial de Derechos Humanos 1993, “Declaración y Programa de Acción de Viena”.  
[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument),

En palabras de Charlotte Bunch, Directora Ejecutiva del Centro por el Liderazgo Global de las Mujeres,

Los derechos de las mujeres son derechos humanos. Los tribunales organizados en las cuatro conferencias mundiales de las Naciones Unidas (en Viena, Cairo, Copenhague y Beijing) fueron un aspecto vital de ese proceso. A través de los testimonios allí presentados, el significado de los derechos humanos en las vidas de las mujeres adquirió una realidad tangible que ayudó a cristalizar este concepto en la mente de millones de hombres y mujeres de todo el mundo. Más aún, la organización en torno a estas conferencias enseñó a muchas mujeres nuevas maneras de pensar sobre el uso de los mecanismos de las Naciones Unidas para fincar responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.<sup>109</sup>

Con base en las ideas anteriores, en mi opinión, los derechos humanos son formalmente iguales para todos y todas; sin embargo, se debe tener presente que, como se ha venido afirmando, adquieren determinada connotación en función de quien pretenda ejercerlos.<sup>110</sup>

Surge así la necesidad de definir los derechos humanos de las mujeres como construcciones sociales, a partir de realidades sociales.<sup>111</sup> De ahí que la construcción de los “derechos humanos de las mujeres” requiera que las relaciones entre mujeres y hombres se regulen a partir de un principio de equidad y democracia,<sup>112</sup> sin que las diferencias biológicas determinen comportamientos sociales diferenciadores de las personas, dado que no hay conductas o características de personalidad

---

<sup>109</sup> Bunch, Charlotte *et al.*, *Los derechos de las mujeres son derechos humanos*, *Op. cit.*, p. 242. Más adelante, en el desarrollo del marco jurídico internacional, reforzaré esta idea sobre la importancia de contar no sólo con convenciones o instrumentos normativos en el sistema universal o regional; la realización de estas conferencias y la participación de estas mujeres han logrado cambiar la visión androcéntrica que expuso como argumento histórico y en el mismo sentido utilizar el derecho para visibilizar a la mujer y reconocer sus derechos humanos.

<sup>110</sup> Acerca de los derechos humanos como construcción de la igualdad y su vínculo con el *status civitatis*, *cfr.* Lafer, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 168-189.

<sup>111</sup> Álvarez González, Rosa María, “Derechos humanos de la mujer, participación política y democracia”, en: *Obra en homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes*, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, p. 157.

<sup>112</sup> Concepto que desarrollo en **el apartado 1.6.1. Democracia paritaria, p. 101.**

exclusivas de un sexo. Por eso resulta metodológicamente útil la perspectiva de género,<sup>113</sup> para identificar las conductas o actitudes discriminatorias basadas en las diferencias sexuales. Como apunta Lamas, “la lógica cultural del género minimiza lo que ocurre en la esfera privada y magnifica lo que ocurre en la esfera pública. Se finge demencia ante una realidad reconocida: la división sexual del trabajo, que condiciona el distinto acceso de mujeres y hombres a los derechos políticos, económicos y sociales”.<sup>114</sup>

Esta división sexual del trabajo se traduce en un desequilibrio que, en palabras de Lamas, acaba por monopolizar el poder, ellas en el ámbito privado y ellos en el poder público. Y es en este punto donde las mujeres que deciden “transgredir” este orden deben allegarse de herramientas que les permitan competir –en desigualdad de condiciones con los hombres– por los puestos públicos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.<sup>115</sup>

### 1.3. Liderazgo

Parto de la siguiente reflexión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), relativa al proceso de recuperación y profundización vivido por los países de la región durante los últimos treinta años, en el cual se forjó el liderazgo<sup>116</sup> específico de las mujeres:

En algunos países como Chile, Guatemala, Argentina, Bolivia o Colombia, las mujeres trabajadoras se organizaron en torno a sus derechos laborales y a problemas sociales, pero también participando activamente en movimientos opositores, incluso llegando a tener

---

<sup>113</sup> Hacer un análisis desde la perspectiva de género alude a la metodología y a los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar las desigualdades, la exclusión y la discriminación por razones de sexo.

<sup>114</sup> Lamas, Marta, *Op. cit.*, p. 60.

<sup>115</sup> En los párrafos introductorios (p. 9) preciso el significado y alcance de ambos términos para los fines de la presente investigación.

<sup>116</sup> El *Diccionario de la Lengua Española* incluye tres entradas para el término liderazgo: condición de líder, ejercicio de las actividades del líder y situación de superioridad en que se halla una institución u organización, un producto o sector económico, dentro de un ámbito. En cuanto al primer significado, el líder o lideresa se entiende como la persona que dirige o conduce un partido político, un grupo social u otra colectividad. Ver. *Diccionario de la Lengua Española*, 23 ed., t. II, Madrid, Real Academia Española, 2014, p.1339.

una enorme relevancia en la resistencia de algunos de ellos. En esta etapa, las mujeres fueron también líderes de movimientos de derechos humanos.<sup>117</sup>

El movimiento femenino/feminista en la región ha tenido un papel crucial; el activismo de las mujeres en los últimos años, siguiendo a la CEPAL, “ha servido de instrumento de legitimación para poder irrumpir en el escenario político y plantear sus demandas de presencia y participación activa en política”.<sup>118</sup>

En nuestro país, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres incluye una sola vez el término liderazgo, y es precisamente para referirse a la igualdad entre mujeres y hombres en la vida económica nacional: “Será objetivo de la Política Nacional el fortalecimiento de la igualdad en materia de: III. Impulsar liderazgos igualitarios”.<sup>119</sup>

Desde la doctrina científica, el liderazgo se define como el proceso de influir en otras personas y apoyarlas para que trabajen con entusiasmo en el logro de objetivos comunes. Se entiende como “la aptitud de tomar la iniciativa, gestionar, convocar, motivar e impulsar a un grupo para el desempeño de una acción orientada a un objetivo”.<sup>120</sup>

Existen múltiples definiciones de liderazgo, pero para efectos de este estudio me referiré al liderazgo político, tomando como base la definición del Diccionario Electoral, donde Luis Vega Carballo lo define como “la particular relación que se establece dentro de una coyuntura concreta y dinámica, entre una personalidad y una situación de grupo en el cual el objetivo central es la conquista y el control del Estado o de los instrumentos para influirlo, por parte de ese grupo”.<sup>121</sup>

Esta definición lo ubica dentro de los límites del Estado como aparato y de los partidos políticos como instrumento que permite el acceso al poder. Remite también a la cuestión de las relaciones o

---

<sup>117</sup> ONU MUJERES, *Empoderamiento político de las mujeres: Marco para una acción estratégica. América Latina y El Caribe (2014-2017)*, junio de 2014, p. 34.

<sup>118</sup> *Idem*.

<sup>119</sup> Artículo 33 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada el 2 de agosto de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>120</sup> Gómez Rada, Carlos Alberto, “Liderazgo: conceptos, teorías y hallazgos relevantes”, en *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, vol. 2, núm. 2, Colombia, 2007, p.63.

<sup>121</sup> *Diccionario Electoral*, Tercera edición: IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México, 2017, p. 652.

formas de dominación, en buena medida caracterizadas por Max Weber,<sup>122</sup> que reconoce básicamente tres tipos de dominación legítima: la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática.

No se puede entender el liderazgo sin las nociones de poder y autoridad; ambas, frecuente y erróneamente indiferenciadas en el saber común. Vega Carballo lo resume así: el poder refiere a la relación social en la cual se produce la probabilidad de que un actor social imponga su voluntad, incluso a pesar de cualquier resistencia, sobre otro; la autoridad remite a la capacidad de influir sobre otras personas con base en un mandato dado por ellas mismas. Así, toda autoridad implica el uso de una cuota determinada de poder, pero no toda persona que encarna un cargo de autoridad tiene poder efectivo.<sup>123</sup>

Siguiendo este hilo argumentativo, el liderazgo está dado no sólo por la autoridad conferida sino por el poder efectivo que el líder pueda ejercer. En este sentido, el poder es una condición inmanente al liderazgo, quedando al carácter o integridad del líder y a las normas del grupo y organización, el que sea usado para los objetivos establecidos. Esta idea es central cuando se habla de liderazgo político en democracia, dado que éste debe ser encauzado institucionalmente, preferentemente a través de una autoridad legítima, de modo que el líder responda a los intereses de la sociedad y esté sujeto a límites precisos. La existencia de instituciones tiene una doble condición: permite que el líder político pueda gobernar –es decir, favorece la eficacia del liderazgo– al otorgarle legitimidad en el uso del poder y la autoridad; pero también permite, en caso de que ese líder no represente de manera efectiva los intereses de la sociedad, contar con mecanismos que posibilitan su relevo por vías pacíficas y también legítimas.

El liderazgo político puede ser definido como el conjunto de actividades, relaciones y comunicaciones interpersonales que permiten a un ciudadano movilizar personas de una organización, comunidad o sociedad específica, de manera voluntaria y consciente, para que logren objetivos socialmente útiles. Para ello, ese liderazgo busca hacerse con el poder y la autoridad que confiere el aparato del Estado –en su sentido weberiano de asociación política– o, en caso de que no pueda detentar su administración, de aquellos mecanismos que le permitan influir sobre el rumbo

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 653.

<sup>123</sup> *Idem*.

y objetivos de ese Estado y de la sociedad en general. Así, el liderazgo político comporta la administración del Estado como aparato institucional, pero no se reduce a ella; es decir, se reconoce que las sociedades contemporáneas incluyen espacios autónomos de poder y autoridad del Estado que también coadyuvan a la consecución de objetivos socialmente útiles.

Esta definición asume el liderazgo político con una clara normativa, en tanto las personas piensan y actúan bajo la visión de ese líder, con las imágenes implícitas de un contrato social. Se firma una suerte de contrato entre el líder y sus seguidores o su grupo, en el sentido de que el líder político recibe un mandato legítimo de parte de su comunidad o pueblo, a cambio de que aporte su capacidad y visión para que la citada comunidad alcance sus objetivos más importantes. Dado que el horizonte del liderazgo político está definido por los fines de la sociedad, resulta importante establecer criterios para determinar qué objetivos son socialmente útiles.

Lo socialmente útil está determinado por la capacidad de proponer una visión de sociedad que sea integradora de los intereses y perspectivas que la conforman, y que facilite la incorporación de todos o al menos del mayor número, en los esfuerzos por alcanzar las metas establecidas. Entonces, el liderazgo político es necesariamente un proceso de doble flujo entre el líder y sus seguidores; aunque siempre prevalezca una relación asimétrica entre el que gobierna y el que es gobernado, ambos se reconocen como actores válidos e influyentes en la construcción de los objetivos socialmente útiles. Ese alineamiento es en buena medida lo que dota al liderazgo de legitimidad.

Este marco de referencia sobre el liderazgo ayuda a realizar un rápido repaso de las modalidades y tendencias de liderazgo político presentes en la historia latinoamericana:<sup>124</sup>

- 1) La tendencia al uso de la autoridad, parte de la visión de que las personas no saben lo que quieren y además son perezosas para luchar por sus intereses, lo cual sólo puede ser remediado por un líder que proponga una visión y las conduzca hacia la meta. Largamente presente en la política latinoamericana, refiere a liderazgos de tipo autoritario, caudillista o carismático y paternalista, que aunque pueden ser tipificados autónomamente, con frecuencia combinan rasgos de uno y otro.

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, pp. 656-

- 2) La tendencia al liderazgo pragmático, que define a aquellos líderes que se adaptan a cada coyuntura, en el entendido de que sus actuaciones son expresiones de los deseos de la gente; es decir, asumiendo una visión distorsionada de lo que en la teoría se conoce como liderazgo situacional, los líderes adaptan su actuación y comportamientos a las cambiantes condiciones de la realidad y de las voluntades políticas que les rodean. No obstante que el criterio orientador de esos líderes no es una visión, sino las encuestas, este enfoque aporta un elemento significativo para que el líder político sea eficiente y eficaz: la necesidad de que conozca el contexto organizacional y social en el que actúa, como condición para que incorpore destrezas que favorezcan el logro de los objetivos comunes. Este factor implica que cada contexto y cada problema posiblemente demanden destrezas y capacidades diferentes, lo cual tiende a ratificar que para la consecución de los objetivos organizacionales y sociales se requiere sumar los esfuerzos de todos los miembros de esa organización o sociedad.
  
- 3) La tendencia al liderazgo democrático que refiere a aquel líder que reúne los elementos típicos de la visión prescriptiva de liderazgo político presentada: capacidad de influencia, de producir la movilización voluntaria de sus seguidores, de proponer una visión integradora y de conducir a sus seguidores a la consecución de objetivos socialmente útiles y, por ende, compartidos. Por tanto, este tipo de liderazgo se da en el contexto de esquemas institucionales democráticos, que favorecen la creación de consensos y que coadyuvan a la integración del mayor número de actores y sectores. Es un liderazgo basado en la negociación y concertación como condición para la inclusión de las mayorías en el sistema político. En razón de esto, el ejercicio del liderazgo democrático conlleva el desarrollo equilibrado y efectivo de las instituciones políticas. Esta afirmación adquiere mayor relevancia cuando se reconocen los efectos que han tenido sobre el desarrollo democrático de América Latina, los estilos de liderazgo predominantes.

Como afirma James Payne, “siempre habrá políticos. Es cierto que recelamos de ellos, que examinamos con cuidado sus acciones y que las criticamos, pero estamos conscientes de que su

existencia en la organización social es un hecho indiscutible”.<sup>125</sup> De igual modo, podemos decir que siempre habrá líderes políticos, con capacidades personales y referentes éticos distintos, siendo interpelados por viejas y nuevas demandas ciudadanas. Desde la demanda de brindar ejemplo, Peter Drucker sostiene que la gente tiene la expectativa de que los líderes no deben comportarse como se comportan todos, sino que se espera que procedan como entienden que deberían proceder ellos mismos hasta la creciente demanda de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

Esto no desconoce las múltiples razones y motivaciones que encauzan la voluntad de un ciudadano para aspirar a configurarse en líder político, sino que le plantea nuevos referentes de actuación. Mientras que durante muchos años los líderes políticos recibían una delegación de poder que les dotaba amplios niveles de autonomía, hoy la ciudadanía demanda activos dotaba amplios niveles de autonomía, hoy la ciudadanía demanda representantes de sus intereses y menores niveles de discrecionalidad. En razón de ello, al liderazgo político se le imponen nuevos límites, asociados a la idea de que el mandato no está exento de rendir cuentas y, eventualmente, ser removido de sus cargos.

Así, los líderes políticos de las democracias del nuevo siglo estarán determinados por una doble condición: por un lado, los límites que la sociedad les imponga como resultado del desarrollo de sus instituciones y de las capacidades autónomas de los ciudadanos para controlar sus acciones; por el otro, los referentes éticos que, de manera inherente, desarrollen como resultado de su evolución personal en la práctica de vivir en democracia.

Siguiendo el hilo del estudio, no obstante que hablamos de una aptitud, innata o desarrollada, es un hecho que las mujeres tienen menos presencia en los puestos directivos, aunque han avanzado en áreas como el liderazgo político. La OCDE, como mencioné en la nota introductoria, reporta que 49.2% de los miembros de la Cámara de Diputados son mujeres, en comparación con el promedio de la Organización, que es de 28% para las cámaras bajas de las legislaturas nacionales.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Payne, James, Las motivaciones de los políticos. México, Limusa, 1990, p.7.

<sup>126</sup> OCDE, *Loc. cit.*

El liderazgo ejercido por las mujeres va de la mano con el reconocimiento de sus derechos humanos y políticos, por ello la importancia de entender el liderazgo como una aptitud de las mujeres para influir en la esfera pública, con pleno ejercicio de sus derechos en el ámbito político.

Como señala Chávez Carapia, la ciudadanía y el liderazgo son referentes para entender el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos de las mujeres para la construcción de un proceso de toma de decisiones que dará lugar al desarrollo del empoderamiento.<sup>127</sup> De ahí que, pese al reconocimiento de la ciudadanía femenina, “los datos estadísticos sobre la participación de la mujer en los espacios políticos evidencian que su participación en las tareas públicas, si bien ha sido cualitativamente relevante, en términos cuantitativos la mujer no puede considerarse una actora social importante en los espacios de toma de decisiones”.<sup>128</sup>

Entre las justificaciones más utilizadas para explicar por qué se frena el liderazgo de las mujeres, destacan: los estereotipos de género,<sup>129</sup> la des-identificación de género,<sup>130</sup> posibles diferencias en el tipo de liderazgo ejercido por sus pares hombres,<sup>131</sup> los trabajos desempeñados tradicionalmente por las mujeres,<sup>132</sup> menor acceso de las mujeres a las redes sociales del centro de trabajo,<sup>133</sup>

---

<sup>127</sup> Chávez Carapia, Julia del Carmen, “Impulsando nuevos liderazgos femeninos. Metodología para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de liderazgo en las mujeres”, en: Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), *Op. cit.*, p. 431.

<sup>128</sup> Véase: Álvarez, Rosa María, *Los derechos de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Defensoría de los Derechos Universitarios, Serie Los Derechos Universitarios en el siglo XXI 5, 2018, pp. 187-188.

<sup>129</sup> Entendidos como “creencias sobre colectivos humanos que se crean y comparten en y entre los grupos dentro de una cultura determinada [...] Se trata de definiciones simplistas usadas para designar a las personas a partir de convencionalismos que no toman en cuenta sus características, capacidades y sentimientos de manera analítica”. Fuente: INMUJERES, Glosario de género, *Op. cit.*, p. 62.

<sup>130</sup> Término que emplea Marcela Lagarde para definir la falta de conciencia de género de algunas mujeres que ocupan cargos en instituciones, universidades u organizaciones, y que descalifican a otras porque se desidentifican como mujeres. “La identificación política como mujeres es producto de la conciencia política de género”, precisa la autora. Véase: Lagarde y de los Ríos, Marcela, “Metodologías feministas para la formación de mujeres lideresas”, en Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), *Op. cit.*, p. 54.

<sup>131</sup> Impera la idea de que las mujeres son menos eficaces al momento de desempeñarse en puestos de alta dirección, porque las mujeres no saben dirigir.

<sup>132</sup> Debemos tener en cuenta las características de los trabajos que han desempeñado tradicionalmente las mujeres; el sector servicios ha ocupado mano de obra femenina durante décadas, prácticamente desde que la mujer empezó a incorporarse al trabajo asalariado.

<sup>133</sup> Lo que llaman las “redes invisibles” de los hombres, y que aluden al apoyo implícito, casi imperceptible, que llevan a cabo los hombres a través de diferentes estrategias, para posibilitar – directa o indirectamente– el acceso de estos a la participación en cargos de toma de decisión, en detrimento de la presencia femenina. Véase: Cáceres Reche, María Pilar *et al.*, “Tendencias

dificultades para conciliar la vida laboral y familiar<sup>134</sup> y la formación educativa de las mujeres,<sup>135</sup> tema que me lleva a reflexionar brevemente sobre el siguiente punto.

### 1.3.1. Importancia de la educación para el liderazgo de las mujeres

En materia de capital humano, el informe elaborado a iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo con el fin de promover el liderazgo, la participación y la representación política de las mujeres en Latinoamérica y el Caribe (PROLID), destaca que a diferencia de la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo, donde se producen evidentes desigualdades de género en educación que favorece a los niños varones, en América Latina las niñas superan a los niños en todos los niveles de escolarización. “Aproximadamente el 60% de las niñas están matriculadas en la educación secundaria y 19% en el nivel terciario; mientras que para los varones estos porcentajes son del 54% y 17%, respectivamente. La brecha histórica que favorecía a los niños varones en las matrículas de la escuela primaria desapareció con las cohortes de 1970, reflejando una tendencia secular hacia la igualdad entre géneros en la matriculación”.<sup>136</sup>

Sin embargo, cuando las sociedades escogen un paradigma de acceso como parte de su estrategia para formar capital humano, “deben tomar conciencia de las disyuntivas entre el acceso y la graduación”;<sup>137</sup> porque si bien la educación superior en la región se ha expandido radicalmente en los últimos 15 años, con un crecimiento del 21% al 43% de la tasa bruta promedio de matrícula,<sup>138</sup> entre el año 2000 y el 2013 “apenas la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación superior

---

actuales de género y el liderazgo de la dirección en los diferentes niveles educativos”, en *EDUCAR*, vol. 48, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2012, pp. 4 y 16.

<sup>134</sup> Aquí cabe una severa crítica al otorgamiento de la licencia de paternidad recientemente aprobada en México, de cinco días, no siempre con goce de sueldo, cuando el promedio de la OCDE es de ocho semanas. Véase: OCDE, *Loc. cit.*

<sup>135</sup> Galeana, Patricia, y Vargas Becerra, Patricia, *Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo. Encuesta Nacional de Género*, México, México, UNAM, Col. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, 2015, p. 191.

<sup>136</sup> Buvinic, Mayra, y Roza, Vivian, *Op. cit.*, p. 3.

<sup>137</sup> Ferreyra, María Marta *et al.*, *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe. Resumen*, Washington DC, Banco Mundial, 2017, p. 36.

<sup>138</sup> Definida por el Banco Mundial como la ratio entre el número de matriculados en educación secundaria y la población de 18 a 24 años de edad.

obtienen su título a tiempo, entre los 25 y 29 años, ya sea porque continúan estudiando o porque abandonaron los estudios”.<sup>139</sup>

Como señala el Banco Mundial “una buena educación juega un papel importante al momento de mejorar las perspectivas de ingreso. Específicamente, el informe encuentra que, en promedio, para América Latina y el Caribe, un estudiante con título de educación superior percibirá más del doble que un estudiante con un diploma de secundaria.”<sup>140</sup>

El estudio del Banco Mundial concluye que, en general, el diseño de un sistema de financiamiento eficiente, responsable y equitativo sigue siendo medular en la agenda de la educación superior de la región. Y para asegurar la igualdad de oportunidades, además de mejorar la calidad educativa, apoyar al estudiantado con una currícula menos rígida,<sup>141</sup> ofrecerle planes de financiamiento que no limiten su elección y generar nexos con el mercado de trabajo,<sup>142</sup> es necesario otorgar incentivos a las instituciones de educación superior (IES) y optimizar su normativa para que contribuyan al éxito de los estudiantes.<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> Banco Mundial, “La educación superior se expande en América Latina y el Caribe, pero aún no desarrolla todo su potencial”, <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/05/17/higher-education-expanding-in-latin-america-and-the-caribbean-but-falling-short-of-potential>.

<sup>140</sup> *Idem*.

<sup>141</sup> Al hablar de los incentivos, competencias y elecciones, monitoreo e información, Ferreyra, María Marta, *et al.* citan a Bordon, P. y C. Fu. (“College-Major Choice to College-then-Major Choice”, en: *Review of Economic Studies* 82 (4), 2015, pp. 1247-88), quienes consideran los efectos de cambiar el sistema actual en Chile, donde los estudiantes eligen la IES y el programa cuando se matriculan, a un sistema en el que los estudiantes elijan primero la IES y posteriormente, una vez que hayan pasado algo de tiempo en la universidad, la titulación concreta. Estiman que el nuevo sistema generaría mejores resultados para los estudiantes, en especial para las mujeres, los estudiantes de ingresos bajos y los estudiantes de habilidades bajas (o una combinación de estos grupos).

<sup>142</sup> Las políticas públicas no deben perder de vista lo que sucede después de la universidad. El informe del Banco Mundial señala que “a medida que el progreso tecnológico altera la estructura de los empleos y las carreras profesionales, cabe esperar que los individuos cambien de empleo más a menudo a lo largo de la vida, e incluso que cambien de carrera. Por lo tanto, algunos programas de educación superior quizá deban acortarse y racionalizarse, y los requisitos profesionales quizá deban cambiar para facilitar transiciones posteriores entre distintas especialidades”. En: Ferreyra, María Marta, *et al.*, *Op. cit.*, p. 39.

<sup>143</sup> Ferreyra, María Marta *et al.*, *Op. cit.*, pp. 25-26.

“La igualdad de género en educación no siempre se refleja en igualdad de género en el trabajo y en los ingresos”;<sup>144</sup> y en la actualidad, las mujeres siguen enfrentando la disyuntiva entre la vida personal y profesional, aun cuando la paridad de género apunta

a otorgar a niños, niñas, hombres y mujeres, igual acceso a una educación de calidad, atendiendo a oportunidades pedagógicas que potencien sus fortalezas, [...] la educación debe verse no sólo como una de las dimensiones en que se debe lograr la equidad de género, sino como una de las herramientas para lograr la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos.<sup>145</sup>

Es esta reflexión la que me lleva al “principio categórico de igualdad” de Robert Dahl,<sup>146</sup> dado que la ciudadanía, entendida como el modelo moderno de representación y participación política donde se relacionan gobierno y sociedad, “como una vía de doble sentido donde tanto el gobierno puede influir en los ciudadanos como estos en el gobierno, en una especie de diálogo o retroalimentación recíproca”,<sup>147</sup> se convierte en una ciudadanía simbólica.

La educación para la ciudadanía<sup>148</sup> incide de manera importante en el ámbito de la participación política, tanto “en instancias formales (dimensión cívica) como en el involucramiento y participación en actividades de la comunidad de carácter local (dimensión civil)”:<sup>149</sup>

---

<sup>144</sup> Buvinic, Mayra, y Roza, Vivian, *Op. cit.*, p. 3.

<sup>145</sup> Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago, UNESCO, 2013, p. 143.

<sup>146</sup> El principio categórico de igualdad designa una situación en donde los miembros de un grupo “creen que ninguno de ellos, y ninguna minoría de entre ellos, está mejor capacitado o capacitada, tan definitivamente que a esa o esas personas deba permitírseles gobernar sobre el resto de la asociación; por el contrario, piensan que todos están igualmente calificados para participar en un pie de igualdad en el proceso de gobierno de la asociación”. Dahl, Robert, *La Democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 43.

<sup>147</sup> Zúñiga Añazco, Yanira, “La ciudadanía liberal moderna y la exclusión femenina”, en *Revista de derecho*, Coquimbo, Universidad Católica del Norte, Chile, RDUCN v.17 n.2, 2010. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-97532010000200006](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532010000200006).

<sup>148</sup> El estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS-2009), coordinado por la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA), investigó la forma en que se preparaba a los jóvenes de diferentes países (de América Latina, sólo participaron México, Guatemala, República Dominicana, Colombia, Paraguay y Chile) para asumir su rol como ciudadanos. El estudio indagó en el conocimiento cívico adquirido por los alumnos, su percepción sobre las instituciones públicas, las formas de gobierno, la corrupción, el respeto a las leyes, y su disposición hacia formas de coexistencia pacífica. Una de las conclusiones es el contraste entre el currículum prescrito y los aprendizajes reales de los alumnos; si bien en los currículos de los seis

Dentro de los factores que influyen en los resultados de la educación para la ciudadanía, uno de los más relevantes es el contexto socioeconómico de donde provienen los estudiantes. [...] se observa una asociación entre mayor estatus socioeconómico y mayor nivel educacional de las personas con una más alta participación política, lo cual favorece la representación de las necesidades e intereses de los sectores de mayores ingresos.<sup>150</sup>

Es así como el factor económico obstaculiza la igualdad de género en educación, dado que éste se relaciona directamente con las políticas públicas generadas en materia educativa, específicamente con la inversión que realicen el Estado y las familias.<sup>151</sup> Además, desde una perspectiva intergeneracional, la UNESCO destaca “que el aumento en la escolaridad de los padres –y en particular de las madres– repercutirá en la salud, la buena alimentación y en la continuidad y éxito escolar de los hijos”.<sup>152</sup> Sin embargo, esta afirmación es criticable porque sigue reproduciendo roles y estereotipos de género, y se traduce en discrepancias de género: mayor proporción de mujeres en educación básica y media superior, pero menor en educación superior. Brecha que deriva en menos posibilidades para ellas de acceder a un empleo bien remunerado y a mejores condiciones de vida.

Las mujeres, especialmente en las zonas rurales y marginadas del país, han visto limitadas sus oportunidades en este rubro; no obstante, se insertan cada vez más al sistema educativo, con lo cual las diferencias entre mujeres y hombres se han reducido. [...] el proceso es paulatino, de tal manera que persisten rezagos educativos que suelen ser más

---

países participantes de la región está presente la preocupación por construir y fortalecer sociedades más democráticas, inclusivas y pacíficas, el conocimiento cívico de los estudiantes es bajo (se ubicó media desviación estándar por debajo del promedio). En cinco de los seis países latinoamericanos, más de la mitad de los jóvenes se ubicó en el nivel más bajo de conocimiento cívico: no conocen los conceptos de democracia participativa como sistema político, ni tienen conocimientos sobre las instituciones, sistemas o conceptos cívicos. El estudio también destaca que el nivel socioeconómico está positivamente asociado con el conocimiento cívico. Véase: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, pp. 122-123.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>151</sup> El Banco Mundial incluye la falta de medios económicos entre alumnos de escasos recursos como una de las causas de la elevada tasa de abandono en la educación superior, junto con la falta de preparación académica, debida en parte a la educación de baja calidad que reciben en la escuela secundaria. Véase: Banco Mundial, “La educación superior se expande en América Latina y el Caribe, pero aún no desarrolla todo su potencial”, *Op. cit.*

<sup>152</sup> Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p. 143.

acentuados para la población femenina, específicamente en la continuidad de sus estudios en los niveles medio y superior.<sup>153</sup>

En suma, la escuela, en tanto espacio de asociatividad donde se forja la identidad de las y los ciudadanos “desde, para, en, hacia, el legítimo “otro”, capaz de construir una común unidad de civilidad, debiera comenzar [...] desde una de-construcción y reconstrucción de significados, los referidos a la vivencia del poder y la ética”,<sup>154</sup> que dé paso a una nueva “interpretación” de lo que significa la ciudadanía.

#### **1.4. Empoderamiento**

El “empoderamiento”, demanda articulada originalmente por los grupos de activistas feministas, ha ganado gran importancia en los círculos internacionales; desde las y los funcionarios de las Naciones Unidas y del Banco Mundial hasta los grupos feministas, hablan acerca de la necesidad de empoderamiento.

En un sentido obvio, el empoderamiento es para que la gente tome control sobre sus vidas: lograr la habilidad para hacer cosas, sentar sus propias agendas, cambiar eventos, de una forma que previamente no existía. Pero para las feministas el empoderamiento es más que esto: comprende la alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género.

La mayor parte de las mujeres aún lleva la carga del trabajo doméstico, de los cuidados y una mayor ocupación de su tiempo que los hombres en asuntos familiares. Y el cuestionar que todo esto se naturalice como “tarea de mujeres” es una cuestión política, porque hay un ejercicio de poder en el privar de espacios y tiempo a esas mujeres, en la explotación

---

<sup>153</sup> Aunque esta visión corresponde al modelo occidental y atribuye un mayor rezago educativo de las mujeres en función de la etnia, en México, el INEGI señala que el principal motivo de inasistencia expresado entre la población masculina es que no quiso o no le gustó estudiar o ya logró su meta educativa; mientras que la primera causa de inasistencia mencionada por las mujeres es la falta de dinero o trabajo. Y “conviene señalar que 10.1% de las mujeres dejó la escuela porque se embarazó o tuvo un hijo y 13.1% lo hizo debido a que se casó o unió”. INEGI, *Mujeres y Hombres en México 2016*, p. 103.

<sup>154</sup> Rendón, Silvia y Rubio, Graciela, “Sujeto y pedagogía: ciudadanía y formación docente”, *Revista Iberoamericana de Educación*, Chile, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, octubre 2006, p. 7.

(aunque amorosa) de sus fuerza corporal y emocional. Pero la dimensión política del feminismo no se queda allí. Porque si la familia, así concebida, es el núcleo de la construcción social en que habitamos, la asimetría modela no sólo lo que sucede en nuestros hogares, sino también en las organizaciones e instituciones. [...].<sup>155</sup>

De modo que las estrategias para el empoderamiento no pueden ser sacadas de su contexto histórico, que creó la carencia de poder en primer lugar, como tampoco pueden ser vistas aisladamente de los procesos presentes. Las teóricas y activistas feministas, aunque aceptan y, más aún, hacen énfasis en la diversidad, sostienen que las mujeres comparten una experiencia común de opresión y subordinación, cualesquiera que sean las diferencias en las formas que éstas asumen.<sup>156</sup> Es común esta afirmación cuando se trata de justificar el debate a favor de una democracia paritaria, en virtud de que es importante que las mujeres participen y lideren en la toma de decisiones políticas de sus respectivos países o comunidades. Esta afirmación se puede resumir en tres argumentos principales:<sup>157</sup>

En primer lugar, se alude al argumento de la democracia representativa y a la legitimidad democrática. En efecto, la democracia debe representar a todos los grupos de la sociedad y las mujeres constituyen la mitad de la población, en términos generales. De ahí que deban estar representadas de forma paritaria en los espacios de decisión política, en todos los poderes del Estado, en los partidos políticos, en organizaciones sociales y en los gobiernos federal, estatal y municipal.

---

<sup>155</sup> Goecke, Ximena V., "Feminismo en voz alta: De la movilización a la construcción política de la identidad feminista", *Le Monde Diplomatique*, Chile, 2019, [https://www.academia.edu/38716608/Feminismo\\_en\\_voz\\_alta\\_de\\_la\\_movilizaci%C3%B3n\\_a\\_la\\_construcci%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica\\_de\\_la\\_identidad\\_feminista?email\\_work\\_card=title](https://www.academia.edu/38716608/Feminismo_en_voz_alta_de_la_movilizaci%C3%B3n_a_la_construcci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_de_la_identidad_feminista?email_work_card=title).

<sup>156</sup> Young, Kate, *Op. cit.*, p. 123.

<sup>157</sup> Argumentos basados en el documento "Por qué necesitamos más mujeres en la política". ONU Mujeres, *Leadership and Governance. Background*, 2012. Cfr. ONU Mujeres, *Empoderamiento Político de las Mujeres: marco para una acción estratégica en América Latina y el Caribe (2014-2017)*, Panamá, ONU Mujeres, 2014, pp. 29-31. El objetivo de esta guía consiste en amplificar las voces de las mujeres y su liderazgo para que puedan influir en la toma de decisiones de los asuntos públicos a todos los niveles. Su participación no sólo garantiza el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres y mejora el funcionamiento de los sistemas democráticos de los países, sino que también se traduce en efectos positivos en la agenda de desarrollo. En suma, pretendemos avanzar hacia la democracia paritaria, como una meta para transformar las relaciones de género, promoviendo el bienestar de las sociedades como un todo en América Latina y el Caribe.

Por supuesto, la legitimidad del sistema no sólo deriva de la presencia física de las mujeres en esos espacios, sino de las oportunidades efectivas que tengan las mujeres electas para representar los intereses de millones de mujeres.<sup>158</sup> Por tanto, además de exigir que haya más mujeres en los distintos espacios y órganos de decisión política, es necesario promover las mismas condiciones de acceso a las estructuras del poder político y las mismas oportunidades de hacer carrera política para hombres y mujeres, en todos los niveles jerárquicos de las organizaciones. Este reto, como señala Laura León Carballo, Consejera Electoral del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) Chiapas, se torna complejo y mayúsculo cuando se trata de entidades como Oaxaca y Chiapas, donde los usos y costumbres privan sobre la institucionalidad, a tal grado que cuando se trata de simulaciones, las mujeres tienden a renunciar al cargo para el cual fueron electas.<sup>159</sup>

Del mismo modo, no basta con un incremento de las mujeres en espacios de decisión, es necesaria una participación cualitativa que se traduzca en que su voz y sus intereses se escuchen no sólo en las “políticas blandas” o tradicionales –Asuntos Sociales, Mujer, Infancia–, sino en los denominados asuntos o áreas “clave” para el Estado –Interior, Hacienda, Seguridad, Fomento, etc.–.

El segundo argumento se refiere a que la participación paritaria de las mujeres (como votantes, como candidatas y como representantes electas) conduce a mayores perspectivas de desarrollo, de democracia efectiva y de buen gobierno.

Dado que las mujeres constituyen la mitad de la población, es importante que estén representadas de forma paritaria en espacios de toma de decisión política para garantizar que sus intereses, preocupaciones y prioridades se tomen en cuenta a la hora de identificar, planificar y ejecutar las

---

<sup>158</sup> Hablo de oportunidades reales de, incluso, desempeñar el cargo para el cual fueron electas. Si bien es cierto que hoy más mujeres que nunca participan desde diferentes espacios en la construcción de nuestra democracia, también es verdad que enfrentan, como nunca antes, los más altos índices de violencia. “Como resultado de los pasados procesos electorales 2017-2018, en México se alcanzó la conformación paritaria del Congreso Federal y de 15 legislaturas locales; no obstante, se considera necesario [...] Elaborar un catálogo de intentos de simulaciones del cumplimiento de la paridad de género que se presentan en las distintas etapas del proceso electoral y en el ejercicio del cargo”. Fuente: Tríptico “*Democracia con inclusión: Buenas prácticas hacia la igualdad sustantiva en América Latina*”, evento conmemorativo por el Día Internacional de las Mujeres, México, Instituto Nacional Electoral, UNAM, Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), ONU Mujeres, 7 de marzo de 2019.

<sup>159</sup> León Carballo, Laura, “Mesa 1. ¿Cómo se pone en práctica la paridad de género? Catálogo de simulaciones y resistencias a la representación de las mujeres”, *Evento conmemorativo por el Día Internacional de las Mujeres: Democracia con inclusión: Op. cit.*

políticas públicas. La experiencia demuestra que la presencia y participación de mujeres en espacios donde se decide la agenda política ha contribuido a que se incorporen temas tradicionalmente olvidados, que repercuten en beneficio de la sociedad, como la guarda y custodia de los hijos, legislación contra la violencia de género, la salud sexual y reproductiva, medidas para generar empleo y autonomía económica de las mujeres, seguridad en espacios públicos, educación, gestión del agua, etc.<sup>160</sup> Ello no quiere decir que todas las mujeres representen las mismas ideas o intereses, ya que cada mujer aporta su propia visión, pero sí se ven afectadas por razón de su género.<sup>161</sup>

Además, puesto que la división sexual del trabajo se replica en todos los espacios laborales, la participación de las mujeres aporta ideas y formas de actuar diferentes en el proceso de toma de decisiones dentro del quehacer político, a partir de los distintos roles y experiencias de mujeres y hombres que derivan de aprendizajes diferenciados. Este argumento resulta sumamente útil para profundizar en la teoría del cambio, porque la participación de las mujeres puede contribuir a modificar los marcos mentales<sup>162</sup> en los que tradicionalmente basan sus decisiones y que a lo largo de los siglos han perpetuado la discriminación y la desigualdad de género, algo que se plasma incluso con la utilización de un vocabulario distinto. Por ello, el hecho de que el debate político se nutra de todas las opciones y conocimientos de la sociedad, de hombres y mujeres de todos los sectores, forma parte de una visión integral de la democracia y del buen gobierno. Las decisiones políticas deben y pueden fundamentarse desde la diversidad.

En este punto, cabe mencionar la conexión entre participación política de las mujeres, transparencia y buen gobierno. En el reporte *Engendering Development*, el Banco Mundial reconoce como menos

---

<sup>160</sup> En el Anexo 1, p. 226, incluyo algunos ejemplos en los cuales destaca la participación de las mujeres diputadas y senadoras en materias que atañen al bienestar y mejora de las condiciones de vida de las mujeres. Son ellas las que están incorporando y poniendo en la mesa de discusión temas que inciden directamente en la vida de las mujeres y sus familias. Asimismo, un ejemplo del alcance que tiene la organización de las mujeres en comunidad, en un recurso público tan demandado como el agua, y el peso de la desigualdad estructural al momento de asumir el poder que ellas mismas obtuvieron con su trabajo.

<sup>161</sup> Phillips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 66.

<sup>162</sup> Véanse textos como: *The Political Brain* (Andrew Westen), *The Political Mind* (George Lakoff) o *Thinking, Fast and Slow* (Daniel Kahneman), los cuales demuestran que las personas pensamos fundamentalmente en términos de marcos y de metáforas, hasta el punto de que, si los hechos no encajan en nuestros marcos mentales, llegamos a distorsionar como reacción para mantener dichos marcos. De ahí la importancia de que las mujeres puedan intervenir en la toma de decisiones desde sus propios marcos conceptuales y culturales.

evidente la relación directa entre género y corrupción que entre las formas de dominación masculinas ligadas al clientelismo y a la corrupción.<sup>163</sup> Señala que el respeto de los derechos de las mujeres y una mayor participación de mujeres y hombres en la vida pública se asocian con negocios y gobiernos más limpios y una mejor gobernanza; a mayor influencia de las mujeres en la vida pública, menor nivel de corrupción, tal vez –subraya el estudio– porque las mujeres tienen estándares más altos de comportamiento ético o mayor aversión al riesgo.<sup>164</sup> Asimismo, destaca hallazgos sugerentes como el hecho de que las mujeres en los negocios tienen menos probabilidades de pagar sobornos a los funcionarios del gobierno.<sup>165</sup>

Sin embargo, con base en tres estudios de caso (Colombia, Chile y El Salvador) el PNUD señala que no hay evidencia sólida que vincule la presencia de mujeres en las posiciones de dirección y decisión con el grado de corrupción en un país.<sup>166</sup> Y en el mismo sentido, la Encuesta Nacional de Género elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, arrojó que cuatro de cada 10 mexicanos expresó su acuerdo total y parcial ante la afirmación “las mujeres gobernantes son más honestas que los hombres”.<sup>167</sup>

De modo que, como concluye el PNUD, aunque para algunos puede ser válida la correlación mayor presencia de mujeres en la política / menor corrupción, el análisis de los datos existentes en la actualidad para América Latina no avalan una relación causal. Nada más alejado de la igualdad sustantiva que apoyarse en estereotipos como “las mujeres por naturaleza son menos corruptibles que los hombres y, por tanto, cuando hay más mujeres en los puestos de toma de decisión baja la corrupción”.<sup>168</sup> Este tipo de enfoques –siguiendo al mismo PNUD– son “esencialistas” y se ven

---

<sup>163</sup> Goetz, Anne Marie, “Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?”, *Development and Change*, vol. 38, núm. 1, 2007, pp. 87-105.

<sup>164</sup> Véase: The World Bank, *Engendering development: Through gender equality in rights, resources, and voice*, Washington, Oxford University Press, 2001, pp. 12-13.

<sup>165</sup> Con base en un estudio de 350 firmas realizado en la República de Georgia, el Banco Mundial concluye que las firmas que son propiedad de hombres o administradas por hombres tienen 10 por ciento más probabilidades de hacer pagos no oficiales a los funcionarios del gobierno que aquellas que son propiedad de mujeres o están bajo su administración; el resultado se mantiene –destaca el Banco– independientemente de las características, sector y tamaño de la empresa, así como de las características del propietario o gerente. The World Bank, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>166</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Género y corrupción en América Latina: ¿Hay alguna conexión?*, Documento de Trabajo, Nueva York, 2014, p. 37.

<sup>167</sup> Galeana, Patricia, y Vargas Becerra, Patricia, *Op. cit.*, p. 150.

<sup>168</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Género y corrupción en América Latina*, *Op. cit.*, p. 7.

reflejados en estrategias de incremento de mujeres en las instituciones; y “aunque pudiera evaluarse como beneficioso en el corto plazo en términos de democracia paritaria, a la larga puede tener efectos contraproducentes si se ponen las expectativas de frenar la corrupción con las mujeres (y en “su naturaleza incorruptible”) sin poner el foco en los factores que actúan como promotores y desencadenantes de la corrupción”.<sup>169</sup>

Siguiendo con los argumentos basados en el documento “Por qué necesitamos más mujeres en la política”, el tercero se basa en la importancia de promover que las mujeres ocupen altas responsabilidades en política: su efecto multiplicador para empoderar a más mujeres en todas las esferas de sus vidas. Que haya mujeres líderes políticas contribuye a generar nuevos roles y prototipos de mujeres, distintos de los tradicionales, resultando sumamente útil para erradicar prejuicios discriminatorios contra las mujeres.

Estudios de Promoción de la Mujer de Naciones Unidas (ONU Mujeres) o los informes de la Unión Interparlamentaria (IPU) sugieren que la presencia de una masa crítica de mujeres en los parlamentos, ministerios o gobiernos locales es un estímulo para atraer a más mujeres, pues esos lugares de trabajo van despertando y adaptando su sensibilidad al género, con nuevos horarios, facilidades, guarderías y medidas de diversa índole que hacen esos espacios más accesibles a las mujeres, pero también a la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la conciliación entre la vida laboral y familiar.<sup>170</sup>

Junto al incremento de mujeres líderes, resulta imperativo que tanto mujeres como hombres desarrollen formas de liderazgo transformadores, que no reproduzcan fórmulas de liderazgos tradicionales masculinos, sino nuevos modelos, que logren deconstruir los roles masculinos y femeninos y hagan conciliar las responsabilidades de hombres y mujeres en todas las dimensiones de sus vidas.

---

<sup>169</sup> *Idem.*

<sup>170</sup> Véase: Parlamento Latinoamericano, Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos de Panamá, ONUMUJERES, *Hacia la democracia paritaria*, ‘Encuentro de Parlamentarias/os sobre Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo Sostenible en el siglo XXI’, p. 4, <http://parlatino.org/pdf/mujeres/Nota-Conceptual.pdf/>.

En ese sentido, forma parte del debate si las mujeres que se incorporan a la vida política deben dar prioridad a la agenda de género, por el solo hecho de ser mujeres;<sup>171</sup> de cualquier modo, ser mujer no significa tener conciencia de género, por ello resulta fundamental la capacitación en género, tanto de hombres como de mujeres. Sin embargo, es contradictorio exigir o esperar que las mujeres políticas deban tener valores, méritos, cualificaciones o dedicarse a áreas específicas por el hecho de ser mujeres, distintos de los de sus pares hombres.

Otros estudios que demuestran la importancia del liderazgo político de las mujeres son el denominado “Mujeres: la nueva raza del poder” de la Fundación Iniciativa para la Justicia, con sede en Nueva York, donde se afirmaba y demostraba cómo los derechos de las mujeres habían avanzado siempre que otras mujeres ostentaban la máxima responsabilidad ejecutiva, fuera en el nivel local o estatal. Y otra prestigiosa institución no gubernamental, *WomenWatch*, concluye en su informe anual de 2007 que “históricamente hemos comprobado como el tener mujeres en el poder se traduce en un mayor enfoque en la salud y la educación y en planes sociales más sensibles y efectivos”.<sup>172</sup>

Asimismo, el informe de la Unión Interparlamentaria, organización que agrupa a los parlamentos del mundo y que tiene estatus de observador permanente en Naciones Unidas, demuestra que las políticas públicas de orientación social cambian (y mucho) cuando las mujeres gobiernan, como por ejemplo en el caso de Elizabeth Clark, en Nueva Zelanda, que logró equilibrar las cuentas públicas al tiempo que aumentó la protección social, paralizando el proyecto de privatización del sistema de pensiones. Pero la presencia de estas mujeres, presidentas y primeras ministras en lugares de tanta visibilidad y responsabilidad, no pueden ocultarnos dos datos. El primero, que el peso de las mujeres en el espacio legislativo o ejecutivo sigue ofreciendo un balance muy desigual; según el Instituto de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de Naciones Unidas o los informes de la Unión Interparlamentaria, sólo el 24% de los parlamentarios en el mundo son mujeres. El segundo, que las percepciones de los electores en relación con el género de los candidatos siguen

---

<sup>171</sup> ONU Mujeres promueve que tanto hombres como mujeres que participan en espacios de decisión política entiendan e incorporen la perspectiva de género en su quehacer, al igual que se promueve la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas e instituciones públicas. Para consultar más sobre el tema véase: <http://www.unwomen.org/es>.

<sup>172</sup> Gutiérrez Rubí, Antonio, *Políticas. Mujeres protagonistas de un poder diferenciado*, España, Colección Planta 29, 2008, pp. 32-33.

condicionando las opiniones públicas sobre la personalidad, habilidad y capacidad de las mujeres políticas.

Al respecto, cabe mencionar que el empoderamiento forma parte de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, la cual considera la plena participación de las mujeres en todos los espacios en donde se deliberan y deciden los asuntos públicos, tanto en la esfera política como en la económica. Su Objetivo 5, dirigido a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas, incluye la meta de “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”.

Una conclusión relevante sobre el concepto de empoderamiento es que las mujeres líderes refuerzan el concepto de la mujer ciudadana frente a la mujer víctima, sometida, vulnerable y dependiente económicamente, significados que se construyen, consensan y comparten socialmente para dar paso a una ciudadanía simbólica, concepto que analizo en el siguiente apartado.

### **1.5. Ciudadanía simbólica**

Lo que está pasando en la actualidad con los movimientos feministas suscita una serie de reflexiones: “la producción teórica más importante ha tenido lugar en las dos últimas décadas, sin estar acompañada por un movimiento social pujante como había sucedido durante el principio de la Segunda Ola. El feminismo consiguió colocar la cuestión de la emancipación de las mujeres en la agenda pública desde mediados de los setenta, para comenzar a desarticularse y perder fuerza como movimiento social años después”.<sup>173</sup> El feminismo ha sido crecientemente visible en el ámbito académico, en la investigación y también en el enunciado de los cambios sociales; sin embargo, ha sido incipiente y desarticulada su institucionalización. Aunque cada vez son más las feministas que forman o participan en organizaciones de la sociedad civil, así como en gobiernos y organismos internacionales, el feminismo como sujeto de interlocución válido se aleja cada vez más de la opinión pública y “no ha ganado más popularidad entre las mujeres jóvenes de occidente”.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Gamba, Susana, “Feminismo: historia y corrientes”, *Mujeres en Red. El Periódico Feminista*, 2008, <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1397/>.

<sup>174</sup> En un artículo publicado por la BBC, Christina Scharff habla de un rechazo al feminismo, de una falta de identificación de las mujeres con el término, aunque paradójicamente es creciente la participación de mujeres y hombres en marchas y movimientos *online*. A partir de diferentes

No obstante, hablar del liderazgo ejercido por mujeres implica reconocer que hay mujeres trabajando por el feminismo, reivindicando la igualdad, luchando por ella. No se trata de un tema que sea competencia exclusiva de mujeres y para mujeres, sino que atañe a toda la población mundial.

Celia Amorós plantea que la emergencia de las mujeres en el espacio público crea problemas filosóficos, es decir, problemas que conciernen a lo que la especie humana sabe de sí misma y traduce en conceptos; porque el ámbito de la política se ha constituido en la omisión práctica y simbólica de las mujeres. Por tanto, la política viene a ser un espacio que abstrae a las mujeres, las pone aparte, y homologa por juramento cívico a los varones como sujetos. La política es el espacio de los pactos patriarcales que genera un corpus autóctono no nacido de mujer.<sup>175</sup>

Ya en Grecia, señala Posada Kubissa citando a Amorós, con el paso de las explicaciones míticas a la racionalización de la política se produce esta concepción del espacio de lo político como el ámbito de los pactos patriarcales, en donde además se acepta la idea de que todas las mujeres son iguales;<sup>176</sup> y en consecuencia, se negará a las mujeres el acceso al ágora.

Ahora bien, se pregunta Celia Amorós, ¿nos echan de la polis por ser ésta masculina?, o más bien ¿nos hacen creer que es masculina porque nos echan? En cualquier caso, y en tanto que excluidas del poder, a Amorós le parece evidente que el poder de una mujer individual está condicionado al de las mujeres como genérico. [...] el poder lo es siempre de grupos. Pero como establece el propio Rousseau en ruptura con el Antiguo Régimen,

---

encuestas realizadas en Europa (Suecia, Francia, Noruega, Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia y Alemania) y Estados Unidos, la autora señala que menos de una de cada cinco mujeres jóvenes se etiquetaría a sí misma como feminista; y explica que las personas no parecen rechazar el término feminismo porque estén en contra de la igualdad de género o porque crean que se ha logrado, sino que el término no las representa, especialmente a las mujeres de clase trabajadora. Véase: “Por qué tantas mujeres jóvenes no se identifican con el término feminista”, BBC.com, 17 de febrero de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47185833/>.

<sup>175</sup> Posada Kubissa, Luisa, “Filosofía y feminismo en Celia Amorós”, *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, Universidad Complutense, Madrid, 2009, p. 163. Consultado en septiembre de 2017 en: <https://revistas.ucm.es/index.php/ASEM/article/download/.../15203/>.

<sup>176</sup> La “lógica de las idénticas” según Celia Amorós, reflexión que comparte Lamas al hablar del ámbito político, en el cual las mujeres se autorreconocen como iguales, sin reconocer su valor y diferencia, lo que deriva en dificultades para competir abiertamente. Asimismo, Lamas cita a la filósofa española Celia Amorós para hablar del campo de indiscernibilidad social, en donde no se distinguen claramente unas a otras; únicamente es fácil identificar a las otras, a “las diferentes”, a las indígenas, a las mujeres con discapacidad, a las que se considera pertenecen a otros grupos.

son todos los varones y sólo los varones quienes constituyen la voluntad general. De modo que como lo lee entre otras Carole Pateman, en los pensadores modernos del contrato social, de los que somos herederos, la mujer no participa de este contrato, pues cuando el mismo se establece, está ya excluida de antemano: previo al contrato social se habría dado entre los sexos un contrato sexual, por el cual las mujeres quedan sometidas al varón y pactan su sujeción a cambio de protección.<sup>177</sup>

Esta tesis de Carole Pateman lleva a Celia Amorós a señalar que sólo es posible cambiar la política y entrar en ella a partir de una común sororidad o de pactos entre mujeres, que enfrenten a esa racionalización política las aspiraciones radicalmente feministas de la igualdad.<sup>178</sup> La alianza sórica, en palabras de Marcela Lagarde, es puntual, parcial, temporal y debe ser pactada en sus términos para favorecer la actuación conjunta, empoderada, de las mujeres que reconocen de manera recíproca su autoridad.<sup>179</sup>

Es este concepto de simbolización, al otorgar significados de manera arbitraria a algo, lo que nos lleva a un concepto por demás pertinente en la presente investigación: la ciudadanía simbólica.

Para abordar este tema, es ilustrativo lo señalado por Marta Lamas respecto a lo difícil que resulta para las mujeres aceptar críticas en el mundo laboral; “todo se lo toman muy personal, y es una problemática que se comparte en todo el mundo. Los hombres aprenden desde pequeños a reconocer sus diferencias y habilidades”.<sup>180</sup> En este sentido, “las niñas no tuvimos ese entrenamiento para trabajar en equipo; los juegos diferenciados permitieron a los hombres medirse, pelear, rivalizarse abiertamente. Las mujeres no aprendieron a competir, a hacer quipo y formar aliados, y la sociedad valoriza a las mujeres por su función en el ámbito doméstico, y por tener las características que son femeninas: buena, obediente, abnegada”.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Posada Kubissa, Luisa, *Op. cit.*, p. 163.

<sup>178</sup> *Idem.*

<sup>179</sup> Lagarde y de los Ríos, Marcela, “Metodologías feministas para la formación de mujeres líderes”, en Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), *Op. cit.*, p. 65.

<sup>180</sup> Lamas, Marta, *¿De qué hablamos cuando hablamos de género?*, 2015, <http://www.grandesmaestros.unam.mx/curso-disponible/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-genero/>.

<sup>181</sup> *Idem.*

Al no tener este entrenamiento cultural de competir, continúa Lamas, al entrar al mundo del trabajo las mujeres empezaron a usar el mismo tipo de mecanismos que en el mundo privado, “comenzaron a utilizar las tretas del débil, que consisten en el silencio, la ley del hielo, la manipulación, el chisme, el chantaje y la agresión pasiva”.<sup>182</sup>

El mandato de la feminidad ha planteado que la forma de relacionarse de las mujeres con el mundo, lo que se llama la mediación con el mundo, sea el amor abnegado hacia los otros. La abnegación, el negarse a sí mismas. Y es esta lógica cultural de género la que deriva en una servidumbre de carácter simbólico; por ello, cuando una se separa del segundo sexo, se aleja del mandato de las mujeres, provoca un sentimiento de traición en las demás.<sup>183</sup>

No resulta fácil reconocer la superioridad de las mujeres, porque se pone en jaque el sentido de pertenencia creado por la lógica cultural de las idénticas;<sup>184</sup> muchas veces, lo que ocurre es que buscan la medida de su valor en el mundo masculino, cuando deberían buscarlo entre ellas mismas, reconocer que se necesitan y optar por una perspectiva que las lleve a las alianzas, a los pactos.

Es esta lógica de la necesidad la que, advierte Lamas, debe llevarlas a reconocer que sí necesitan a una mujer que las represente en los cargos de alto nivel, en los espacios de toma de decisiones y de poder. Y es precisamente esta noción la que lleva, para fines del presente estudio, a revisar el concepto de ciudadanía simbólica, entendida como aquella que tiene como objeto.

Favorecer el acceso a bienes materiales y simbólicos que amplíen el horizonte de lo posible, y que desnaturalicen los límites en [las mujeres], habilitando herramientas que permitan posicionar[a]s políticamente como parte de un Estado y de una territorialidad – material y simbólica– que impacta en su vida cotidiana. Pensar la ciudadanía implica entenderla como un proceso político permanente, dialógico y por ello superador de

---

<sup>182</sup> *Idem.*

<sup>183</sup> *Idem.*

<sup>184</sup> Véase lo señalado en la nota 176, p. 56.

aquellas nociones totalizadoras de raíz liberal que la interpretan como un concepto estático.<sup>185</sup>

Desde esta perspectiva, la acción individual y colectiva cobra una nueva trascendencia para las mujeres, quienes “desde un presente multicultural e incierto deben redefinir el significado y la acción de las instituciones, como una nueva forma de concebir la ciudadanía, esto es, el vínculo político del sujeto con otros”.

Una vez hecho el esfuerzo por definir la ciudadanía simbólica para los fines de esta investigación, toca desarrollar el concepto de democracia paritaria, para lo cual empezaremos por construir teóricamente el concepto de democracia para después dar una aproximación al concepto actual de democracia paritaria.

## 1.6. Democracia

Del griego *demos*, pueblo, y *kratós*, poder, autoridad, democracia significa el predominio popular en el Estado;<sup>186</sup> mientras que el DRAE la define en su primera acepción como “forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos”. Etimológicamente, democracia es “el gobierno del pueblo por el pueblo”, lo cual supone, en teoría, la identificación de los gobernantes y los gobernados.

“El principio del gobierno democrático es la libertad”, afirma Aristóteles en *La Política*; mientras que Santo Tomás (*de regimine principum*) define democracia como “el gobierno del pueblo, en que la masa de los plebeyos, por el poder de la cantidad, oprime a los ricos”.<sup>187</sup>

Desde su dimensión normativa, Constancio Carrasco Daza explica que

---

<sup>185</sup> Pavcovich, P.; Romano, C.; Massafara, L.; Fatyass, R.; Budassi, L.; Remondetti, L.; Valeriani, S., *Bienes simbólicos: Ciudadanía y educación popular*, en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ext/article/view/1221/2127>.

<sup>186</sup> <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/democracia/democracia.htm>.

<sup>187</sup> *Idem*.

la democracia posee un doble cariz; es tanto método que instrumenta el derecho electoral, compuesto por reglas específicas que a través de la participación ciudadana buscan instaurarla y consolidarla; así como un programa ético que supone la anteposición de valores y principios esenciales, como son los derechos políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, frente a cualquier interés individual o contrario a la dignidad de las personas.<sup>188</sup>

Sartori destaca la complejidad conceptual del término democracia, en tanto entidad política y una forma de Estado y gobierno que no es estática, pasa por el tamiz sociocultural; de manera que mientras “el discurso sobre la democracia de los antiguos es relativamente simple, el discurso sobre la democracia de los modernos es complejo”.<sup>189</sup>

Hoy la democracia, precisa el politólogo, “es una abreviación que significa liberal-democracia”, y distingue tres aspectos: la democracia como principio de legitimidad, como sistema político y como ideal:

[...] La legitimidad democrática postula que el poder deriva del *demos*, el pueblo, es decir, que se basa en el consenso “verificado” (no presunto), de los ciudadanos. La democracia no acepta auto-investiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder está legitimado (además de condicionado y revocado), por elecciones libres y periódicas.<sup>190</sup>

La democracia como sistema político tiene relación con la titularidad y el ejercicio del poder. Para colectividades pequeñas, como fue el caso de las asambleas en la ciudad-estado de la Grecia antigua, o los cabildos abiertos de nuestra organización colonial, fue posible la interacción cara a cara de los ciudadanos, y en estos casos, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos, una forma de autogobierno. Pero cuando el pueblo se compone de millones de personas, esta

---

<sup>188</sup> Ayala Sánchez, Alfonso, *Visiones críticas de la democracia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, 2016, p. 13.

<sup>189</sup> Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 29.

<sup>190</sup> Hasta aquí está claro que la titularidad del poder la tiene el pueblo –siguiendo a Sartori–, pero el problema del poder no es sólo de titularidad, “es sobre todo de ejercicio”.

práctica se vuelve imposible y entonces es necesario aislar la titularidad del ejercicio; así nace la democracia representativa.

Aun cuando “la exigencia de estimular la participación del ciudadano es sacrosanta”, Sartori cita a Mill para afirmar que el autogobierno no es “el gobierno de cada uno sobre sí mismo, sino el gobierno sobre cada uno por parte de todos los demás”;<sup>191</sup> y sostiene que el problema ya no es propiamente de autogobierno, sino de limitación y control sobre el gobierno:

[...] Es inútil engañarse: la democracia “en grande” ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa –como el referéndum y la iniciativa legislativa popular– no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes.<sup>192</sup>

Respecto al tercer principio, la democracia como un ideal, explica Sartori que ésta es reducida a un ideal generalizado de “progresiva mayor igualdad”; por ello, “la democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal”.<sup>193</sup> El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión ideal, sin la cual, una democracia no nace o bien se distiende rápidamente. El elemento dinámico es esta diferencia entre la democracia ideal y la democracia real, que hace a esta última perfectible. Cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva la apuesta.

Las distintas teorías sobre la democracia y la forma en que ésta concibe las relaciones de poder, parten de un lugar común al concebirla como la forma de gobierno que edifica en la autodeterminación de la ciudadanía, sustentada en la capacidad de la misma de darse sus propias leyes y decidir libremente el rumbo de las acciones que a toda la comunidad le conciernen, reconociendo que la ciudadanía es capaz de asumir la dirección y el futuro de sus vidas.

---

<sup>191</sup> Mill, J.S., *On Liberty* (1859), Nueva York, 1975, p. 5 [ed. cast., *Sobre la libertad*, Madrid Alianza Editorial, 1997]. Sartori, *Op. cit.*, p. 30.

<sup>192</sup> Sartori, *Loc. cit.*

<sup>193</sup> Sartori, *Op. cit.*, p. 31.

Según la concepción dominante, para Luigi Ferrajoli la democracia consiste únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por tanto a la mayoría de sus miembros, el poder –directo o a través de representantes– de asumir decisiones. Por ello, sostiene Córdova Vianello que la democracia en todos los sentidos es ante todo la forma de gobierno que implica la inclusión del mayor número de personas en la toma de decisiones<sup>194</sup>. Ésta no es sólo la acepción etimológica de “democracia”, sino también la concepción unánimemente compartida –desde Kelsen a Bobbio, desde Schumpeter a Dahl– de la teoría y la filosofía política.<sup>195</sup>

Esta definición de la democracia, que puede llamarse formal o procedimental, la identifica únicamente sobre la base de las formas y de los procedimientos idóneos para garantizar la voluntad popular: en otras palabras, sobre la base del *quién* (el pueblo o sus representantes) y del *cómo* (la regla de la mayoría) de las decisiones, independientemente de sus contenidos, cualesquiera que ellos sean. Incluso un sistema en el cual se decidiese por mayoría la supresión de una minoría, seguiría este criterio democrático.

Para Norberto Bobbio, la única manera de entender cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior.<sup>196</sup>

La teoría procedimentalista de la democracia enlista el mínimo instrumental para sugerir la existencia de la misma:

- a) Participación política del mayor número posible de ciudadanos interesados.
- b) La regla de la mayoría para las decisiones políticas.

---

<sup>194</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, Palabras de inauguración del *Evento conmemorativo por el Día Internacional de las Mujeres: “Democracia con inclusión*, *Loc. cit.*

<sup>195</sup> Carbonell, Miguel, “Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero”, en Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008, p. 77.

<sup>196</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 24.

- c) Derechos de comunicación y con ello la selección entre programas y grupos rectores diversos.
- d) Protección de la esfera privada.<sup>197</sup>

Sin embargo, el ejercicio de la democracia en el contexto real de las sociedades contemporáneas se enfrenta a la presencia de poderosos grupos de interés, institucionales y clandestinos, que mediante su enorme poder pueden imponer sus decisiones a la sociedad. La propia condición de la ciudadanía, poco informada y participativa, no le permite el ejercicio de un peso real en el ámbito de la toma de decisiones.<sup>198</sup> En esta visión, los medios por los que la mayoría llega a ser una mayoría son los debates previos, discusión, persuasión, modificaciones de los propios puntos de vista para hacer frente a las opiniones minoritarias.<sup>199</sup>

Al respecto, Dahl señala que una sociedad política es democrática si cumple requisitos institucionales formales:

- a) El control clave de las decisiones gubernamentales en torno a la política está depositado constitucionalmente en los funcionarios elegidos.
- b) Los funcionarios son elegidos en elecciones periódicas y llevadas a cabo limpiamente, en donde la coerción es relativamente rara.
- c) Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a votar en la elección de los funcionarios.
- d) En realidad todos los adultos tienen el derecho a participar como candidatos a puestos de elección en el gobierno, si bien la edad límite puede ser más alta para tener un puesto que para ejercer el sufragio.
- e) Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin el peligro de severos castigos, sobre cuestiones políticas, definidas ampliamente, incluyendo críticas a

---

<sup>197</sup> *Idem.*

<sup>198</sup> Al respecto, conviene señalar que la libertad de expresión es “elemento indispensable para la formación de la opinión pública y para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada [...] Una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”. De ahí que la libertad de expresión no sólo es un derecho individual, sino social. *Cfr.* Castilla Juárez, Karlos. A., *Loc. cit.*

<sup>199</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, España, Trotta, 1998, p. 384.

funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico y a la ideología prevaleciente.

- f) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Más aún, existen fuentes alternativas de información y están protegidas por la ley.<sup>200</sup>

De este modo, el concepto de democracia en Dahl va más allá de lo puramente electoral, pues incluye tanto el ejercicio de derechos como el de expresión, de información y de asociación, sin los cuales el concepto de democracia es muy limitado. En esta teoría, la democracia tiene su origen en la voluntad popular, pero su ejercicio requiere derechos y garantías que deben ser asegurados por el Estado.

El derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer control democrático sobre las personas encargadas de los asuntos de interés público.<sup>201</sup> Es "condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre".<sup>202</sup>

La preservación de esta comunicación pública libre, sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular, exige la garantía de derechos fundamentales comunes a todas y todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones del poder.<sup>203</sup> El derecho de la información es producto de la sociedad contemporánea, del ejercicio de la pluralidad y la práctica de la diversidad y la tolerancia. Su finalidad es impregnar los valores democráticos y libertarios en el régimen jurídico.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 2006, p. 100.

<sup>201</sup> Organización de los Estados Americanos, 3. *Capítulo II. Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio*, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=610&IID=2>

<sup>202</sup> *Idem*.

<sup>203</sup> Romero Coloma, Aurelia María, *La intimidad privada: problemática jurídica*, Colección Scientia Iuridica, Madrid, Reus, 2008, p. 38.

<sup>204</sup> Villanueva, Ernesto, "Introducción", en: *Derecho comparado de la información*, México, Universidad Iberoamericana-Ciudad de México, Konrad Adenauer Stiftung, Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 9.

Guillermo O'Donnell ha señalado una característica importante de los gobiernos y Estados en la región latinoamericana:<sup>205</sup>

[...] el Estado ha perdido terreno frente a poderes fácticos que son capaces de imponer sus intereses dentro de él y sobre los de las mayorías. O' Donnell parte de la idea de que – en términos generales– los estados latinoamericanos son débiles, en virtud de que han sido deficitarios en el cumplimiento de tres funciones básicas: la eficacia, la eficiencia y la credibilidad. La eficacia es la capacidad de un Estado para proveer de ciertos satisfactores sociales básicos a su población, a través de políticas públicas operadas por un cuerpo burocrático moderno, es decir, con capacidad operativa para traducir los programas de gobierno en acciones concretas de beneficio y desarrollo económico social. Se requeriría de una burocracia no dispendiosa ni corrupta, profesionalizada, que regule sus acciones en el marco de la ley. Una burocracia que use y asigne racionalmente los, de por sí, escasos recursos. Por eficiencia se entiende el imperio de la ley en las diversas relaciones sociales. El ejercicio del derecho sin distingos sociales, culturales, de género o por cualquier otro motivo. Un Estado de Derecho auténtico supone la existencia de instituciones probas y eficientes. En América Latina, sin embargo, éste no ha sido el caso. El derecho –su ejercicio– ha estado sometido a la discrecionalidad de los impartidores de justicia, a la influencia del poder y del dinero. Los más desfavorecidos en lo económico social han resultado los más afectados en la impartición de la justicia. Dado lo anterior, es débil la credibilidad, entendida como la aceptación de la población en las instituciones políticas y en los gobiernos latinoamericanos, los que, invariablemente, pretenden legitimar su dominio, buscando hacer creer que todo lo que hacen es en beneficio de la sociedad. La legitimidad del Estado y, en general, de las instituciones frente a las demandas sociales es baja [...].<sup>206</sup>

Siguiendo a Dahl y O'Donnell, la democracia procedimental tiene desafíos inherentes a su propio desempeño: no basta lograr el voto de la mayoría, se requiere además el ejercicio de la libertad de expresión como vía de discusión e involucramiento cívico-político que garantice su autonomía ante

---

<sup>205</sup> O' Donnell, Guillermo (Comp.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Buenos Aires, Politeia, 2003, pp. 33-34.

<sup>206</sup> *Idem.*

los poderes fácticos, los cuales desvían la voluntad popular hacia el puro interés minoritario e incluso personal.

### 1.6.1. Democracia paritaria

Esclarecido el concepto de democracia, para comprender en nuestro contexto actual esta reciente significación de la democracia paritaria, partimos de lo que la CEPAL explica sobre este término, a partir de los desequilibrios y el déficit que sufren las mujeres con el desarrollo sostenible, y lo sobrepone como una exigencia para avanzar hacia una cultura política democrática efectiva y real, que contribuya al buen gobierno

para transformar las relaciones de género, impulsando y desarrollando los derechos recogidos en el marco internacional y regional de derechos humanos que garantizan la plena participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, y sin discriminación de ningún tipo, en los cargos públicos y en la toma de decisiones en todos los niveles locales, sub-nacionales o estatales.<sup>207</sup>

La idea de democracia paritaria, de acuerdo con Sevilla Merino, “parte del reconocimiento del hecho de que las mujeres constituyen el 50% de la sociedad, la mitad de las inteligencias y capacidades potenciales de la humanidad y, por ello, su infrarrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad. Por el contrario una participación equilibrada puede generar ideas, valores y comportamientos, por lo que se reclama un reparto equilibrado del poder.”<sup>208</sup>

En este sentido, las cuotas de género son presentadas como una herramienta para arribar a la paridad de participación, como principio articulador de un nuevo modelo democrático. Sin embargo, a diferencia de las cuotas, la democracia paritaria “tiene pretensiones ambiciosas y transversales: la reestructuración tanto del espacio público-estatal (las decisiones políticas), como del público-no

---

<sup>207</sup> CEPAL, *Op. cit.*, p. 12.

<sup>208</sup> Sevilla Merino, Julia, *Democracia paritaria y constitución*, p. 1, <http://www.democraciaparitaria.com/administracion/documentos/ficheros/28112006125125JULIAS%20democracia%20paritaria%20y%20constitucion.pdf>

estatal (el mercado), alcanzando inclusive a la esfera doméstica (la familia)".<sup>209</sup> De ahí que no resulte extraño que la paridad resulte apellidada en función de los dominios a los que se aplica (paridad política, paridad en el empleo, paridad en la familia).

La paridad es entendida, para fines de la presente investigación, como "uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política y en las relaciones familiares".<sup>210</sup> Por ello la paridad, en palabras de Marques-Pereira, constituye una manera de nombrar y resignificar la igualdad.<sup>211</sup>

De acuerdo con Zúñiga Añazco, la paridad se ha transformado –pese a sus problemas teóricos– en una auténtica política de reconocimiento, desarrollada en el marco de la justicia social que emergió para resolver problemas de distribución de bienes e ingresos. La paridad, de acuerdo con la autora, debe entenderse como una estrategia de transformación que busca intervenir en el contexto socio-institucional de manera permanente;<sup>212</sup> como advierte Santín del Río, la mejor forma de la paridad es la que no tiene que ser promulgada ni declarada como una obligación a cumplir, sino que es el resultado del avance social.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> Zúñiga Añazco, Yanira, "Paridad y cuotas: Un análisis de sus estrategias teórico-normativas y de su efectividad práctica", en: Mestre, Ruth, y Zúñiga Añazco, Yanira (Coords.), *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina*, Estudios Latinoamericanos, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, p. 89.

<sup>210</sup> Brockmann Quiroga, Erika, "El acoso y la violencia política en Bolivia: Lecciones aprendidas", en: Freidenberg, Flavia, y Del valle Pérez, Gabriela, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2018, p. 264. La autora aclara que el concepto es recuperado de: Declaración Política del Encuentro Parlamentario: Mujeres, Democracia Paritaria, Parlatino y ONU Mujeres, Panamá, 4 y 5 de diciembre de 2014, basado en la conceptualización de democracia paritaria generada en el Consenso de Quito (2007) que emana de la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe.

<sup>211</sup> Sin embargo, el autor conceptualiza la paridad como una expresión más por deconstruir la universalidad abstracta y la considera un derecho humano que "permite la legitimación y el reconocimiento de la dualidad del género humano (hombres y mujeres) y, por lo tanto, una valoración del universalismo no en el sentido abstracto del término, sino en su sentido concreto". Véase: Marques-Pereira, Bérengère, "Camino y argumentos a favor de las cuotas y la paridad en Bélgica y Francia", en: Mestre, Ruth, y Zúñiga Añazco, Yanira (Coords.), *Op. cit.*, p. 291.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>213</sup> Santín del Río, Leticia, *En el camino de la democracia paritaria. Perspectivas y paradojas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 305, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2967/26.pdf>.

Sin embargo, para el mejor cumplimiento de la vertiente cualitativa de la paridad de género, se diferencia entre paridad horizontal y vertical. La primera se refiere a equiparar el número de candidaturas de hombres y mujeres para los cargos de elección popular, mientras que la segunda garantiza que en la postulación que haga cada partido político, se postulen de manera equitativa hombres y mujeres –tanto en aquellas circunscripciones perdedoras como en las ganadoras–, según la fuerza política de cada partido. El propósito es avanzar hacia una nueva etapa de adopción de medidas afirmativas, las cuales deben ser cada vez más focalizadas y orientadas a objetivos específicos.

Expuesto el marco teórico que permite delimitar y esclarecer los términos que sustentan la presente investigación, y que también posibilita la construcción y deconstrucción de los conceptos aquí esbozados, me referiré a la historia del liderazgo y reconocimiento de los derechos humanos y políticos de las mujeres.

## 2. ANTECEDENTES SOBRE EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES

*La historia de las mujeres es indispensable y básica para lograr la emancipación de la mujer. Ésta transforma sus vidas. Incluso un breve contacto con las experiencias de las mujeres del pasado ejerce un profundo efecto psicológico entre ellas.*

**Gerda Lerner, *La construcción del patriarcado*, 1986**

La historia tiende a presentar los avances sociales conseguidos por las mujeres como la consecuencia de un progreso que marcha por sí solo, como el resultado de un asunto en el que, en todo caso, las mujeres no han influido. “La historia de las mujeres busca atender los vacíos con respecto a la participación de éstas en la historia. Mujeres que estuvieron ahí, luchando, participando, construyendo o deconstruyendo, pero que el relato histórico se ha encargado de minimizar, omitir o, peor aún, eliminar abiertamente”.<sup>214</sup> Los estudios sobre las mujeres y sobre su historia han sido tarea, fundamentalmente, de las propias mujeres, porque el dominio de la producción simbólica de los relatos, históricamente, ha sido masculino.<sup>215</sup>

Al hablar del recuerdo de las olvidadas, Rosa María Álvarez señala que entre los grandes pensadores cuya memoria se conserva a través de su obra, difícilmente figura un nombre femenino. La estructura del poder de la palabra, tanto en su relación con la trascendencia de la sociedad como en la historia, condena a la mujer al silencio y, lo que es peor, al olvido, el cual –siguiendo a la autora– es doble: el primero, por sus propios coterráneos y coetáneos, quienes las han dejado fuera

---

<sup>214</sup> Zaragoza Luna, Samanta, “Aportes a la historia de las mujeres”, en *Andamios*, vol. 12, núm. 27, enero-abril 2015, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-0063201500017](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-0063201500017)

<sup>215</sup> En sus conclusiones sobre la minoría laboral de las mujeres en el mundo de la cultura, Cristina Guirao señala que, tradicionalmente, las mujeres han encontrado tres obstáculos a la hora de convertirse en legitimadoras de valores culturales: la creación en sí misma, derivada de la falta de acceso a la educación; la dificultad para visibilizar y difundir lo creado, pues cuando se visibilizan y difunden se consideran artesanía, literatura de mujeres, etc., es decir arte o género menor; y tercero, su legitimidad, es decir, el reconocimiento social, entendido a partir de los patrones culturales institucionalizados. Véase: Guirao, Cristina, *La perspectiva de género en la cultura española. Mujeres y cultura en cifras*, en [www.academia.edu](http://www.academia.edu), [https://www.academia.edu/38667358/CAP%C3%8DTULO\\_19\\_LA\\_PERSPECTIVA\\_DE\\_G%C3%89NERO\\_EN\\_LA\\_CULTURA\\_ESPA%C3%91OLA.\\_MUJERES\\_Y\\_CULTURA\\_EN\\_CIFRAS](https://www.academia.edu/38667358/CAP%C3%8DTULO_19_LA_PERSPECTIVA_DE_G%C3%89NERO_EN_LA_CULTURA_ESPA%C3%91OLA._MUJERES_Y_CULTURA_EN_CIFRAS)

de la historia o, en el mejor de los casos, las han integrado como figuras secundarias; y el segundo olvido, aplicado por los historiadores, que utilizando su perspectiva antropocéntrica han dejado fuera, deliberadamente o no, el quehacer femenino.<sup>216</sup>

Sin embargo, la historia de las mujeres, como advierte Zaragoza Luna, no busca agregar a las mujeres a la historia, sino la transformación de la historia misma. Es decir, “una historia en la que todas y todos tengan un lugar”.<sup>217</sup> Porque la reconstrucción de la historia ha demostrado que ellas sólo han logrado conquistas sociales, protagonizando acontecimientos como los que expongo a continuación:

Elvia Carrillo Puerto (1881-1967), primera mujer diputada en México (Yucatán), luchó durante décadas por el sufragio femenino y fundó las primeras ligas feministas del país a principios del siglo XX; Bertha Lutz (1894-1976), brasileña, fundadora de la principal liga sufragista del país, consiguió que las mujeres pudieran votar en su país a partir de 1932; Julieta Lanteri (1873-1932), argentina que formó el Partido Feminista y, según los historiadores, primera mujer sudamericana que votó en unas elecciones; Rosario Castellanos (1925-1974), mexicana que sentó las bases del feminismo moderno narrativo con su tesis sobre cultura femenina; Magda Portal (1900-1989), peruana que lideró el ala feminista de la Alianza Popular Revolucionaria Americana y abogó por la justicia social.

Han sido las luchas de muchas mujeres, las que hoy permiten gozar de derechos que en un pasado les fueron negados. Sin embargo, mientras no cambien las sociedades en que vivimos, serán básicamente las reivindicaciones y éxitos de las mujeres las que permitirán seguir avanzando en la igualdad formal –legal– en unos casos y en la igualdad real –de oportunidades y trato–.<sup>218</sup>

El devenir histórico ha demostrado que muchos de los problemas de las mujeres han sido “invisibles”, debido a los roles que se les han asignado tradicionalmente. Mujeres cuidadoras y hombres productores, son atribuciones que obedecen a la lógica de la división sexual y parecen, como señala Bourdieu, algo esencial, eterno e inmutable, porque con el paso del tiempo han

---

<sup>216</sup> Véase: Álvarez, Rosa María, *Los derechos de las mujeres*, *Op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>217</sup> Zaragoza Luna, Samanta, *Op. cit.*

<sup>218</sup> Cabo Mesonero, Sonsoles, y Maldonado Román, Laura, “Los movimientos feministas como motores del cambio social”, en *Mujeres en Red. El periódico feminista*, España, Universidad de Salamanca, 2012, p. 2.

legitimado una desigualdad estructural importante, al atribuir a la mujer la desventaja de recluirse en el espacio privado de la casa, en donde no hay derechos reconocibles, y otorgar al hombre el espacio público del poder (especialmente económico) y los derechos.<sup>219</sup>

En esta forma de ordenar el mundo, siguiendo a Bourdieu, en la cual subyacen relaciones de dominación patriarcal extremadamente injustas, se establecen privilegios para un género y se perpetúa la sumisión para el otro, legitimándose, en primer lugar, la violencia simbólica, “un modo de construir las relaciones entre géneros que normaliza, a través de la cultura, las condiciones de la dominación y de la sumisión”.<sup>220</sup> Así lo demuestran la doble y tercera jornadas, que se dan cuando las mujeres trabajan fuera de casa, se ocupan de las labores domésticas<sup>221</sup> y realizan alguna otra actividad (como las ventas por catálogo); además del “techo de cristal”,<sup>222</sup> barrera no explícita que suelen encontrar para alcanzar puestos directivos en las empresas públicas y privadas, y que llega a ser tan blindado que comienza a llamarse “techo de cemento”, aquel que es erigido por ellas mismas porque es autoimpuesto y se relaciona con la interiorización de sus prejuicios o miedos a su aptitud o empoderamiento.<sup>223</sup>

El hecho de intentar mantener a la mujer en el espacio privado del hogar ha sido una forma de que permanezca oculta. Lo que no se ve no existe. La visión de la mujer actual, la mujer con derechos,

---

<sup>219</sup> Bourdieu, Pierre, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000, pp. 59, 68.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>221</sup> El trabajo doméstico y de cuidado, en el cual las mujeres se ven inmersas a raíz de los estereotipos de género y debido al cual enfrentan múltiples jornadas laborales, también llamado “Suelo pegajoso”, es incluido por el Senado de la República entre las barreras estructurales que enfrentan las mujeres por su condición de género. Véase: Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; para la Igualdad de Género; y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Paridad de Género*, abril de 2019, p. 14.

<sup>222</sup> La metáfora del “techo de cristal”, acuñada por el movimiento feminista de los años ochenta en Estados Unidos, alude a la barrera invisible que impide el avance de las mujeres en su carrera laboral. Una de los mayores retos que presenta este fenómeno es que no existen leyes ni disposiciones sociales aparentes que impongan una limitación a las mujeres a lo largo de su carrera profesional. Entre las principales causas de la existencia del techo de cristal encontramos los prejuicios sobre la capacidad de las mujeres, la disponibilidad laboral ligada a la maternidad y las responsabilidades familiares y domésticas. Para consultar más sobre el tema véase: Galeana, Patricia, *Rompiendo el techo de cristal. Las mujeres en la ciencia, en la educación y en la independencia financiera*, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe - UNAM, 2013, p. XI.

<sup>223</sup> Además del “Techo de diamante”, que de acuerdo con el Senado de la República “impide que se valore a las mujeres por criterios estrictamente profesionales, sino de acuerdo a sus características físicas, lo que las deja en una situación de desventaja y de subordinación para aspirar a un puesto de decisión”. Senado de la República, *Op. cit.*, p. 15.

se ha hecho presente precisamente al trabajar fuera de casa, levantar su voz y ejercer sus derechos como ciudadana, lo que Norberto Bobbio ha descrito como el derecho a tener derechos.<sup>224</sup>

Hablar del liderazgo ejercido por mujeres, implica reconocer que hay mujeres trabajando por el feminismo, reivindicando la igualdad, luchando por ella; no es cosa de mujeres y para mujeres, sino un tema que atañe a más de la mitad de la población mundial. “La desigualdad no es inevitable. La eliminación de las brechas representa el cumplimiento de una obligación moral en materia de derechos humanos”, de hombres y de mujeres.<sup>225</sup>

En general, en las sociedades más avanzadas de nuestro tiempo, aquéllas en donde la gente tiene más tiempo para desarrollarse en los ámbitos personal y familiar, los movimientos feministas en particular son fuerzas muy activas que difícilmente van a poder ser frenadas. Al respecto, cobra especial relevancia la presencia y evolución del liderazgo de las mujeres y la lucha que éstas han realizado para avanzar en el reconocimiento y ejercicio pleno de sus derechos, cuyos antecedentes internacionales y nacionales esbozo brevemente en el siguiente apartado.

## **2.1. Liderazgo y reconocimiento de los derechos humanos y políticos de las mujeres en el ámbito internacional**

Los primeros documentos en establecer las libertades individuales, fueron también los primeros en invisibilizar a la mujer. Es por ello que la historia del liderazgo y reconocimiento de los derechos humanos y políticos de las mujeres tiene que ser estudiada desde la perspectiva de las mujeres, escuchando sus voces y evaluando sus acciones a partir de su experiencia particular.

Me refiero, en primer lugar, a la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, la cual señalaba que “todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o

---

<sup>224</sup> Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991, p. 119.

<sup>225</sup> UNFPA, *Mundos aparte. La salud y los derechos reproductivos en tiempos de desigualdad. Estado de la población mundial 2017*, p. 96.

desposeer a su posteridad”.<sup>226</sup> Veintitrés años después, la Asamblea Nacional francesa emitió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en cuyo artículo primero se afirma que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”.<sup>227</sup>

Ninguno de estos dos documentos, que marcan el inicio del reconocimiento de los derechos humanos, incluyó a las mujeres, quienes serían consideradas como iguales hasta mediados del siglo xx. Desde entonces hubo mujeres que comenzaron a alzar la voz contra esta exclusión. En 1793, *Olympe de Gouges*, pseudónimo de Marie Gouze, aun cuando había sido abogada del rey Luis XVI fue condenada a la guillotina por Robespierre por haber escrito y publicado dos años antes la “Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana”, en cuyo artículo primero esta pionera del feminismo establecía: “La mujer nace libre y goza igual que el hombre de los derechos”.<sup>228</sup>

En materia laboral, en 1843 Flora Tristán publicó *La Unión Obrera*, en donde proponía ideas para mejorar “la situación de miseria e ignorancia de los trabajadores”: la unión universal de los obreros y las obreras –de hecho, se la considera precursora del internacionalismo– o la construcción de edificios que ella llama “Palacios de la Unión Obrera”, en los cuales “se educaría a los niños de ambos sexos, desde los 6 a los 18 años, y se acogería a los obreros lisiados o heridos y a los ancianos”. Flora Tristán habla y escribe en masculino y en femenino –“a los obreros y a las obreras”–, tal como se desprende del capítulo “Por qué menciono a las mujeres”.<sup>229</sup>

En 1848, a convocatoria de Elizabeth Cady Stanton, se reúnen en Séneca Falls, Nueva York, un centenar de mujeres para reclamar sus derechos a la educación, a la propiedad, al ejercicio económico y a votar y ser votadas. Se redactó la “Declaración de Sentimientos”, con lo que dio inicio lo que se conoce como feminismo histórico, del cual se desprenderían dos corrientes: la moderada, que insistía en los derechos económicos; y la radical, que pugnaba por el derecho al voto y cuyas integrantes fueron conocidas como las sufragistas.

---

<sup>226</sup> Gargallo, Francesca, *Tan derechas y tan humanas. Manual ético divagante de los derechos humanos de las mujeres*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2000, p. 19.

<sup>227</sup> *Idem*.

<sup>228</sup> Gouges, Olympe de, *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana. 1791*, tr. Gloria Ramírez, en Academia Mexicana de Derechos Humanos et al., *Memoria del Diplomado Mujeres, Derechos Humanos y Reclusión*, México, 2001, p. 219.

<sup>229</sup> *El 1 de junio de 1843 aparece en Francia la Unión Obrera de Flora Tristán*, 1 de junio de 2013, <https://notialternativo.wordpress.com/2013/06/01/el-1-de-junio-1843-aparece-en-francia-la-union-obrera-de-flora-tristan>

La declaración de Seneca Falls se enfrentaba a las restricciones políticas: no poder votar, ni presentarse a elecciones, ni ocupar cargos públicos, ni afiliarse a organizaciones políticas o asistir a reuniones políticas. Iba también contra las restricciones económicas: la prohibición de tener propiedades, puesto que los bienes eran transferidos al marido; la prohibición de dedicarse al comercio, tener negocios propios o abrir cuentas corrientes. La Declaración se expresaba en contra de la negación de derechos civiles o jurídicos para las mujeres.<sup>230</sup>

A partir de este momento, siguiendo a Alicia Miyares, “los esfuerzos igualitarios y aislados de muchas mujeres y algunos varones comenzaron a canalizarse en movimientos feministas organizados y conscientes, primero en América y después en el resto de los países”.<sup>231</sup>

Durante los siguientes cien años, aproximadamente, las mujeres desarrollarían un movimiento de emancipación que se extendió a países como Alemania, Polonia, Italia, Suiza, Holanda, Inglaterra, e incluso a sociedades fuera del continente pero moldeadas al estilo europeo, como Australia y Nueva Zelanda. Empezaría un auge de literatura y publicaciones periódicas elaboradas por mujeres, con textos que buscaban promover y generar conciencia sobre sus demandas.

En este contexto, el feminismo<sup>232</sup> fue el primer movimiento que planteó abiertamente, en el siglo XVII, el rompimiento de los estereotipos, reivindicando para las mujeres la igualdad de oportunidades y derechos, y su emancipación respecto de los hombres.

Estas movilizaciones tuvieron eco en las legislaciones de varios países del mundo, muchas de las cuales empezaron a dar el importante paso de reconocer el derecho al voto de las mujeres. Así, en 1869 Wyoming fue el primer estado de la Unión Americana en otorgar el derecho de voto femenino; posteriormente, Nueva Zelanda fue el primer país que concedió el derecho de sufragio a las mujeres

---

<sup>230</sup> Miyares, Alicia, “1848: el manifiesto de Seneca Falls”, en *Leviatán: revista de pensamiento socialista*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, primavera 1999, p. 138.

<sup>231</sup> *Idem.*

<sup>232</sup> Como lo plantea Isabel Cristina Jaramillo, quien considera como movimiento feminista al “conjunto de personas, acciones y teorías que asumen un compromiso político con la idea de que en las sociedades contemporáneas las mujeres son las perdedoras en el juego social”. Cfr. West, Robin, *Género y teoría del derecho*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, 2000, p. 33.

en 1893, Australia en 1902, Finlandia en 1906, Noruega en 1913, Dinamarca e Islandia en 1915, Gran Bretaña, Austria y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1918, Suecia en 1919, Estados Unidos en 1920, España en 1931, Brasil en 1932, Francia e Italia en 1945 y México en 1953.<sup>233</sup>

Ha transcurrido un siglo desde que Nueva Zelanda fuera el primer país del mundo donde las mujeres tuvieron derecho al voto sin restricciones, tras decenas de años de lucha por la igualdad; aunque fue hasta años más tarde cuando se consiguió el sufragio universal para todas las personas (derecho de elegir y ser elegido o elegida).

De lo anterior, concluyo que la clave de la reivindicación de los derechos de la mujer va de la mano del derecho al voto; es decir, en la medida en que este derecho fue reconocido en los distintos países, era evidente la exigencia y el trabajo que llevaban a cabo las mujeres por el reconocimiento de sus derechos.

A continuación, presento una breve referencia cronológica de las primeras mujeres en ocupar cargos públicos en el mundo:<sup>234</sup>

- 1909: Carolyn B. Shelton fue la primera mujer en asumir el cargo de gobernadora interina en Estados Unidos, por el estado de Oregón.
- 1924: Nellie Tayloe Ross, primera mujer electa gobernadora por Wyoming.
- 1940-1944: Khertek Amyrbitovna Anchimaa-Toka, nombrada presidenta del parlamento de la República de Tannu Tuva (protectorado del Imperio Ruso de 1921 a 1944).
- 1960-1965: Sirimavo Ratwatte Dias Bandaranaike, primera mujer en asumir el cargo de jefa de gobierno, como primera ministra de Ceilán (Sri Lanka).

---

<sup>233</sup> Alfonso Ruiz, Miguel, "La representación democrática de las mujeres", en: Carbonell, Miguel (Coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 145.

<sup>234</sup> Véase: Genovese, Michael A., *Mujeres líderes en política. Modelos y prospectiva*, Madrid, Narcea, 1997. La obra trata de responder a las interrogantes de si las mujeres ejercen el poder político de forma diferente a los hombres y de cómo influye el contexto económico, político y social, la biografía y el tipo de liderazgo en el ascenso de las mujeres al poder. El autor construye una teoría sobre género y liderazgo político a partir del estudio de la vida de Corazón Aquino, Benazir Bhutto, Violeta Chamorro, Indira Gandhi, Golda Meir, Isabela Perón y Margaret Thatcher.

- 1966-1977: Indira Gandhi, primera ministra de India.
- 1969-1974: Golda Meir, primera ministra de Israel.
- 1974-1976: Isabel Perón en Argentina, primera mujer en asumir el cargo de presidenta.
- 1975-1976: Elisabeth Domitien, primera ministra de la República Centroafricana.
- 1979-1990: Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido.
- 1980-1996: Vigdís Finnbogadóttir en Islandia, primera mujer en ser electa en el cargo de presidenta.
- 1986-1992: Corazón Aquino, presidenta en Filipinas.
- 1988-1990: Benazir Bhutto, primera ministra en Pakistán.
- 1990-1996: Violeta Chamorro fue presidenta de Nicaragua.
- 1993: Kim Campbell, primera ministra en Canadá.
- 1997-1999: Jenny Shipley, primera ministra en Nueva Zelanda.

Como se observa, es hasta después de la Segunda Guerra Mundial que las mujeres ocuparon puestos de liderazgo representativo –como ser jefas de Gobierno–; estas mujeres no son todas las que han ejercido como jefas del Ejecutivo en los últimos sesenta años, fueron las pioneras. Los últimos quince años han sentado precedente en la historia, con el mayor número de mujeres en cargos de la máxima responsabilidad política, casi todas por primera vez, como presidentas o primeras ministras de sus naciones: Luisa Diogo de Mozambique (2004), Gloria Arroyo de Filipinas (2004), Elizabeth Clark de Nueva Zelanda (1999), Mary McAleese de Irlanda (reelegida en 2004), Angela Merkel en Alemania (noviembre de 2005), Ellen Johnson-Sirleaf en Liberia (noviembre de 2005), Michelle Bachelet en Chile (enero de 2006), Tarja Halonen en Finlandia (reelegida por segunda vez en marzo de 2006), Han Myung-sook en Corea del Sur (marzo de 2006), Micheline Calmy-Rey en Suiza (diciembre de 2006 para la presidencia federal de 2007), Pratibha Patil en India (julio de 2007), Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (octubre de 2007), Dalia Grybauskaitė como presidenta de Lituania (2009), Laura Chinchilla en Costa Rica (mayo de 2010) y Dilma Vana da Silva Rousseff (enero de 2011).<sup>235</sup>

Actualmente se encuentran en el cargo: Isabel II, Reina de Inglaterra (febrero de 1952) y su Primera Ministra Theresa May (julio de 2016); Angela Merkel, canciller de Alemania desde 2005; y como

---

<sup>235</sup> Gutiérrez Rubí, Antonio, *Op. cit.*, p. 31, completado con datos de la IPU hasta octubre de 2018.

presidentas Kolinda Grabar-Kitarović de Croacia (febrero de 2015), Kolinda Grabar-Kitarović de Mauricio (junio de 2015), Bidhya Devi Bhandari de Nepal (octubre de 2015), Hilda Heine de las Islas Marshall (enero de 2016), Tsai Ing-wen de Taiwán (mayo de 2016), Kersti Kaljulaid de Estonia (octubre de 2016), Halimah Yacob de Singapur (septiembre de 2017) y Sahlework Zewde de Etiopía (octubre de 2018).<sup>236</sup>

Las cifras de liderazgo y participación política de las mujeres en los parlamentos son las siguientes: sólo 54 mujeres presiden una de las cámaras de los 193 parlamentos, 79 de los cuales son bicamerales. De ahí que las mujeres únicamente representan 19.4% de los 279 puestos que ocupan las y los funcionarios que presiden el parlamento o una de sus cámaras. Los números se componen como sigue:<sup>237</sup>

- ✓ 267 cámaras parlamentarias con un oficial presidente cada una.
- ✓ Tres cámaras con dos oficiales presidentes cada una (cámara única de San Marino, el Senado de los Estados Unidos y el Senado de Liberia).
- ✓ Dos cámaras con tres oficiales presidentes cada una (las cámaras inferior y superior de Bosnia-Herzegovina).

---

<sup>236</sup> Esta lista se construyó con datos de la IPU. Vale la pena resaltar que Etiopía hizo historia al nombrar a la diplomática Sahlework Zewde presidenta del país, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar la jefatura de Estado etíope y la única actualmente en ese cargo en toda África. Véase: [https://elpais.com/elpais/2018/10/25/africa\\_no\\_es\\_un\\_pais/1540481676\\_769249.html](https://elpais.com/elpais/2018/10/25/africa_no_es_un_pais/1540481676_769249.html)

<sup>237</sup> Los países son: Antigua y Barbuda (Senado), Argentina (Senado), Austria (Consejo Nacional), Bahamas (Senado), Bangladesh (Jatiya Sangsad), Barbados (Senado), Bélgica (Senado), Bolivia (Cámara de Diputados), Bosnia y Herzegovina (Cámara de Representantes), Botswana (Asamblea Nacional), Bulgaria (Narodna Sabranie), Dinamarca (Folketing), Dominica (Casa de la Asamblea), República Dominicana (Cámara de Diputados), Ecuador (Asamblea Nacional), El Salvador (Asamblea Legislativa), Guinea Ecuatorial (Senado), Fiji (El Parlamento), Finlandia (Eduskunta), Gabón (Senado), Alemania (Bundesrat), India (Lok Sabha), Italia (Cámara de Diputados), República Democrática Popular Lao (Saphs Heng Xat), Letonia (Dieta), Lesotho (Asamblea Nacional), Lituania (Seimas), Mauricio (Asamblea Nacional), Mozambique (Assembleia da Republica), Namibia (Consejo Nacional), Nepal (Ryabasthapika Sansad), Países Bajos (Eerste Kamer der Staten Generaal y Tweede Kamer der Staten Generaal), Nicaragua (Asamblea Nacional), Federación de Rusia (Soviético Federatsii), Rwanda (Cámara de Diputados), Santa Lucía (Casa de la Asamblea), Serbia (Narodna Skupstina), Singapur (El Parlamento), África del Sur (Asamblea Nacional y Consejo Nacional de Provincias), España (Congreso de los Diputados), Suriname (Nationale Assemblée), Swazilandia (Senado), Suiza (Nationalrat), República Árabe Siria (Majlis Al-Shaab), Trinidad y Tobago (Cámara de Representantes y Senado), Turkmenistán (Majlis), Uganda (El Parlamento), Emiratos Árabes Unidos (Majlis Watani Itihadi), Viet Nam (Asamblea Nacional) y Zimbabwe (Senado). Véase: *Women Speakers of National Parliaments History and the Present*, <http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>

A nivel mundial, hoy se cuenta con 38 Estados en donde las mujeres representan menos de 10 % del total de los parlamentarios en cámaras individuales o cámaras bajas, incluyendo cuatro cámaras sin presencia femenina.<sup>238</sup>

En el primer semestre de 2018 se registraron en cámaras individuales, bajas o altas, los siguientes porcentajes:

Países	Cámara baja o única	Cámara alta o Senado	Ambas cámaras combinado
Países nórdicos	42.3%		
América Latina y el Caribe	29.5%	30.6%	29.7%
Europa - países miembros de la OSCE, Incluyendo países nórdicos	27.8%	27.2%	27.6%
Europa - países miembros de la OSCE, excluyendo países nórdicos.	26.4%	27.2%	26.5%
El África subsahariana	23.7%	22.6%	23.5%
Asia	19.8%	17.7%	19.6%
Los Estados Árabes	18.6%	12.6%	17.8%
Pacífico	15.6%	37.1%	18.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión Interparlamentaria (IUP) sobre la base de la información proporcionada por los parlamentos nacionales al 1 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world010916.htm>

En otras esferas del orbe, once mujeres son Jefas de Estado y diez Jefas de Gobierno; Ruanda es el país con mayor número de parlamentarias (63.8% de los escaños de la cámara baja) y sólo 17% de los cargos ministeriales estaban ocupados por mujeres, la mayoría de sectores sociales como educación y salud. Se desconoce la representación de las mujeres en los gobiernos locales, lo que constituye una brecha importante de conocimiento.<sup>239</sup>

Si bien se ha registrado un aumento considerable en la participación política de las mujeres en los últimos diez años, sólo dos países tienen 50% o más de mujeres en el Parlamento, sea en cámara individual o baja: Ruanda con 63.8% y Bolivia con 53.1%. No obstante, un número más elevado de países ha alcanzado 30% o más de representación femenina. Durante el primer semestre de 2018,

<sup>238</sup> *Idem.*

<sup>239</sup> ONU Mujeres desarrolla la primera base de datos de mujeres elegidas en gobiernos locales, en el marco de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y particularmente ODS Meta 5.5. Véase: Informe de la Secretaría General de la ONU sobre Mujer y Participación Política (2013), <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.4VptYile.dpuf>

46 cámaras individuales o bajas estaban compuestas en más de 30% por mujeres, incluyendo 14 de África Subsahariana y 11 de Latinoamérica.<sup>240</sup> Fuera de esos 46 países, 40 han aplicado algún tipo de cuotas (cuotas de las y los candidatos o plazas reservadas), abriendo un espacio para la participación política de las mujeres.<sup>241</sup> El balance de género en la participación política y la toma de decisiones es un objetivo acordado a nivel global, establecido en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.<sup>242</sup>

Existe evidencia creciente de que el liderazgo de las mujeres en los procesos políticos y de toma de decisiones mejora dichos procesos.<sup>243</sup> Las mujeres demuestran su liderazgo político al trabajar en las filas de los partidos, en los grupos parlamentarios de mujeres –incluso en los ambientes políticos más reacios–; y defendiendo asuntos de igualdad de género, como la licencia de paternidad y el cuidado infantil, las pensiones, las leyes de igualdad y reformas electorales, y la eliminación de la violencia de género.

En la siguiente tabla, incluyo 98 países que por primera vez en su historia parlamentaria una mujer se convirtió en oficial del presidente del Parlamento o de una de sus cámaras, y en donde México ocupa la posición 34.

---

<sup>240</sup> Véase: Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

<sup>241</sup> Cálculo de ONU Mujeres basado en IDEA, Stockholm University e IPU, la base de datos mundial de cuotas de ONU Mujeres, <http://www.quotaproject.org>, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

<sup>242</sup> Véase: *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, sección G “La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones”*, [www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/.../csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/.../csw/bpa_s_final_web.pdf).

<sup>243</sup> Unión Interparlamentaria, *Igualdad en la política: Un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos*, Reportes y documentos núm. 54, Ginebra, IPU, 2008, p. 31.

### Países en los que una mujer se convirtió en presidenta del Parlamento o de una de sus cámaras

1. Austria: 1927	34. México: 1994	67. Nigeria: 2007
2. Dinamarca: 1950	35. Panamá: 1994	68. Uzbekistán: 2008
3. Hungría: 1963	36. Etiopía: 1995	69. Pakistán: 2008
4. Uruguay: 1963	37. Letonia: 1995	70. Serbia: 2008
5. Alemania: 1972	38. Perú: 1995	71. Ruanda: 2008
6. Canadá: 1972	39. Malta: 1996	72. Rumania: 2008
7. Argentina: 1973	40. Polonia: 1997	73. Gabón: 2009
8. Islandia: 1974	41. Bahamas: 1997	74. Bosnia y Herzegovina: 2009
9. Suiza: 1977	42. Surinam: 1997	75. Ghana: 2009
10. Bolivia: 1979	43. Países Bajos: 1998	76. India: 2009
11. Italia: 1979	44. República Checa: 1998	77. Bulgaria: 2009
12. Dominica: 1980	45. Venezuela: 1998	78. Lituania: 2009
13. Santo Tomé y Príncipe: 1980	46. España: 1999	79. Botswana: 2009
14. San Marino: 1981	47. República Dominicana: 1999	80. Mozambique: 2010
15. Irlanda: 1982	48. Lesotho: 2000	81. República Unida de Tanzania: 2010
16. Belice: 1984	49. República de Moldova: 2001	82. República Democrática Popular Lao: 2011
17. Jamaica: 1984	50. Georgia: 2001	83. Uganda: 2011
18. Costa Rica: 1986	51. Chile: 2002	84. Portugal: 2011
19. Australia: 1987	52. Liberia: 2003	85. Federación de Rusia: 2011
20. Luxemburgo: 1989	53. Estonia: 2003	86. Barbados: 2012
21. Granada: 1990	54. Grecia: 2004	87. Singapur: 2013
22. Nicaragua: 1990	55. Bélgica: 2004	88. Bangladesh: 2013
23. Finlandia: 1991	56. Saint Kitts y Nevis: 2004	89. Guinea Ecuatorial: 2013
24. Guatemala: 1991	57. Nueva Zelanda: 2005	90. Madagascar: 2013
25. Suecia: 1991	58. Burundi: 2005	91. Fiji: 2014
26. Trinidad y Tobago: 1991	59. Albania: 2005	92. Mauricio: 2014
27. Reino Unido: 1992	60. Zimbabwe: 2005	93. Nepal : 2015
28. Croacia: 1993	61. Gambia: 2006	94. Emiratos Árabes Unidos: 2015
29. Japón: 1993	62. Israel: 2006	95. Namibia: 2015
30. Noruega: 1993	63. Swazilandia: 2006	96. VietNam: 2016
31. Sudáfrica: 1994	64. Turkmenistán: 2006	97. Árabe Siria: 2016
32. Antigua y Barbuda: 1994	65. Santa Lucía: 2007	98. Filipinas: 2018
33. El Salvador: 1994	66. Estados Unidos: 2007	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión Interparlamentaria, <http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>

Visto este panorama a nivel internacional y teniendo presente que “fue Francia la primera en promulgar el 6 de junio de 2000 la “Loi du Parité” para favorecer el acceso igualitario de hombres y mujeres a mandatos electorales y funciones electivas”,<sup>244</sup> y que hace apenas una década Bolivia y Ecuador se convirtieron en “los dos primeros países en incorporar la paridad de género a nivel regional”,<sup>245</sup> en el siguiente apartado analizo la evolución de la participación política de las mujeres en nuestro continente.

<sup>244</sup> Flores, Imer B., “El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿de punto de partida a punto de llegada?”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio 2016, p. 77.

<sup>245</sup> *Idem*.

## 2.2. Liderazgo político de las mujeres en América Latina y el Caribe

En lo que respecta a América Latina y el Caribe, es la primera región del mundo según la UIP en participación de mujeres parlamentarias, con 29.5%. Las medidas afirmativas, leyes de cuotas, cuotas voluntarias en los partidos y leyes que reconocen la paridad, han sido determinantes para impulsar la participación política de las mujeres en la región, aunque con distintos impactos.

A continuación, expongo algunos datos y elementos que conforman el balance de la región en el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres, de conformidad con los últimos datos reportados por la UIP y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):<sup>246</sup>

- El derecho al sufragio activo y pasivo de las mujeres es universal en la región.
- El primer país de la región que otorgó a las mujeres la totalidad de los derechos civiles y la potestad del voto fue Uruguay, en 1917, donde las mujeres pudieron votar en 1938. Le siguen Ecuador, en 1929; Haití, en 1950; México, en 1953; Honduras, Nicaragua y Perú, en 1955; Colombia, en 1957; Paraguay, en 1961, y así sucesivamente.
- Algunas mujeres, principalmente de poblaciones indígenas, siguen sin poder ejercer su derecho al voto porque carecen de identificación nacional.<sup>247</sup>
- América Latina registra el porcentaje más alto de mujeres parlamentarias, después de los países nórdicos; las mujeres representan 29.5% (29.7% en la Cámara Baja y 30.6% en la Cámara Alta o Senado).
- Algunos países de la región se ubican entre aquéllos con la representación más alta de mujeres en el mundo: Cuba (53.2%), México (49.2%), Nicaragua (45.7%), Costa Rica (45.6%) Ecuador (38%) y Argentina (38.9%).

---

<sup>246</sup> La primera cifra corresponde a datos de la Unión Interparlamentaria y la segunda al Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL.

<sup>247</sup> En México, el estado de Oaxaca presenta las mayores resistencias, principalmente aquellos municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. En 2013, eran alrededor de 90 los municipios donde no votaron ni fueron votadas mujeres, entre ellos San Pablo Cuatro Venados y Santa María Ixcatlán. Sin embargo, la realidad ha ido cambiando gradualmente: del 5% obtenido como presidentas municipales en el proceso electoral 2012-2013, las mujeres pasaron a ocupar el 26% de los ayuntamientos; y en las diputaciones locales, aumentaron la representación de 38% a 45%. Fuentes: Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca, *Datos de Procesos Electorales*, [www.ieepco.org.mx](http://www.ieepco.org.mx) y Paullier, Juan, "Los pueblos de México donde a las mujeres no las dejan votar", *BBC Mundo*, 23 de noviembre de 2016, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38059139>.

- En sentido inverso, países como Brasil (10.7%), Belice (9.4%) y Haití (2.5%) se encuentran entre aquéllos con la tasa más baja de representación de mujeres en los parlamentos del mundo.

Las mujeres han sumado fuerzas para influir en sus parlamentos y gobiernos mediante la formación de las denominadas “bancadas, mesas o caucus” de mujeres parlamentarias, cuyos principales objetivos son: promover una mayor representación de las mujeres, sensibilizar a las mujeres electas sobre la agenda de la igualdad de género y fomentar la transversalización de la perspectiva de género en los parlamentos y en las propuestas legislativas. Todos ellos, mecanismos que logran superar barreras partidistas e ideológicas para alcanzar consensos entre mujeres y hombres, a favor de causas que trascienden dichas diferencias. Brindan excelentes oportunidades para movilizar voluntades entre los distintos grupos políticos, así como con la sociedad civil, aunque su dinamismo, formalización, funciones y capacidad de influencia son muy diversos.

A nivel regional, tanto la Confederación de Parlamentarios de las Américas (COPA) como la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, constituyen espacios que generan intercambios entre mujeres parlamentarias para promover avances en la región.<sup>248</sup>

Los parlamentos regionales, como el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y el Parlamento Centroamericano (Parlacen), si bien no son vinculantes para los parlamentos de los Estados miembros, son foros que ofrecen oportunidades para avanzar en el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres, al generar intercambios y compromisos con la igualdad de género.<sup>249</sup>

La legislación que regula algún sistema de cuota está ampliamente recogida en la región.<sup>250</sup> En América Latina, quince naciones han introducido algún tipo de cuotas para la inscripción de candidatas a los parlamentos nacionales: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y

---

<sup>248</sup> Un ejemplo reciente fue la Segunda Consulta de Parlamentarios y Parlamentarias de las Américas (Brasilia, octubre de 2013), cuyo objetivo fue debatir y consensuar las prioridades de una agenda legislativa regional para los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

<sup>249</sup> ONU Mujeres se ha comprometido a prestar apoyo con ambos parlamentos regionales en sendos acuerdos marcos de cooperación, los cuales han producido diversos resultados.

<sup>250</sup> Quota Project, página creada por IDEA Internacional, Stockholm University y la Unión Interparlamentaria, <http://www.quotaproject.org>

Uruguay. La incorporación de la cuota en Venezuela no está a nivel de ley, sino que deriva de la resolución del Consejo Nacional Electoral en 2005. En el Caribe, Guyana y Haití han adoptado una legislación sobre cuotas.

En países como Brasil, Chile, El Salvador y Nicaragua, República Dominicana (Cámara Alta) o Uruguay, los partidos políticos han aprobado medidas voluntarias para incorporar una cuota en la inscripción de candidatas al Parlamento, que aun cuando tienen el carácter de voluntarias pueden lograr mayor impacto, al incluir a más mujeres en sus listas al Parlamento.<sup>251</sup>

Los sistemas de cuotas han tenido efectos desiguales según los países; por ejemplo, Brasil ha contado con una ley de cuota desde 1997, pero las mujeres apenas conforman 8.6% de su Parlamento, mientras que Costa Rica adoptó su ley de cuota en 1999 y las mujeres llegaron a alcanzar 38.6% de representación en el Parlamento. La lectura de esta representatividad, en términos cuantitativos, es que los efectos de las cuotas son positivos en la elección de más mujeres siempre que estén bien diseñadas, y que las y los legisladores y los tribunales electorales cooperen para lograr “como mínimo” un número de electas en el resultado electoral.

El debate sobre la democracia paritaria cobra cada vez más importancia en la región. Los gobiernos han asumido en los Consensos regionales de Quito, Brasilia, Santo Domingo y Montevideo el reconocimiento de la paridad representativa como un derecho democrático que sustenta la igualdad entre mujeres y hombres. Actualmente, en cinco países se ha incorporado la paridad a nivel estatal, Bolivia, Ecuador y México en sus constituciones, y Costa Rica y Nicaragua en su legislación secundaria.<sup>252</sup>

Los movimientos feministas en América Latina y el Caribe han sido pilares para la defensa y promoción de los derechos de las mujeres. En 2012, se constituyó un Grupo Asesor de la Sociedad Civil para América Latina y el Caribe, que brinda asesoría de muy alto nivel en términos políticos y

---

<sup>251</sup> Véase: *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*, IDEA Internacional, BID, 2010, [www.idea.int/publications/parties\\_and\\_parity](http://www.idea.int/publications/parties_and_parity)

<sup>252</sup> Estos mismos países figuran en el total de países que tienen cuotas. **En el Anexo 2 incluyo** un cuadro con las normativas nacionales de los países latinoamericanos y caribeños sobre cuotas y paridad de género en la política institucional, en sus diferentes niveles.

técnicos y sirve de puente entre ONU Mujeres y las organizaciones de la sociedad civil en los países de la región (modelo que se replica a nivel de los países).

La violencia política contra las mujeres se manifiesta en numerosos países, a través de diferentes modalidades de presión social, acoso moral o físico, llegando en ocasiones al asesinato. Bolivia ha adoptado la única legislación específica para prevenir y erradicar este fenómeno, y son varios los países que debaten actualmente propuestas legislativas en sus sedes parlamentarias.<sup>253</sup>

Los partidos políticos de la mayoría de los países son los artífices de las listas electorales y deciden quién y en qué posición se integran las personas candidatas o aspirantes a la contienda electoral. Un estudio del BID de 2010, que analizó datos de más de 90 partidos políticos de la región, concluyó que las mujeres ocupan sólo 19% de los cargos en los comités ejecutivos nacionales (CEN), y a su vez son relegadas a las posiciones de menor poder en tales estructuras.<sup>254</sup> Esto, aun cuando en algunos países los partidos han aceptado medir su compromiso con la igualdad de género (es el caso de México, que cuenta con un sistema de semaforización para medir el compromiso de cada partido).

La región destaca por su profuso desarrollo normativo. Todos los países de América Latina y el Caribe han ratificado la CEDAW; no obstante, la armonización nacional que desarrolla la Convención sigue siendo un reto pendiente, que obliga a los Estados a poner todos los medios a su alcance – incluyendo mayores recursos económicos– para lograr la igualdad sustantiva. De ahí que reitere la necesidad de contar con una planificación integral y a largo plazo, con acciones afirmativas a favor de mujeres y niñas, que ayude a eliminar las desigualdades estructurales, la discriminación y la violencia.

La región lleva décadas de desarrollo de una institucionalidad significativa para la promoción de los derechos políticos de las mujeres, si bien con mandatos, autoridad jerárquica, liderazgos y resultados diversos. Los mecanismos nacionales de la mujer cuentan, además, con foros de

---

<sup>253</sup> Tema que **abordo en la página 192, al hablar** del combate a la violencia y el acoso político a las mujeres.

<sup>254</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*, Perú, BID / Idea Internacional, 2010, p. 10, <https://publications.iadb.org/>.

intercambio a través de entidades supranacionales, como la Comisión Interamericana de la Mujer de la OEA (CIM),<sup>255</sup> el Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAAMI), el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) o la Red Intergubernamental de Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres en la región andina (REMMA).

Asimismo, en los tribunales electorales de varios países (entre ellos México y El Salvador) se ha iniciado un proceso para crear mecanismos de promoción de los derechos de las mujeres, como las unidades técnicas de género,<sup>256</sup> además de medidas afirmativas para promover una mayor presencia de mujeres como funcionarias y magistradas. Varias agrupaciones regionales o redes de dichas comisiones/tribunales electorales tienen entre sus labores la promoción de la igualdad de género, como son la Red Iberoamericana de Magistradas Electorales o la Unión Interamericana de Organismos Electorales.

La CEPAL<sup>257</sup> y la OEA<sup>258</sup> han contribuido enormemente a promover el empoderamiento de las mujeres en la región, movilizandovoluntades políticas y acompañando a los mecanismos de la mujer de los países para la promoción de sus derechos políticos. No obstante, es necesario profundizar en el empoderamiento local de las mujeres; no es posible hablar de planeación estructural sin

---

<sup>255</sup> La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA) organizó en 2011 y 2012 dos foros hemisféricos: “Liderazgo de las mujeres para la democracia de ciudadanía”, en colaboración con ONU Mujeres.

<sup>256</sup> En este sentido, el 27 de noviembre de 2018 se expidió en nuestro país el Decreto que establece la obligatoriedad para que el Ejecutivo instituya las Unidades de Género de la Administración Pública Federal, en un plazo de 60 días naturales a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo Vigésimo primero transitorio). Lo anterior, con el objetivo de atender una necesidad plasmada desde hace casi veinte años en el entonces Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2000-2006 (Proequidad), y que el INMUJERES reiteró en la administración anterior: “contar con órganos responsables de implementar las acciones necesarias para garantizar igualdad de oportunidades y de resultados al interior de cada dependencia; incidir en la regulación administrativa; generar estadísticas de igualdad; y, sobre todo, construir políticas públicas, proyectos y programas con una perspectiva integral de género. Contribuyendo así, de manera fundamental, con el cumplimiento de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”. Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, *Propuesta para la instauración de Unidades de Género en la Administración Pública Federal*, enero 2014, pp. 3-4, <https://www.colpos.mx/udege/pdf/norma/PropUnidad.pdf>

<sup>257</sup> El Observatorio de Género de la CEPAL constituye una herramienta muy útil y valiosa para evaluar y adoptar medidas que promuevan el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres en los Estados.

<sup>258</sup> Destacamos la adecuación de la metodología de observación electoral de la OEA respecto del enfoque de género, en la que colaboró ONU Mujeres con el Departamento de Observación y Cooperación Electoral.

considerar la participación política de quienes se convierten en lideresas reconocidas por su comunidad. Es en este punto donde el análisis cuantitativo traspasa la línea imaginaria a la que me referí antes para medir el cómo, la forma en que las mujeres ejercen su liderazgo, y concluir si efectivamente los gobiernos locales son espacios accesibles para aquellas interesadas en el quehacer político.

### **2.2.1. Los gobiernos locales, espacios asequibles al liderazgo de las mujeres en América Latina**

Desde la perspectiva de género, la estructura y el funcionamiento de los gobiernos locales son cruciales si se tiene en cuenta su trascendencia demográfica, económica y social, especialmente en el contexto que me ocupa, porque el proceso de reformas democráticas ha conllevado una descentralización territorial que aproxima la toma de decisiones políticas a la ciudadanía.

El municipio o gobierno local (cuya denominación varía según los países) es la célula primaria del gobierno de las comunidades locales y la institución político-administrativa de base territorial que se halla más próxima y visible a la ciudadanía. Depositaria de cualidades excepcionales en tanto institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo mexicano, como señala Alejandra Massolo, se caracteriza por la heterogeneidad, la diversidad y también por la desigualdad.<sup>259</sup> En los países de América Latina y el Caribe,<sup>260</sup> la heterogeneidad de los municipios es un rasgo que obliga a reconocer y considerar las diferencias, lo que no obsta para que puedan detectarse y articularse problemáticas y tendencias comunes a la hora de abordar las cuestiones de género.

---

<sup>259</sup> Massolo, Alejandra, "Gobierno municipal y mujeres: Un encuentro posible", en Barrera Bassols, Dalia, y Massolo, Alejandra, *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México, El Colegio de México, 1998, p. 13, [https://www.jstor.org/stable/j.ctv4w3tkp.5?refreqid=excelsior%3A0a166d35d932cf18fb9cb68e6419fb49&seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents/](https://www.jstor.org/stable/j.ctv4w3tkp.5?refreqid=excelsior%3A0a166d35d932cf18fb9cb68e6419fb49&seq=1#metadata_info_tab_contents/).

<sup>260</sup> De acuerdo con Alejandra Massolo, 15 mil 828 hasta el año 2000, considerando 16 países de América Latina (*Participación de las mujeres en los gobiernos locales de América Latina*, p. 5, [https://issuu.com/lucianapanke/docs/participacion\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_los](https://issuu.com/lucianapanke/docs/participacion_de_las_mujeres_en_los)). Para el año 2003, la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, por sus siglas en inglés), cuya antena latinoamericana tiene sede en la ciudad de Quito, Ecuador, estimaba en 16 mil el número de municipios en América Latina. En agosto de 2018, con motivo de la XII Cumbre Hemisférica de Alcaldes y Gobiernos Locales, organizada por la Federación Latinoamericana de Municipios (FLACMA), se habla de 16 630 municipios. En el caso de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala que nuestro territorio está integrado por 2 473 municipios, considerando las 16 nuevas alcaldías de la Ciudad de México (<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>).

Los municipios o gobiernos locales han evolucionado a la par de los avances en los regímenes democráticos. Han pasado de ser meros prestadores de servicios públicos a verdaderas entidades gubernamentales, con sus competencias y una importante capacidad de transformación de la realidad social, económica, cultural y política más inmediata de los y las ciudadanas. La política local maneja, por ello, importantes recursos de poder, siendo las políticas públicas locales cada día más decisivas para lograr transformaciones.

El ámbito local, dada la trayectoria de las mujeres que deciden ocuparse en y de la política (a menudo desde la política informal y el asociacionismo), puede generar nuevas dinámicas democratizadoras y de desarrollo; de ahí que se identifique como un espacio de oportunidades para incrementar el liderazgo de las mujeres. Los gobiernos municipales pueden ser una puerta de entrada y despegue para el empoderamiento político de las mujeres, sobre todo si se logran asentar procesos que les permitan desarrollar una carrera política. El ámbito local puede convertirse – debería significar para la ciudadanía en su conjunto– un proceso de aprendizaje para generar conocimientos y experiencias que deriven en más mujeres feministas en cargos de toma de decisión; pero también en la creación de nuevos espacios, que posteriormente les permitan participar en la política nacional e internacional, pero sobre todo incidir en la toma de decisiones desde los partidos políticos.

La participación política de las mujeres en ese nivel tiene un impacto directo, por la proximidad que se tiene con las y los gobernados, lo que contribuye a mejorar la percepción de la sociedad sobre las habilidades y capacidades de las mujeres en la gestión de las políticas públicas, lo que a su vez se traduce en la eliminación de estereotipos negativos. Sin embargo, “la gestión municipal – independientemente del tamaño del municipio en población y superficie– es una actividad pública exigente y delicada, expuesta al escrutinio más inmediato de la ciudadanía”;<sup>261</sup> lo cual, aunado a las limitaciones que implican su falta de autonomía, constituyen un reto importante para la participación femenina en la estructura política y administrativa de los ayuntamientos.

---

<sup>261</sup> Massolo, Alejandra, *Gobierno municipal y mujeres*, *Op. cit.*, p. 21.

Las mujeres políticas en el ámbito local pueden ganarse un prestigio sustentado en las bases de apoyo social, bien porque hayan participado previamente en organizaciones comunitarias o porque mantengan durante su gestión una fuerte comunicación y apertura hacia la ciudadanía. De hecho, tras los regímenes dictatoriales, muchas mujeres de los movimientos feministas encontraron en los gobiernos locales una fuente de inspiración para la acción y el cambio y, en gran medida, sigue siendo cierto que muchas mujeres que lideran la política informal en sus comunidades acceden a cargos electos, sobre todo como concejales.

En la región de América Latina y el Caribe, a partir de los años noventa comenzaron a identificarse asociaciones y redes de mujeres municipalistas,<sup>262</sup> las cuales han logrado visibilizar públicamente a las mujeres con autoridad local. Su constitución ha sido muy eficaz para enfrentarse al patriarcalismo que todavía predomina en los ámbitos locales, ligados a clientelismos y a la corrupción, pero también a usos y costumbres que han perpetuado estereotipos y prácticas que en nada favorecen el ejercicio de los derechos de las mujeres. Específicamente el patriarcado público,<sup>263</sup> ha dado lugar a la resistencia política de las mujeres, quienes también debieron asociarse para defenderse del Estado.

---

<sup>262</sup> Si bien estas redes responden a coyunturas muy diversas, se pueden extraer lecciones y tendencias comunes valiosas para afrontar las transformaciones, nuevas oportunidades y retos de los gobiernos locales en cada país. Podemos clasificar las redes en dos tipos, entre las cuales, a modo de ejemplo, citamos, por un lado, las redes de ámbito nacional (en casi todos los países), la Red Paraguaya de Mujeres Municipalistas (RPMM), la Red Nacional de Mujeres Autoridades Locales y Regionales del Perú (RENAMA), la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas (RECOMM), la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME), la Asociación de Alcaldesas, Concejales y Regidoras de El Salvador (ANDRYSAS), la Asociación de Concejales y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL) o la Asociación de Mujeres en el Gobierno Municipal de Guatemala (ASMUGOM); y, por otro lado, las redes de alcance subregional o regional, la Red Latinoamericana de Asociaciones de Mujeres Autoridades Electas de Gobiernos Locales (LAMUGOL) o la recientemente creada Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género.

<sup>263</sup> Entendido como aquel que se caracteriza por la tolerancia del Estado y la sociedad en general a la violencia masculina, a través de la no intervención para frenar al hombre violento (por ejemplo, negar a las mujeres el acceso a la justicia), ni eliminar la discriminación sexual de la mujer en el ámbito público (en su participación laboral, social, económica y política). Fuente: Hasanbegovic, Claudia, *Del amor y el Estado. ¿Violación a los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia masculina en pareja? Las respuestas de los estados argentino y cubano a la violencia masculina contra la mujer en la pareja*, 2007, p. 8, [https://www.academia.edu/38227298/Del\\_Amor\\_y\\_el\\_Estado\\_Violaci%C3%B3n\\_a\\_los\\_derechos\\_humanos\\_de\\_las\\_mujeres\\_v%C3%ADctimas\\_de\\_violencia\\_masculina\\_en\\_la\\_pareja?email\\_work\\_card=title](https://www.academia.edu/38227298/Del_Amor_y_el_Estado_Violaci%C3%B3n_a_los_derechos_humanos_de_las_mujeres_v%C3%ADctimas_de_violencia_masculina_en_la_pareja?email_work_card=title)

Desde la década de los noventa, se han desarrollado estas redes e iniciativas de asociaciones de mujeres autoridades municipales o representantes sub-estatales congregadas en torno a la promoción de los derechos de las mujeres, tanto nacionales como regionales. Por otro lado, y de reciente creación, la Red Iberoamericana por las Agendas Locales de Género<sup>264</sup> supone un aliciente para el intercambio, generación de conocimiento y movilización de voluntades para promover una mayor participación de mujeres en el ámbito local. Sin embargo, como sostiene Socorro Arzaluz, “es más lo que desconocemos que lo que sabemos sobre los municipios gobernados por mujeres en México. Poco hemos avanzado desde los trabajos pioneros escritos hace un par de décadas, a pesar de los esfuerzos que han realizado investigadoras de diferentes instituciones”.<sup>265</sup>

En suma, la participación de las mujeres en el ámbito local o sub-nacional se mantiene deficitaria, al igual que la información estadística desagregada por sexo sobre postulantes y electas en esos niveles. La CEPAL sitúa la media de mujeres alcaldesas en la región latinoamericana en 10.2%, con sólo cinco países de la región que superan el 20%. Datos más recientes ratifican que únicamente el 10% de mujeres llega a ser titular de gobiernos locales, si bien el número de concejales se ha ido incrementado a lo largo de la década y en 2012 alcanza el 25%. En 2012, de acuerdo con el PNUD, únicamente dos países superaban el 20% de alcaldesas, Bolivia con 22% y Uruguay con 25.3%.<sup>266</sup>

En el contexto internacional, “México fue uno de los países latinoamericanos que más tardó en reconocer los derechos políticos de la mujer, sólo seguido de Colombia, Honduras, Nicaragua y Perú”.<sup>267</sup> En lo que respecta al derecho de las mujeres al voto, éste fue “promulgado en 1885, y se convirtió en universal hasta 1948, cuando se concedió la ciudadanía a las mujeres de algunos países”.<sup>268</sup>

---

<sup>264</sup> Creada con motivo de la II Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género, celebrada en México, Aguascalientes, en septiembre de 2013, organizada por la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

<sup>265</sup> Arzaluz Solano, Socorro, “Mujeres que gobiernan municipios”, México, 2016, <https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/corredor-fronterizo/mujeres-que-gobiernan-municipios>

<sup>266</sup> PNUD, *Cuánto hemos avanzado: Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*, 2013.

<sup>267</sup> Sánchez Olvera, Alma, “El cuerpo: espacio de construcción y de ejercicio de ciudadanía desde los derechos sexuales y reproductivos”, en: Bolos Jacob, Silvia (Coord.), *Mujeres y espacio público. Construcción y ejercicio de la ciudadanía*, México, Universidad Iberoamericana, 2008, p. 218.

<sup>268</sup> Guadarrama García, Gloria, *Igualdad de género y cultura de paz en la administración pública del Estado de México*, México, Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, 2010, p. 84.

Es y ha sido clara la inserción tardía, parcial y restringida de las mujeres al espacio público, en donde existe una delgada línea entre el reconocimiento por contexto o concesión de los derechos y el ejercicio real.<sup>269</sup>

Junto al resurgimiento de la democracia, América Latina es testigo de un giro visible hacia la feminización de la política. En 2003, Panamá tuvo a una mujer Presidente y Perú tuvo una Primer Ministro mujer. Además, Chile y Colombia tuvieron a una mujer como jefe de las Fuerzas Armadas. Las mujeres encabezaron un número importante de otros ministerios de la región y su representación en los parlamentos, a pesar de ser todavía baja, creció notablemente. En la última década, la participación de la mujer aumentó, en promedio, de 9% a 14% en el poder ejecutivo (en posiciones ministeriales), de 5% a 13% en el senado y de 8% a 15% en la cámara baja o en parlamentos unicamerales. Estos números representan un incremento de más del 50% en todos los casos.<sup>270</sup>

Como señalé en los párrafos introductorios del presente trabajo, Buvinic y Roza destacan tres condiciones que pueden dar cuenta de los avances logrados por las mujeres dentro de la política latinoamericana: “el capital humano de la mujer, las normas culturales y la consolidación de la democracia, sumados a los factores facilitadores representados por la legislación y las cuotas”.<sup>271</sup>

Referidos los antecedentes internacionales sobre la evolución del liderazgo político de las mujeres, a continuación me ocupo del ámbito nacional, el cual no escapa a la visión mundial, dada su contribución e influencia en el avance de la humanidad y, para fines de este estudio, en el inicio y progreso de la participación política de las mujeres en nuestro país.

---

<sup>269</sup> Álvarez Miranda, Rocío y Martínez Ortega, Juan Iván, “Subrepresentación política de las mujeres en el Estado de México, una mirada desde el género”, en *Apuntes Electorales*, México, Instituto Electoral del Estado de México, Año XIII, núm. 51, julio-diciembre 2014, p. 106.

<sup>270</sup> Buvinic, Mayra, y Roza, Vivian, *Op. cit.*, p. 5.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 10.

### 2.3. Breve historia del liderazgo de las mujeres en México

Nuestro país no ha sido ajeno a la situación de los derechos humanos de las mujeres en el contexto internacional. Las mexicanas han emprendido una lucha semejante a la sostenida por sus pares en diversas latitudes, pero bajo un mismo ideal: la búsqueda de la igualdad, el reconocimiento de sus derechos y el pleno ejercicio de los mismos. La historia de las mujeres constituye una nueva veta historiográfica, impulsada por el feminismo desde mediados del siglo pasado. A continuación, esbozo los acontecimientos más relevantes de esta lucha:<sup>272</sup>

Cuando surgió México como Estado independiente, en 1821, la independencia política sólo aplicaría a los hombres, pues las mujeres no podían participar en la vida pública, sin embargo, pronto aparecieron cuestionamientos a este orden social.

En **1853**, las mujeres zacatecanas solicitaron al gobierno del Estado el título de ciudadanas.

De **1884 a 1887** Laureana Wright, periodista nacida en Taxco, Guerrero, demandó a través de su revista *Violetas de Anáhuac* el sufragio para la mujer y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

En **1904** se fundó la Sociedad Protectora de la Mujer, autodenominada feminista, desde donde se impulsaría la demanda del derecho al trabajo y, posteriormente, la lucha por los derechos civiles y

---

<sup>272</sup> En este punto, resumo brevemente los momentos más relevantes de la participación de las mujeres en la vida política de México, con base en los siguientes textos: *Historia de las mujeres en México*, México, INEHRM, 2015, pp. 269-295; Casas, Xoloxóchtli, *Doble Jornada*, México, año 5, núm. 51, abril de 1991; Senado de la República, "Iniciativa con Proyecto de Decreto, para que se inscriba con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro la frase: "Mujeres sufragistas SS. XIX y XX", en *Gaceta LXII/1SPR-15/42052*, <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&sm=3&id=42052>; Biblioteca Virtual de Prensa Histórica, [http://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=1000163540&presentacion=pagina&registrardownload=0&posicion=4](http://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1000163540&presentacion=pagina&registrardownload=0&posicion=4); Instituto de la Mujer-Ministerio de los Asuntos Sociales de España, *Mujeres latinoamericanas en cifras*, Santiago de Chile, 1995, <https://books.google.com.mx/books?id=AsfkNbDl8VYC&pg=PT126&lpg=PT126&dq=En+1992+en+Acapulco,+Guerrero,+se+lleva+a+cabo+el+VII+Encuentro+Nacional+Feminista,+source=bl&ots=xNCD0civDX&sig=GccZY7dUUHamBNV4N344x6WN994&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiLoPte7dHbAhUHbKwKHdaQAEIQ6AEIRDAG#v=onepage&q=En%201992%20en%20Acapulco%2C%20Guerrero%2C%20se%20lleva%20a%20cabo%20el%20VII%20Encuentro%20Nacional%20Feminista%2C&f=false>.

políticos. Fue la primera organización feminista; y casi simultáneamente se creó la Sociedad Internacional Femenina Cosmos.

En **1910** se integró en la capital del país el Club Hijas de Cuauhtémoc, bajo la dirección de Dolores Jiménez Muro, cuyo principal objetivo fue responder al llamado antirreeleccionista y oponerse al gobierno de Díaz.<sup>273</sup> De sus declaraciones, destaca una publicación en donde este grupo de mujeres hizo el siguiente cuestionamiento a Madero, luego de que fueron llevadas a prisión algunas integrantes del Club Femenil Antirreeleccionista “Hijas de Cuauhtémoc” (nombre completo de la agrupación):

[...] se hizo al candidato la siguiente pregunta: “¿Cree usted que nuestras mujeres deben mezclarse en la política?”. Y el señor Madero contestó:

“No es posible emitir una opinión absoluta. En principio abstracto, sí me parece que la mujer, por lo menos indirectamente, debe influir en la marcha de los negocios públicos. En la actual campaña, que ha tendido a despertar el espíritu público, es indudable que la mujer ha ejercido grande influencia. La mujer no vive fuera de las conveniencias sociales y aun domésticas de un gobierno y, por lo tanto, tiene derecho a influir en él, como efectivamente ha influido en todo el curso de la historia. Ahora, en cuanto al hecho concreto de reconocer en la mujer constitucionalmente derechos políticos, me parece muy prematura la cuestión en México.

“Pues a nosotros no sólo nos parece prematura esa cuestión, sino enteramente inadecuado y peligroso plantearla. Debemos rechazar desde luego, y con toda energía, ese feminismo que trata de invadirnos, y cuyas primeras consecuencias son apartar a la mujer de su santa, bienhechora y saludable misión en la familia y en la sociedad. La mujer metida en la política es un contrasentido, una cosa nunca vista entre nosotros, una intromisión contraria a nuestras costumbres y al carácter de la mujer mexicana. Quédese eso para los mari-machos yanquis o ingleses, o para las francesas que se han venido nutriendo con las falsas doctrinas socialistas [...]”.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> Véase: Cano, Gabriela, “Más de un siglo de feminismo en México”, en *Debate Feminista*, México, vol. 14, octubre de 1996, p. 28.

<sup>274</sup> “La mujer mexicana y la política”, *El tiempo*, 8 de julio de 1910, p. 2.

En **1913**, las “Hijas de Cuauhtémoc” se agruparon para oponerse a Victoriano Huerta y pronunciarse en favor de las poblaciones indígenas. Dolores Jiménez tuvo una trayectoria intelectual destacada, escribió en varias publicaciones, incluyendo el *Diario del Hogar*, participó en la elaboración del Plan de Tacubaya y redactó el Prólogo del Plan de Ayala.

Las Hijas de Cuauhtémoc no fue el único grupo de mujeres activas en las luchas laborales y antirreeleccionistas; la Liga Femenil de Propaganda Política, por ejemplo, firmó un manifiesto en el que se oponía a la reelección de Porfirio Díaz. Lamentablemente, no hay estudios que esclarezcan hasta qué punto los proyectos de estas mujeres incluyeron metas puramente feministas.<sup>275</sup>

En **1915**, el general Salvador Alvarado, gobernador de Yucatán, convocó el 28 de octubre de ese año al Primer Congreso Feminista, cuyo Reglamento fue expedido el 25 de diciembre siguiente, según decreto 410, en el cual considera que la mujer debe tener un estado jurídico que la enaltezca. Durante su periodo de gobierno, legisló sobre relaciones familiares, decretó el divorcio y estableció la oportunidad para que las mujeres pudieran discutir su condición social y política.

Después de una intensa participación en actividades revolucionarias, en 1916, en la misma ciudad de Mérida, se realizaron dos congresos feministas con apoyo del revolucionario Salvador Alvarado, iniciando así formalmente este movimiento en nuestro país. Los principales pronunciamientos giraron en torno a la importancia de la educación laica, el derecho a la participación política femenina en los tres niveles de gobierno y a la necesidad de suprimir las discriminaciones legales contra las mujeres. Una de las participaciones más elocuentes –refiere Rosa María Valles– fue la de Hermila Galindo, periodista veracruzana que se pronunció ante un foro de 617 congresistas y defendió en su ponencia, “La mujer en el porvenir”, el derecho absoluto de la mujer a tomar las riendas de su destino,<sup>276</sup> y solicitó el voto femenino a Venustiano Carranza.

En **1917**, el presidente Carranza modificó la Ley sobre Relaciones Familiares, reconociéndole a la mujer casada personalidad legal para la celebración de contratos, comparecer en juicios y administrar sus bienes personales; además de señalar la igualdad de la autoridad de la mujer

---

<sup>275</sup> Véase: <https://www.letraslibres.com/mexico/precursoras-la-democracia-en-mexico>.

<sup>276</sup> Valles Ruiz, Rosa María, *Hermila Galindo, sol de la libertad*, 2da. ed., México, Gernika, 2015, p. 15.

respecto a la del hombre en el hogar. En el mismo sentido, Hermila Galindo solicitó al Congreso de Querétaro que el nuevo Código Civil dispusiera la no exclusión de la mujer “en la parte activa política y alcanzara derechos que la pusieran en la senda de su significación”.<sup>277</sup>

En **1919** se creó el Consejo Feminista Mexicano, que proponía la emancipación económica (igualdad salarial, condiciones de seguridad en el empleo, protección a la maternidad); social (formación de agrupaciones libertarias, dormitorios y comedores para trabajadoras, regeneración de prostitutas) y política (igualdad de derechos ciudadanos, forma al Código Civil). Con una postura pacifista, se relacionó con grupos de mujeres de los Estados Unidos y sus gestiones derivaron en la realización del Primer Congreso Feminista Panamericano para la Elevación de la Mujer en la capital mexicana, en 1923.<sup>278</sup> Las integrantes de este Consejo son consideradas “antecesoras indiscutibles de quienes, desde hace cuatro décadas, se ocupan del quehacer legislativo en los niveles estatal y federal del país”.<sup>279</sup>

En **1920** se celebró en México un Congreso de Obreras y Campesinas, convocado por Elvira Carrillo Puerto y Florinda Lazos de León, en el que solicitaron derechos políticos, tierras y herramientas para las faenas rurales. “Con la participación de todas estas activistas se inició el proceso de emancipación política y cultural que hasta la fecha sigue proyectando a la mujer hacia la revaloración de sí misma frente a la sociedad”.<sup>280</sup>

En **1922**, Felipe Carrillo Puerto, gobernador del estado de Yucatán, envió al Congreso del Estado la iniciativa de ley para conceder el voto a las mujeres. Ese año, Rosa Torres fue la primera mujer que ocupó un cargo de elección como presidenta del Consejo Municipal de Mérida. La ley se canceló poco después, y sería hasta 1953 cuando todas las mujeres mexicanas obtendrían el derecho al voto.

Del 20 al 30 de mayo de **1923**, la Sección Mexicana de la Liga Panamericana de Mujeres convocó al

---

<sup>277</sup> *Idem.*

<sup>278</sup> Cano, Gabriela, *Más de un siglo de feminismo en México*, p. 350, [http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/014\\_25.pdf](http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/014_25.pdf)

<sup>279</sup> Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920*, México, p. 5.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 61.

Primer Congreso Nacional Feminista, que se reunió en la Ciudad de México con la asistencia de cien delegadas. Sus principales demandas fueron la igualdad civil, para que la mujer pudiera ser elegible en los cargos administrativos; y el decreto de la igualdad política y la representación parlamentaria por parte de agrupaciones sociales. Elvira Carrillo Puerto contendió por la diputación del Distrito del Motul.

En **1925**, la Legislatura del Estado de Chiapas concedió a las mujeres mayores de edad los mismos derechos políticos de que gozaban los hombres en el estado. El Colegio Electoral de San Luis Potosí se negó a reconocer el triunfo electoral de Elvira Carrillo Puerto como diputada.

En **1926**, en San Luis Potosí fueron derogados los derechos políticos que conquistaron las mujeres en 1923.

En **1928**, el presidente Plutarco Elías Calles expidió el nuevo Código Civil, reconociendo la igualdad entre hombres y mujeres.

En **1929** se promulgó un nuevo Código Civil, en donde se reconocen 17 causales de divorcio, además de tutelar el régimen del matrimonio y lo referido a las instituciones jurídicas de la patria potestad y los alimentos, entre otras importantes transformaciones.

La demanda de la igualdad de derechos daría origen a asociaciones como las Hijas de Cuauhtémoc, Regeneración y Concordia, Admiradoras de Juárez y la sección mexicana de la Liga Panamericana de Mujeres, entre otras.

En **1931** se celebró en la capital del país el Primer Congreso Nacional de Obreras y Campesinas, en el que se insistió en la acción agraria, la educación, la previsión social y los derechos políticos.

En **1932**, diversas organizaciones fueron escuchadas por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y así se reconocieron en el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales: igualdad jurídica para compartir con el esposo derechos legales en sociedad conyugal y en la educación de

los hijos, para trabajar fuera del hogar y administrar y disponer de sus bienes; además, la mujer soltera adquirió capacidad legal para celebrar contratos y contraer obligaciones.

En **1933**, la Ciudad de México fue sede del Segundo Congreso Nacional de Obreras y Campesinas, espacio en el que se contemplaron los mismos temas que en el Primer Congreso, y se retomaron las mismas peticiones.

En **1934**, durante el Tercer Congreso Nacional de Obreras y Campesinas, las mujeres se unieron para exigir el reconocimiento de los derechos políticos femeninos. Un año después, junto con las mujeres del Partido Nacional Revolucionario, formaron el Frente Único pro Derechos de la Mujer, cuya principal demanda era el derecho a votar.

En **1935** se constituyó el Frente Único pro Derechos de la Mujer al margen del PNR, pero en colaboración con éste; 50 mil afiliadas de 800 agrupaciones demandaban el voto.

En **1936** se consolidó el Comité Femenil Interamericano por la Democracia, en apoyo a los principios de política exterior de México. En Veracruz, el PNR postuló a dos mujeres para ocupar las diputaciones locales y no fueron aceptadas en el Departamento Electoral Nacional. El gobierno de Puebla autorizó el voto para las mujeres.

En septiembre de **1937**, el presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional para otorgar el sufragio femenino; y aunque lo aprobó la Cámara de Senadores, fue rechazado por la Cámara de Diputados.

En **1938**, la Cámara de Diputados no dio trámite a la iniciativa del Ejecutivo para reformar el artículo 34 constitucional. En la primera Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana (antes PNR), las mujeres lograron incluir en el segundo plan sexenal la demanda de la reforma a la Constitución y a la legislación electoral para que la mujer tuviera derecho al voto.

En **1940** la Alianza Nacional Femenina, constituida con los sectores femeniles de CTM, CNOP, CNC, ESSTSE, CGT y SNTE, sostuvieron un programa de diez puntos, entre los cuales destacaban la plenitud de derechos y el acceso a puestos públicos.

En **1945** se realizó el primer acto público para exigir el derecho al voto: se reunieron más de 10 mil mujeres en la Arena México.

En **1946**, la X Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó la adición al artículo 115 constitucional para otorgar el voto a las mujeres en elecciones municipales.

El 6 de abril de **1952**, al grito de “¡Que lo repita! ¡Que lo repita!”, más de 20 mil mujeres congregadas en el Parque 18 de marzo de la Ciudad de México, demandaban el compromiso al candidato presidencial Adolfo Ruiz Cortines para que cumpliera su promesa de plasmar en la Constitución el derecho de las mexicanas a votar y ser electas.

En **1953**, se reformó el artículo 34 constitucional, que otorga la ciudadanía a hombres y mujeres por igual. Como lo refiere Aurora Arnaiz, es a partir de entonces que aparece en la Constitución la mujer ciudadana.

En **1969**, en el mismo artículo 34 se “determina y extiende por igual la ciudadanía a los 18 años a varones y mujeres, casadas o no”.<sup>281</sup>

En **1964** fueron electas las dos primeras senadoras, por los estados de Campeche y Sonora.

En los años subsecuentes, se lograron avances como las reformas constitucionales aprobadas durante el gobierno de Luis Echeverría, en **1974**, con la modificación del artículo 4º para establecer la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, y la eliminación del artículo 123 de las restricciones al trabajo realizado por mujeres. Se reconoció también que las mujeres podían transmitir la nacionalidad a sus cónyuges y que el matrimonio no limitaba su capacidad legal.

---

<sup>281</sup> Arnaiz Amigo, Aurora, “La mujer ciudadana. Antecedentes y consecuencias”, en: Bialostozky, Sara (Coord.), *Condición jurídica, política y social de la mujer en México*, México, Porrúa, 2005, p. 55.

En **1975**, se registraron acontecimientos en otros campos en pro de la promoción de la mujer. El 4 de noviembre de 1975 el rector de la UNAM, con base en las facultades conferidas en el artículo 34 fracción XIII del Estatuto General, emitió un acuerdo para que a partir de la fecha citada la Coordinación de Administración Escolar elaborara los títulos profesionales y el grado obtenido por mujeres con la designación de la profesión en género femenino.<sup>282</sup>

En **1976** aparecieron las primeras publicaciones feministas, entre ellas la *Revista Fem*. Se creó el Fondo de Contribución Voluntaria para la Década de la Mujer, que más tarde se uniría a las Naciones Unidas.

En **1979** se creó el Frente Nacional por la Liberación y los Derechos de la Mujer (FENALIDEM), primera instancia unitaria de grupos feministas, sindicatos, grupos de homosexuales y partidos de izquierda.

En **1980** se fundó el Colectivo Feminista Coatlicue de Colima (COFEMCL), cuyas acciones estuvieron dirigidas a cuestionar la subordinación estructural de las mujeres colimenses y desarrollaron estructuras alternativas para eliminar dicha subordinación.

En **1981** se realizó en la explanada de Rectoría de la UNAM la primera campaña contra la violencia hacia las mujeres, organizada por el Grupo Autónomo de Mujeres Universitarias (GAMU).

En **1984** se crearon las Uniones Agrícolas e Industriales de las Mujeres; y se constituyó el Consejo de la Mujer del Gobierno de la República.

En **1982** se celebró el Primer Encuentro Feminista de Latinoamérica y el Caribe en Bogotá, Colombia, con el fin de reunir a “mujeres latinoamericanas comprometidas en una práctica feminista, para intercambiar experiencias, opiniones, identificar problemas y evaluar las distintas

---

<sup>282</sup> Cfr. Lara, Rodolfo y Madrazo, Jorge, “La mujer en la Universidad: el caso de UNAM”, en *Deslinde*, México, Cuadernos de Cultura Política Universitaria, núm. 121, Centro de Estudios sobre la Universidad, Coordinación de Humanidades, enero de 1980; y *Gaceta UNAM*, México, vol. XI, núm. 31, 5 de diciembre de 1985.

prácticas desarrolladas, así como planear tareas y proyectos hacia el futuro”. El segundo Encuentro tuvo lugar en Lima, Perú, en 1983; el tercero en Bertoga, Brasil, en 1985; y en 1987 México fue sede en Taxco, Guerrero, del IV Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe.

En **1985**, el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Década de la Mujer se unió formalmente a las Naciones Unidas con el nombre de UNIFEM. Este organismo presta asistencia técnica y financiera directa a proyectos de grupos de mujeres en los procesos de planificación y toma de decisiones; promueve el acceso de las mujeres a la capacitación, la tecnología, el crédito, la información, la participación en la política y la toma de decisiones para el desarrollo, así como a otros recursos que ayudan a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y de sus familias.

Por lo que hace a la práctica jurídica, desde **1989** aparecieron agencias especializadas y fiscalías en materia de delitos sexuales, centros de orientación y terapia, unidades de atención a la violencia intrafamiliar y comisiones de equidad y género en las secretarías de Estado y en el Poder Legislativo; así como comisiones de la mujer en los ámbitos estatal y nacional. Se creó el Programa Mujeres en Solidaridad, dentro del Programa Nacional de Solidaridad, que establecía entre sus objetivos promover acciones tendientes a resolver la problemática específica de la mujer, el reconocimiento al trabajo que desempeña y el fortalecimiento de su participación social, económica y política.

En octubre de **1992**, Acapulco, Guerrero, fue sede del VII Encuentro Nacional Feminista, que reunió a más de 400 mujeres provenientes de 15 entidades del país. Resultado del taller de políticas públicas, fue la Propuesta de Acción Positiva, documento que planteaba, entre otras necesidades, la creación de una Ley de Iniciativa Legislativa Popular para hacer frente a la indiferencia de los partidos políticos ante las demandas de las mujeres.

En **1993**, gracias a la alianza entre una corriente feminista y diputadas federales de distintos partidos, se modificó el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para que los partidos políticos promovieran la postulación de las mujeres a cargos de elección popular. Este asunto se retomó tres años después, con la reforma al artículo 1º fracción transitoria XXII, para quedar como sigue: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus

estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan 70% para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres”. Y en 1998 hubo un intento fallido de obligar a los partidos a incorporar una cuota mínima de 30% de mujeres en sus candidaturas.

En **1995**, fue relevante la celebración de la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing, organizada por la ONU. El resultado fue la adopción de una Declaración y una Plataforma de Acción (Plataforma de Acción de Beijing) con doce esferas de especial preocupación, centradas en los temas de: pobreza, educación, salud, violencia, economía, toma de decisiones, mecanismos para el adelanto de las mujeres, medios de difusión, medio ambiente y la niña.

México participó en la Conferencia, a través de una Comisión Nacional Preparatoria encabezada por Dulce María Sauri. Esta comisión tuvo un carácter plural, ya que integró a mujeres de distintos partidos, simpatizantes del feminismo y la causa de las mujeres; se unieron mujeres de los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Revolucionario Institucional (PRI) e incluso de Acción Nacional (PAN). La primera tarea de esta Comisión fue realizar un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en México.<sup>283</sup>

Como resultado de la Conferencia de Beijing, se realizó una agenda consensuada alrededor de los acuerdos, con la intención de priorizar “la integración de las mujeres en igualdad de condiciones en el desarrollo nacional por medio de leyes, nuevos organismos y políticas públicas que serían puestas en marcha por la administración pública”.<sup>284</sup>

En **1996** se promulgó la Ley de Asistencia y Prevención en Materia de Violencia Intrafamiliar. En el Distrito Federal, la Asamblea Legislativa aprobó en 1999 el Código Penal del Distrito Federal, adoptó una propuesta de varias organizaciones de mujeres en el marco de la campaña de “Acceso a la justicia para las mujeres”, donde destacaba el establecimiento del delito de discriminación por motivos de edad, condición social, idioma, religión, género, condición laboral, orientación sexual y

---

<sup>283</sup> Tarrés, María Luisa, “Reflexiones sobre el feminismo y los institutos de las mujeres”, en: Jaiven, Ana Lau y Espinosa Damián, Gisela (Coords.), *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, México, Itaca, UAM, Ecosur, 2010, p. 405.

<sup>284</sup> *Idem*.

características étnicas o raciales. En este mismo año se creó el Programa Nacional de la Mujer (Pronam), con las funciones de impulsar y favorecer que todos los sectores se comprometieran y participaran a favor de las mujeres; apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y de las que trabajaran en beneficio de éstas, así como vigilar el cumplimiento del mismo Programa.<sup>285</sup>

En **1996**, “los partidos políticos concretaron una vasta operación de cambio en las instituciones y en las leyes electorales en México, que cristalizó después de una de las negociaciones políticas más intensas y prolongadas de los últimos años”.<sup>286</sup> La reforma constitucional de ese año, como señala Rabasa, tuvo un mérito doble: aquilató las tendencias democratizadoras iniciadas en los 60, cuyo reconocimiento llevó más de 30 años; y consolidó esas tendencias, cerrando una etapa de graves conflictos políticos.<sup>287</sup> El impacto se tradujo en un avance significativo de los derechos políticos de las mujeres mexicanas, ya que con la reforma del COFIPE se garantizaba que las candidaturas para diputaciones y senadurías no excedieran el 70% de un mismo género.

Entre **1997** y el año **2000**, los partidos políticos comenzaron a incorporar la perspectiva de género en sus plataformas políticas y estatutos; el trabajo de transversalización coordinado desde el Plan Nacional de Desarrollo, obligaba a los entes públicos y sociales a desarrollar acciones afirmativas, medidas que acortaran el camino hacia la igualdad e hicieran verla como un valor legítimo de la cultura democrática; no sólo porque las mujeres conformaran más de la mitad del electorado. Ya existía un consenso nacional e “internacional en torno a compromisos políticos y estrategias multilaterales para el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas”.<sup>288</sup> En 1999 se creó la Comisión de Equidad y Género, para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y en los tres niveles de gobierno.

---

<sup>285</sup> Sauri, Dulce María, “El Programa Nacional de la Mujer”, en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 97, 1998, p. 158.

<sup>286</sup> Woldenberg, José, *El cambio político en México*, México, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, El Colegio del Estado de Hidalgo, julio de 2007, p. 35.

<sup>287</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, “Introducción”, en *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México, UNAM, p. 170, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/127/9.pdf>

<sup>288</sup> ONU Mujeres, *La ONU en acción para la igualdad de género en México*, México, 2015, p. 7.

México se sumó a las discusiones y acuerdos internacionales que buscaban incorporar al género en las instituciones y políticas públicas en un proceso global de “generización”, que buscaba la igualdad de género en la sociedad y en las políticas públicas.<sup>289</sup>

En el año **2000**, nuestro país vivió un importante cambio que no sólo implicó la alternancia política. Con la llegada del panista Vicente Fox Quesada a la Presidencia, en un contexto internacional que pugnaba por acciones tangibles en favor de las mujeres, “el sistema político se abrió a las militantes panistas, un sector que no pagó los costos de la movilización feminista y de mujeres, y que muy tarde se interesó por las demandas de las mujeres, mismas que reelaboró desde su ideología conservadora”.<sup>290</sup>

En ese mismo año fue aprobada la reforma al Libro I, “de la Familia”, del Código Civil, donde destacó el reconocimiento del derecho a no vivir en discriminación, y la consideración del trabajo doméstico como una contribución económica al hogar; también surgieron unidades de atención a las víctimas de violencia y comisiones de equidad y género en los congresos estatales.<sup>291</sup>

Para el año 2000, México firmó la declaratoria de los Objetivos del Milenio, donde las naciones se comprometieron a velar por el establecimiento de un mundo con paz y justicia duraderas; a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.<sup>292</sup> Los objetivos se pueden resumir en: erradicar la pobreza, aumentar el desarrollo, impulsar la igualdad entre hombres y mujeres, disminuir enfermedades, reducir la injusticia y la desigualdad, combatir el terrorismo y la delincuencia y proteger el medio ambiente. El relativo al género, que corresponde al número tres en la Declaración, menciona lo siguiente: “No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres”.<sup>293</sup>

---

<sup>289</sup> Rigat-Pflaum, María, “*Gender mainstreaming*: un enfoque para la igualdad de género”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 218, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 2008, pp. 42-47.

<sup>290</sup> Tarrés, María Luisa, *Op. cit.*, p. 409.

<sup>291</sup> Conde Rodríguez, Elsa, “Acciones gubernamentales a favor de las mujeres: Incipientes logros en tres décadas de constante movimiento”, en Academia Mexicana de Derechos Humanos *et al.*, *Op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>292</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, *Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de México*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo, núm. 67, 2005, p. 9.

<sup>293</sup> Véase: Organización de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, septiembre de 2000, <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.htm>

En **2001**, se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), cuya ley se promulgó en ese mismo año. A la par, los estados del país empezaron a organizar institutos de las mujeres locales, “aunque algunos se crearon lentamente debido a la oposición o el descuido de las autoridades machistas y conservadoras de los estados”.<sup>294</sup> De esta forma y con la finalidad de no tener conflictos con los sectores más conservadores, las agendas de estas instancias locales privilegiaron los temas que menos oposición encontraban en estos sectores, como la desigualdad de género en la pobreza, en los organismos de representación política y la violencia doméstica.

De nuevo en el ámbito federal, se reforzó el principio de igualdad en la Constitución gracias a la reforma publicada el 14 de agosto de 2001, con la incorporación en el párrafo tercero del artículo 1º: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.<sup>295</sup>

En **2002** se reformó el COFIPE y se obligó a los partidos a inscribir por lo menos el 30% de candidaturas femeninas en calidad de propietarias.

Durante el sexenio de Felipe Calderón (**2006- 2012**), los Objetivos del Milenio formaron parte del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y para ello se establecieron indicadores y metas. Asimismo, el mandatario presentó en 2008 el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 (Proigualdad), que establecía las prioridades de la política nacional tendientes a garantizar la igualdad de las mujeres conforme a las leyes mexicanas y las convenciones ratificadas por el Estado mexicano. Sin embargo, estas propuestas se vieron opacadas y obstaculizadas por la ola de violencia que desató la llamada “Guerra contra el narco” declarada por el mismo Calderón.

---

<sup>294</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, *Las metas del milenio y la igualdad de género*, Op. cit., p. 429.

<sup>295</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, <http://info4.juridicas.unam.mx>. El texto anterior a la reforma de 2001 establecía en el artículo 1º, en su primer párrafo: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”; y a la reforma de 1974, que incluyó en el artículo 4º la disposición que dice: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”, así como a la reforma de 1986 al artículo 123, en cuyo título sexto, apartado A, fracción VII, asienta que “para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.

En el periodo de Enrique Peña Nieto (2012-2018) como presidente de México, una de las propuestas de género sustantivas fue la incorporación de la perspectiva de género en los programas de la Administración Pública Federal. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establecieron cinco metas y en la primera, “México en Paz”, se insta a erradicar la violencia de género. Sin embargo, los feminicidios y los altos índices de violencia registrados en estos años evidencian una problemática estructural de la sociedad mexicana actual que hace muy difícil que se concrete la meta “México en Paz”.<sup>296</sup>

Hasta aquí esta breve reseña de los derechos humanos y políticos de las mujeres en México, cuya evolución –tanto en el contexto nacional como internacional–, a la luz de dos importantes reformas constitucionales –la primera en materia de derechos humanos (2011) y la segunda en materia político-electoral (2014)–, será un parteaguas en la protección de los derechos humanos de las mujeres, con la finalidad de lograr la igualdad sustantiva.

#### **2.4. Factores históricos y políticos que han influido positivamente en la participación política de las mujeres**

La evolución de los derechos políticos de las mujeres a nivel internacional, y especialmente en el caso de México en los últimos 65 años, ha propiciado una indudable mejora para la ciudadanía de las mujeres. Los movimientos feministas, en su labor de oposición durante las dictaduras, se

---

<sup>296</sup> De acuerdo con el INEGI, 2017 se colocó como el año más violento en al menos dos décadas. Por ejemplo, la tasa de incidencia delictiva se elevó 30% de 2010 a 2017 (Fuente: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia>); en el caso específico de las defunciones femeninas con presunción de homicidio, en los últimos 32 años se han registrado en el país 52 210 muertes de mujeres en las que se presumió homicidio, de las cuales 15 535 ocurrieron en los últimos seis años, es decir, 29.8% (Fuente: SEGOB, INMUJERES, ONU Mujeres, *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*, México, 2017, p. 17); y de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Población, de enero a noviembre de 2017 se presentaron 23 101 denuncias por homicidio doloso en México, un aumento del 22% con respecto al mismo periodo de 2016 (Fuente: <https://www.gob.mx/sesnsp>); entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2019, un total de 1 199 mujeres murieron de forma violenta en México, arrojando una media de diez al día (Fuente: <https://tribunafeminista.elplural.com>). Aún hay mucho hacer para lograr la meta; es necesario continuar sumando sinergias; replicar algunas políticas y buenas prácticas, como la transversalización de la perspectiva de género; contar con diagnósticos e información actualizada que permita decisiones focalizadas y eficaces; pero sobre todo continuar la lucha para erradicar la violencia de género y, en el tema que nos ocupa, la violencia política contra las mujeres.

sumaron a la ola democratizadora, vinculando el proceso democrático con la superación de inequidades.

Nuestro país no ha sido ajeno a la ola democratizadora y al impulso internacional por la igualdad de género, que ha permitido una mayor conciencia social de las opiniones públicas sobre la importancia de la igualdad de género para el bienestar común y para el desarrollo de una democracia más inclusiva. Es el resultado de un largo proceso en el que convergen elementos diversos.

Lejos de ser fruto de la casualidad, factores históricos y políticos a lo largo de los últimos 60 años han propiciado una indudable mejora para la ciudadanía de las mujeres; y un reflejo de ello son los datos de representación de mujeres en los poderes legislativo y ejecutivo a nivel mundial.<sup>297</sup>

En el caso de México, el proceso normativo ha ido a la par de un cambio cultural en la región que ha revalorizado el rol de las mujeres y que, progresivamente, debilita la dicotomía entre los espacios públicos/masculinos y privados/femeninos que han obstaculizado la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las esferas públicas.

Pese a la diversidad entre los países de la región, se identifican factores que han estado presentes en el continente, fundamentalmente en América Latina, y que ayudan a explicar la evolución de la participación política de las mujeres, tanto para reconocer los avances como para mantener la guardia sobre las dificultades y retos que persisten. Estos factores pueden resumirse en cinco argumentos:<sup>298</sup>

Primero, América Latina ha vivido en los últimos treinta años un proceso de recuperación y profundización de la democracia –después de un largo periodo de dictaduras militares y de conflictos

---

<sup>297</sup> Para una visión general del estado de las Américas, ver: *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas* (2013). Fruto de un esfuerzo conjunto entre la Comisión Interamericana de la Mujer, IDEA Internacional y ONU Mujeres, expone los avances sobre la ciudadanía de las mujeres en América Latina, el Caribe anglófono y Canadá, y abarca otros ámbitos que no toman en cuenta la noción clásica de ciudadanía –incluyendo el género, la interculturalidad, la pluriétnicidad, la ciudadanía sexual y reproductiva y la ciudadanía global, entre otras—. Véase: [www.oas.org/es/CIM/docs/CiudadaniaMujeresDemocracia-Web.pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/CiudadaniaMujeresDemocracia-Web.pdf)

<sup>298</sup> Véase: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), *Participación política de las mujeres en América Latina. Informe regional*, [www3.diputados.gob.mx/.../Participacion-politica-de-las-mujeres%20](http://www3.diputados.gob.mx/.../Participacion-politica-de-las-mujeres%20)

armados–, en el que se ha forjado el liderazgo específico de las mujeres. En países como Chile, Guatemala, Argentina, Bolivia o Colombia, las mujeres trabajadoras se organizaron en torno a sus derechos laborales y problemas sociales, pero también participaron activamente en movimientos opositores. En esta etapa, las mujeres fueron también líderes de movimientos de derechos humanos.

En ese contexto, el movimiento feminista en la región tuvo un papel crucial, que ha permitido a las mujeres adquirir amplia experiencia. Su activismo en esa etapa también sirvió de instrumento de legitimación para irrumpir en el escenario político y plantear sus demandas de presencia y participación activa en política.

Segundo, dicho proceso ha coincidido con una creciente incorporación en la región del discurso de la igualdad de género al plano de los avances internacionales. Así, como ya lo mencioné, la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México en 1975, dio origen al Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-85) para, posteriormente, avanzar con los compromisos que surgieron en la Plataforma y Declaración de Beijing de 1995. Este nuevo marco fue ampliamente recogido a nivel regional, a través de los Consensos regionales de Quito y de Brasilia, y más recientemente de Montevideo y Santo Domingo. Ello ha permitido que en la región se vinculen los debates a favor de la calidad de la democracia con la necesidad de superar las inequidades sociales, económicas, culturales y políticas. De este modo, fue posible integrar las demandas de participación política de las mujeres como parte del discurso y de la lucha por la recuperación de la democracia, relacionando también las políticas de desarrollo y la cooperación internacional.

Tercero, en la década de los noventa las mujeres de diversos países de la región participaron activamente en la elaboración de nuevas constituciones y legislaciones electorales, así como en la institucionalización del Estado.

Cuarto, América Latina ha sido la región que más temprano y de manera más unánime ha firmado y ratificado la CEDAW; y destaca también por la creación y consolidación de mecanismos nacionales de promoción de la perspectiva de género en la mayoría de los países, proceso que fue facilitado en gran medida por la cooperación internacional, con base en los planes de igualdad de oportunidades que vinculan a los poderes del Estado y orientan la incorporación de la perspectiva de género en el

conjunto de las políticas públicas. Asimismo, la creación de redes transnacionales, como la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, ha permitido la generación de espacios de diálogo, intercambio y aprendizaje a través de las conferencias regionales de la mujer.

Quinto y último argumento: como causa y efecto de lo anterior, los países de la región han estado a la vanguardia en la adopción de medidas temporales afirmativas, como los sistemas que recogen cuotas o cupos mínimos para la representación de las mujeres en la nominación o elección de candidatos y candidatas de elección popular y/o de designación.

En suma, en América Latina los factores mencionados han contribuido a que el diagnóstico y balance de la participación política de las mujeres sea hoy más positivo que en cualquier época pasada, incluso superior a la media mundial en varios indicadores. No obstante, las mujeres siguen enfrentando una cultura sexista y una situación de discriminación –aún demasiado extendida en la región–, con severas restricciones a su autonomía económica, a su libertad de elección reproductiva, con altas tasas de abusos y violencia por razón de género. Hablo de sociedades en donde los hombres asumen escasa corresponsabilidad en las tareas del hogar, la crianza de los hijos o el cuidado de personas mayores, y que siguen lejos del objetivo deseado de la igualdad sustantiva; y en donde las mujeres ejercen poco poder en los partidos políticos y tienen baja representatividad en los niveles locales de gobierno.

Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL:<sup>299</sup>

- Las mujeres destinan entre dos y tres veces más tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados sin pago.
- La proporción de mujeres sin ingresos propios en 2016 alcanzó un promedio regional de 29.7%, mientras que para los hombres la cifra fue de 10.6%.
- En el sector servicios (incluido el servicio doméstico) se emplean la mayor cantidad de mujeres latinoamericanas, en promedio 40.6% de las ocupadas.
- El embarazo en la adolescencia es un problema que persiste en la región, pese a que la fecundidad de las mujeres en general tiende a la baja. En América Latina y el Caribe, la tasa

---

<sup>299</sup> CEPAL, *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, <https://oig.cepal.org/es>

de fecundidad en adolescentes es una de las más altas del mundo, sólo superada por los países del África subsahariana.

México ha logrado avances importantes para garantizar los derechos de las mujeres, principalmente en términos del fortalecimiento del derecho interno, una sólida institucionalidad de género y un incremento de los recursos públicos etiquetados para la igualdad. No obstante, “persisten profundos contrastes al interior del territorio y subsisten marcadas desigualdades de género en todas las esferas del desarrollo que afectan en mayor proporción a las mujeres que viven en condiciones de mayor desventaja. Diversos indicadores muestran que las mujeres mexicanas siguen enfrentando contextos de discriminación múltiple que limitan sus oportunidades, condicionan sus opciones y obstaculizan su participación en el desarrollo”.<sup>300</sup> Así lo demuestran los siguientes datos estadísticos que destaca ONU MUJERES:

- La tasa de mujeres jóvenes de 15-29 años que no estudian ni se capacitan ni trabajan (*ninis*) es de 35%, la segunda más alta de los países miembros de la OCDE, después de Turquía.
- 43.9% de las mujeres en edad productiva forman parte de la fuerza laboral, en contraste con el 78% de los hombres.
- La desigualdad salarial se observa prácticamente en todos los grupos de ocupación, alcanzando entre 15 y 20% por trabajo de igual valor, y llegando hasta 40% cuando se trata de mujeres en puestos de alta dirección.
- Una proporción significativa de las mujeres trabajadoras (60%) se desenvuelve en el sector informal de la economía, sin acceso a los beneficios de la seguridad social.
- Durante 2015, el valor económico del trabajo no remunerado doméstico y de cuidados representó 24.2% del PIB del país, cifra mayor a la que tiene la manufactura (que participa con 17.7% del PIB) y el comercio (16.4%). Las mujeres realizan casi 80% de ese trabajo, es decir, su trabajo no remunerado equivale a alrededor de 18% del PIB.<sup>301</sup>

Expuestos los antecedentes del contexto internacional, regional y nacional, así como algunas cifras sobre la situación del liderazgo político de las mujeres, en el siguiente capítulo reviso el marco normativo que sustenta el presente análisis.

---

<sup>300</sup> ONU Mujeres, *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos*, Op. cit., p. 25.

<sup>301</sup> *Idem*.

### 3. MARCO NORMATIVO

*La batalla por los derechos de las mujeres es de una larga data y ninguno de nosotros debe apoyar todo aquello que los socave.*

**Eleanor Roosevelt**

#### **3.1. Marco jurídico internacional en favor de los derechos humanos y políticos de las mujeres**

El reconocimiento y la protección del derecho a la participación de las mujeres en ámbitos de decisión política están ampliamente sustentados por el derecho internacional, en convenciones, declaraciones y resoluciones sobre derechos políticos y derechos humanos, que sí conllevan obligación para los países firmantes y de cuyos planteamientos derivan acciones y documentos jurídicos en los países.

La preocupación por las desigualdades de género se ha expresado también en conferencias y declaraciones, que si bien no implican obligación jurídica para los países, sí llaman la atención sobre la problemática y establecen un compromiso moral para éstos. Se debe tener presente que la construcción de los derechos humanos y el surgimiento de movimientos sociales se dieron de manera casi simultánea, de acuerdo con Rosa María Álvarez, “en pro del reconocimiento de derechos para las mujeres en las declaraciones universales y a la postre en instrumentos internacionales con objetivos muy específicos, dado el acentuado problema de discriminación contra la mujer en todos los ámbitos de la vida”.<sup>302</sup>

Con el fin de explicar brevemente la evolución de los derechos humanos y políticos de las mujeres, utilizo la siguiente metodología: visibilizar el proceso en tres etapas, presentando los cuerpos

---

<sup>302</sup> Álvarez, Rosa María, *Los derechos de las mujeres*, *Op. cit.*, p. 3.

normativos según la fecha de su aparición y dividiéndolos de acuerdo al sistema que pertenezcan, sea universal o regional de protección de derechos humanos.<sup>303</sup>

## A) Primera etapa

La primera etapa se centra en el reconocimiento de los mismos derechos para que hombres y mujeres participen en la vida pública y política, y está integrada por los siguientes instrumentos internacionales.

### Sistema Universal de protección de derechos humanos

**Declaración Universal de los Derechos Humanos** (1948), que en su artículo 21 reconoce el derecho de toda persona a: participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país; y expresarse en elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, cuyo texto fue aprobado el 16 de diciembre de 1966, vigente para México a partir del 23 de junio de 1981, y que establece el principio de igualdad jurídica:

Artículo 2, párrafo 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

---

<sup>303</sup> Esta metodología permitirá examinar la evolución normativa de protección de los derechos humanos de las mujeres para visibilizar una de las afirmaciones de esta investigación, en la que a través de una lucha histórica que por ella misma ha llevado a cabo (primero universal y después regional) se nos han reconocido derechos de tal manera que, cada vez se ha requerido mayor especialización de las temáticas de protección.

Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.<sup>304</sup>

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, adoptado y vigente para México en las mismas fechas del pacto anterior, en sus primeros artículos señala que los derechos que en él se enuncian deben entenderse en el sentido de que sus titulares son todos los seres humanos; además de comprometer a los Estados Partes a asegurar a hombres y mujeres igual título para gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto.<sup>305</sup>

La Declaración Universal de los Derechos Humanos constituye, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que conocemos como Carta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

#### Sistema Interamericano de protección de derechos humanos

**Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, OEA.** Este instrumento, adoptado el 22 de noviembre de 1969 en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), pasa de lo declarativo a lo obligatorio respecto a los derechos humanos en los países americanos, y ha estado en vigor para México desde el 24 de marzo de 1981. Los artículos donde se expresa el principio de igualdad jurídica son los siguientes:

1.- Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier condición social.

3.- Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

---

<sup>304</sup> ONU, "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", en: Pedroza de la Llave, Susana Talía, y Omar García Huante (Comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, t. II, México, CNDH, 2003, pp. 252-253.

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 284.

23.- Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos políticos y oportunidades: (a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; (c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

24.- Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derechos, sin discriminación, a igual protección de la ley.

## **B) Segunda etapa**

Aquí el punto de inflexión se produce cuando se hace evidente la necesidad de crear instrumentos relativos a derechos de las mujeres en situaciones específicas. Entonces se desarrollaron paulatinamente instrumentos sobre los derechos de las mujeres en general, no como algo aislado del derecho internacional de los derechos humanos, ni como una forma de discriminar de manera diferente a las mujeres, sino como medidas para hacer contrapeso a la desigualdad que seguía y sigue imperando en la condición de las mujeres. Además, debemos tener en cuenta que la condición de vulnerabilidad en la cual se ha situado social e históricamente a las mujeres, demanda acciones focalizadas que realmente coadyuven a eliminar dicha condición.

Los siguientes instrumentos atienden materias específicas y otros se refieren a los derechos de las mujeres en general:

### **Sistema Universal de protección de derechos humanos**

**Convención sobre Nacionalidad de la Mujer.** Adoptada en el seno de la OEA el 26 de diciembre de 1933 en la ciudad de Montevideo, y en vigor para México desde el 27 de enero de 1936, indica en su artículo: “No se hará distinción alguna, basada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica”.

**Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres.** Adoptada el 20 de diciembre de 1952 y en vigor para México desde el 21 de junio de 1981, reconoce que las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones y serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna.

**Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.** Adoptada el 20 de febrero de 1957, y en vigor para México desde el 3 de julio de 1979, señala en su artículo 1° que “ni la celebración ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, podrán afectar automáticamente a la nacionalidad de la mujer”.

**Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1967.** Establece las siguientes disposiciones declaratorias:

Artículo 1. La discriminación contra la mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana.

Artículo 2. Deberán adoptarse todas las medidas a fin de abolir las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación en contra de la mujer, y para asegurar la protección jurídica adecuada de la igualdad de derechos del hombre y la mujer, en particular:

- a) El principio de la igualdad de derechos figurará en las constituciones o será garantizado de otro modo por ley;
- b) Los instrumentos internacionales de las Naciones Unidas y de los organismos internacionales especializados relativos a la eliminación de la discriminación en contra de la mujer, se aceptarán mediante ratificación o adhesión y se aplicarán plenamente tan pronto como sea posible”.

El avance de estos instrumentos internacionales propició que en 1975 México fuera sede del Año Internacional de la Mujer, donde se desarrolló la **Conferencia Internacional de la Mujer**, que fue sucedida por la de Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), y por la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, considerada la “**Carta de los derechos humanos de la mujer**”.

La **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**, adoptada el 18 de diciembre de 1979 y en vigor para México desde el 3 de septiembre de 1981, es el principal instrumento que garantiza la igualdad entre mujeres y hombres, por ser el primero de carácter amplio (incluye todos los derechos de las mujeres) y jurídicamente vinculante. Obliga a los Estados Parte a adoptar medidas afirmativas de carácter temporal para promover el adelanto de las mujeres y la Igualdad de género.

Este tratado reconoce que como resultado de la discriminación histórica, las mujeres no se encuentran en igualdad de condiciones frente a los hombres y, por ende, algunas leyes que promueven la igualdad pueden producir mayor desigualdad. Por ello la CEDAW se basa en el concepto de igualdad sustantiva, que se enfoca en los impactos materiales de las leyes y políticas de género:

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 asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

La Convención exige a los gobiernos que incorporen la definición de igualdad sustantiva de la CEDAW en su marco jurídico y que, en consecuencia, revisen sus cuerpos legales y constituciones de manera exhaustiva, a fin de garantizar que las mujeres no sufran ningún tipo de discriminación.

Con el propósito de examinar los progresos de los Estados Partes, el artículo 17 de la CEDAW establece el **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, como órgano de

supervisión de la CEDAW.<sup>306</sup> Asimismo, el artículo 21 de la Convención faculta al Comité para hacer sugerencias y recomendaciones generales basadas en el examen de los informes y la información recibida de los Estados partes. Por lo general, las sugerencias se dirigen a las entidades de las Naciones Unidas, mientras que las recomendaciones generales se dirigen a los Estados partes y generalmente elaboran el punto de vista del Comité sobre las obligaciones asumidas en virtud de la Convención. De las 25 recomendaciones generales emitidas por dicho Comité, tres se relacionan directamente con los derechos políticos de las mujeres.<sup>307</sup>

Además, conforme al **Protocolo Facultativo Adicional de la CEDAW**, de 1999, dicho Comité tiene la facultad de evaluar el cumplimiento efectivo de los países respecto a la Convención. El procedimiento de consulta del Protocolo Facultativo permite que el Comité realice investigaciones sobre las violaciones a los derechos de las mujeres cometidas dentro de la jurisdicción de un Estado Parte. La jurisprudencia del Comité se refleja en las decisiones publicadas en respuesta a las denuncias de la ciudadanía y que sugieren medidas correctivas, antidiscriminatorias y de protección que el Estado Parte ha de aplicar para rectificarlas.<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> Los Estados Partes deben remitir informes nacionales, con una periodicidad de al menos cuatro años, sobre las medidas que han aplicado para cumplir las obligaciones contraídas tras ratificar el tratado; y en muchos casos, ONU Mujeres brinda asistencia técnica para la elaboración de dichos informes.

<sup>307</sup> La **Recomendación General No. 5** propone que los Estados hagan uso de medidas especiales de carácter temporal. Insta a todos los Estados Partes a adoptar de manera efectiva programas de educación y divulgación que contribuyan a eliminar los prejuicios y prácticas corrientes que obstaculizan la plena aplicación del principio de igualdad social de la mujer. La **Recomendación General No.23** precisa las implicaciones para los Estados al aplicar el artículo 7 de la CEDAW, que abarca medidas en todas las esferas de la vida pública y política de un país como concepto amplio, poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. La **Recomendación General No. 25** reitera la aplicación de medidas especiales en la educación, la economía, la política y el empleo; la **Recomendación General No. 35** sobre violencia contra las mujeres basada en el género, en lo relativo a la implementación e impulso de medidas legislativas generales prevé: la penalización de todas las formas de violencia de género que constituyan una violación en la integridad física, sexual o psicológica de la mujer, asimismo, que su sanción sea proporcional con la gravedad del delito; la protección en los sistemas jurídicos a las víctimas, supervivientes de la violencia de género con la mujer, garantizando el acceso a la justicia; derogar en el marco legal toda disposición que discrimine a la mujer, tales como el matrimonio forzado y otras prácticas nocivas, disipaciones que permitan procedimientos médicos a las mujeres con discapacidad sin su consentimiento, legislación que criminalice las preferencias sexuales de la mujer; las normas y procedimientos discriminatorios de prueba; toda ley que impida o disuade a la mujer de denunciar la violencia de género. Véase:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>.

<sup>308</sup> Consultar los informes de los Estados Parte de la CEDAW, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm>

En el transcurso de estas convenciones internacionales fue variando el enfoque de la materia y se pasó del MED (mujeres en el desarrollo) al GED (género en el desarrollo); aunque no se trata de una evolución en sentido estricto, porque muchas veces ambas perspectivas son complementarias. En el enfoque MED, las mujeres y niñas son el objetivo, el núcleo del problema y la solución; se detecta su exclusión del proceso de desarrollo de los países y se trata de integrarlas con estrategias que ponen el acento en compensar sus carencias con medidas positivas. Sin embargo, esto sólo aumenta su agobio al multiplicarse sus roles; porque al reproductivo, que las confinaba al hogar, se suman ahora el productivo y el social, que las “integran” al mundo sin cambiar las relaciones de poder con respecto a los hombres.

En **Copenhague (1980)** ya se había tomado conciencia de la falta de participación del hombre en la mejora del papel de la mujer en la sociedad, pero sería hasta **Beijing (1995)** cuando se enunciara la incorporación de la nueva perspectiva de género (GED), la cual aborda las relaciones entre hombres y mujeres advirtiendo la existencia de una estructura social básica de desigualdad.

Para lograr el desarrollo sostenible e igualitario, donde hombres y mujeres tomen decisiones compartidas, es necesario, como lo menciona Alejandra Gorriti, el *empowerment* de las mujeres y la transformación de las relaciones recíprocas desiguales.<sup>309</sup> El término *empowerment*, traducido como empoderamiento, tiene una doble dimensión: la toma de conciencia del poder y su ejercicio.

En este sentido, los proyectos de desarrollo comienzan a incorporar consideraciones sobre los roles, responsabilidades y espacios o ejercicio de poder de mujeres y hombres y las relaciones entre ambos (“democracia de género”), procurando la transformación de la sociedad en su conjunto. El concepto de igualdad dio paso al de equidad de género, es decir, igualdad de oportunidades entre los no necesariamente iguales.

Desde 1990, el **Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)**<sup>310</sup> ha recomendado a los Estados metas específicas para incrementar el porcentaje de mujeres en posiciones de liderazgo; el 30% en 1995 y el 50% en 2000.

---

<sup>309</sup> Gorriti, Alejandra, “El equilibrio de los géneros”, <http://usuarios.lycos.es/cominternacional/a010.html>.

<sup>310</sup> Resolución del ECOSOC (E/RES/1990/15).

En 1992, se produjo la “**Declaración de Atenas**” impulsada por ministras y ex ministras europeas que hicieron un llamado para la adopción de una “democracia paritaria” en el mundo y que es considerada un hito muy importante en la difusión de este principio. Esta declaración sostiene que

[...] La igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano. Las mujeres representarán más de la mitad de la población. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones. Las mujeres representan la mitad de las inteligencias y de las cualificaciones de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para la sociedad en su conjunto. [...] La infra-representación de las mujeres en los puestos de decisión no permite tomar plenamente en consideración los intereses y las necesidades del conjunto de la población. [...] Una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones es susceptible de engendrar ideas, valores y comportamientos diferentes, que van en la dirección de un mundo más justo y más equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres. [...] <sup>311</sup>

La **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995**, produjo una transformación al centrar la necesidad de trasladar la atención de las mujeres al concepto de género. El resultado de la Conferencia se plasmó en la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción,<sup>312</sup> que apelan a los gobiernos a adoptar medidas de acción para garantizar equilibrio en la representación de hombres y mujeres en cargos públicos. Las revisiones de Beijing +5, +10, +15 y +20 han avanzado en introducir medidas que incorporen políticas públicas con equidad de género para aumentar la participación política de las mujeres.

La **IV Conferencia Mundial sobre la Mujer** significa un punto importante en el proceso iniciado en 1791 por Olympe de Gouges, “tendiente a eliminar la discriminación de género, así como otras

---

<sup>311</sup> Véase: “Declaración de Atenas”, [http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf).

<sup>312</sup> Plataforma y Declaración de Beijing, sección G: Las mujeres en el poder y en la toma de decisiones, pp. 79 y ss.

formas de discriminación, subordinación y exclusión, proceso en el cual confluyen todas las conferencias y cumbres de los últimos diez años”.<sup>313</sup>

Desde 1996, en virtud de la **resolución 1996/6, el Consejo Económico y Social** amplió el mandato de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés),<sup>314</sup> principal órgano intergubernamental dedicado a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en el mundo. A partir de entonces, la CSW asumió el liderazgo en el seguimiento de los avances para la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como en la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de las Naciones Unidas.

Es en este marco que la Comisión adopta programas de trabajos plurianuales, dirigidos a evaluar los progresos y a formular recomendaciones para acelerar la ejecución de la Plataforma de Acción. Éstas se presentan a manera de conclusiones negociadas sobre un tema determinado mediante resolución (la resolución de 2009 fijó los temas prioritarios y de examen para el periodo 2010-2014).

En el año 2000, la Asamblea General adoptó la **Declaración del Milenio**,<sup>315</sup> una agenda ambiciosa para reducir la pobreza, sus causas y manifestaciones, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Específicamente, el ODM3 se propone “promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, que implica también una representación igual en la vida pública y política”.

Así también, el 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, titulado “**Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible cuyo objetivo poner fin a

---

<sup>313</sup> Guzmán Stein, Laura y Gilda Pachecho Oreamuno, *IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Interrogantes, nudos y desafíos sobre el adelanto de las mujeres en un contexto de cambio*, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a12068.pdf>

<sup>314</sup> Comisión orgánica dependiente del Consejo Económico y Social.

<sup>315</sup> Declaración del Milenio de la Asamblea General (A/RES/55/2) de 2000, ODM3. Véase: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030. La importancia de este documento en esta investigación es el objetivo 5: “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”. Adicionalmente, el cumplimiento de las obligaciones debería movilizar recursos, promover reformas legislativas y de política, dar legitimidad a los defensores de los derechos de la mujer y propiciar la colaboración y las redes de trabajo entre mujeres y organizaciones.<sup>316</sup>

### Sistema Interamericano de protección de derechos humanos

**Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.** Adoptada el 2 de mayo de 1948, también en Bogotá, y en vigor para México a partir del 24 de marzo de 1981, señala en su artículo 1: “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo”.

La **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, OEA.** Adoptada el 9 de junio de 1994 en Belém do Pará, y en vigor para México desde el 12 de diciembre de 1998, señala:

Artículo 4.- Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] f) El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; [...]

Artículo 6.- El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: [...] a) el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación; [...]

Artículo 7.- Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a) Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o

<sup>316</sup> Agenda 2030. Véase: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.

### C) Tercera etapa

Se caracteriza por un marco jurídico y político que reconoce la importancia de la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en la labor humanitaria, así como la consolidación de la paz y de la gobernabilidad.

#### Sistema Universal de protección de derechos humanos

Se inicia con la adopción de la histórica resolución en el ámbito de los derechos políticos de las mujeres de la Asamblea General, en 2011, la **Resolución sobre mujeres y participación política (A/Res/66/130)**, la cual reitera la preocupación por la marginalidad a la que siguen sometidas millones de mujeres en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles; y reafirma que “la participación activa de las mujeres, en pie de igualdad con los hombres, en todos los niveles de la adopción de decisiones, es indispensable para el logro de la igualdad, el desarrollo sostenible, la paz y la democracia”.

Desde que el **Consejo de Seguridad** adoptara en octubre de 2000 la **resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad**, este órgano asumió cuatro resoluciones más: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010) y 2122 (2013), el contenido en común de estas resoluciones es que proporcionan un marco jurídico y político que reconoce la importancia de la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en la labor humanitaria, así como la consolidación de la paz y de la gobernabilidad.

Además de estos ordenamientos, consideró significativo mencionar algunos compromisos relativos a los derechos de las niñas y las mujeres:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Convención de los Derechos del Niño (1989)

- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (1993)
- Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993)
- Programa de Acción de El Cairo de la IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994)
- Declaración de los Pueblos Indígenas (2000)
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas (2000)
- Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (2006)

En el mismo tenor, es importante mencionar, para los fines de este estudio, otras destacadas aportaciones de organismos e instrumentos regionales para fortalecer el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres, con la finalidad de contar un panorama integral que nos permita concluir, para este apartado, sobre la importancia fáctica de este marco jurídico internacional.

### Sistema Interamericano de protección de derechos humanos

La **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** ha destacado recurrentemente que la participación y representación adecuada de las mujeres en todos los niveles de gobierno es una condición necesaria para el fortalecimiento de la democracia en América Latina y el Caribe.<sup>317</sup>

La **Comisión Interamericana de Mujeres** (CIM) fue la primera organización multilateral de mujeres y hoy constituye el principal foro hemisférico por los derechos de las mujeres y la igualdad de

<sup>317</sup> Véase, por ejemplo, CIDH, Informe de 2011: “El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas”; Informe de 1999: “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, capítulo V; Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998; “Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia”, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

género.<sup>318</sup> Esta Comisión vincula los compromisos internacionales sobre los derechos humanos de las mujeres con la política pública a nivel de los Estados Miembros de la OEA, con el fin de apoyar la plena ciudadanía política, económica y social de las mujeres.<sup>319</sup>

**La Carta Democrática Interamericana, de 2001**, reconoce que la democracia es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA consiste en promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención, y en su artículo 9 resuelve aprobar "la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana". En el artículo 28 establece que "los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de las mujeres en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática".<sup>320</sup>

**Las Conferencias Regionales de la Mujer en América Latina y el Caribe** contribuyen al logro de avances normativos que se han plasmado en consensos. El papel de los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU ha sido crucial para impulsar y fortalecer estas Conferencias Regionales.

La X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, o **Consenso de Quito**, se celebró en Quito (Ecuador), del 6 al 9 de agosto de 2007. Fue firmado por representantes de 34 países latinoamericanos y reconoce que "la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política, y en las relaciones familiares las relaciones

---

<sup>318</sup> En 2011 y 2012 se llevaron cabo el I y II Foro Hemisférico "Liderazgo de las Mujeres para una Democracia de Ciudadanía". Así mismo, para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Miembros de la OEA se adoptó la Declaración del Año Interamericano de las Mujeres "Mujeres y Poder: Por un Mundo con Igualdad", CIM/DEC 10 (XXXV-O/10).

<sup>319</sup> En el marco del proyecto "Desarrollo de capacidades para el liderazgo y la incidencia en las políticas públicas para la igualdad de género", la CIM publicó en 2012: *La democracia de ciudadanía: visiones y debates desde los derechos de las mujeres en las Américas*. Véase: <http://www.oas.org/es/cim/democracia.asp>, consultada en noviembre de 2016.

<sup>320</sup> *La Carta Democrática Interamericana*. Véase: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)

sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”.<sup>321</sup>

La XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, o **Consenso de Brasilia**, se llevó a cabo entre el 13 y el 16 de julio de 2010 en Brasilia (Brasil), y participaron 33 países latinoamericanos. Este Consenso insta a las autoridades y gobiernos de la región a fortalecer la ciudadanía de las mujeres y ampliar su participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder. Para ello, recomienda fortalecer políticas de Estado que garanticen el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

En 2013, la región logró un avance importante con la adopción del **Consenso de Montevideo sobre la Población y el Desarrollo**, en la primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, llevada a cabo entre el 12 y el 15 de agosto de 2013. Este consenso insta a adoptar acciones para reforzar el Programa de Acción de El Cairo: promover la paridad para garantizar el acceso al poder en los sistemas electorales, como precondition para la democracia; promover presupuestos sensibles al género; reforzar los mecanismos de la mujer y la transversalización de género en las políticas públicas; y adoptar medidas legislativas e institucionales para prevenir y sancionar la violencia hacia las mujeres en política, entre otras.

La XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo (República Dominicana) entre el 14 y el 18 de octubre de 2013, adoptó el **Consenso de Santo Domingo para avanzar en la igualdad de género**, centrado en la relación entre la autonomía económica y los derechos de las mujeres, en el marco de la economía digital y la sociedad de la información. Además, se consensuaron acuerdos sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para la participación política y la toma de decisiones.

Estos consensos, aun no siendo vinculantes, tienen un enorme valor político porque constituyen una herramienta eficaz que debe ser utilizada como referencia por los parlamentos nacionales u otros poderes públicos, los movimientos de mujeres de la sociedad civil o los organismos regionales o subregionales, en su afán por promover los derechos políticos de las mujeres.

---

<sup>321</sup> Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007. Véase: <http://genero.redongdmad.org/consenso-de-quito/>.

Así también, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará, conocido como **MESECVI**, adoptó en octubre de 2015 la “**Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres**”. Entre los compromisos más importantes que asumen los Estados Partes, está el de “promover que las instituciones electorales y otras entidades públicas que correspondan incorporen el tema de la violencia y el acoso político contra las mujeres en el marco de sus funciones relacionadas con la organización de las elecciones, la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía”.<sup>322</sup>

Además de lo anterior, también es importante destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsa el **Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID)**, liderado por la Unidad de Género y Diversidad, principal iniciativa del BID para promover la participación cívica y política de las mujeres en América Latina y el Caribe.

El paso más reciente que nuestro país ha dado para provocar la participación política de las mujeres fue que el Instituto Nacional Electoral, ONU Mujeres, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, organizaron el Foro “Llamado a la Acción para la Democracia Paritaria en México” celebrado el 10 y 11 de octubre de 2016, en el cual se presentó la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria, elaborada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño.<sup>323</sup>

---

<sup>322</sup> La Convención de Belém do Pará establece por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres, en la lucha para eliminar la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado. La implementación efectiva de la Convención requiere un proceso de evaluación y apoyo continuo e independiente, para lo cual se creó en 2004 el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). El MESECVI es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os. El MESECVI analiza los avances en la implementación de la Convención por sus Estados Parte, así como los desafíos persistentes en las respuestas Estatales ante la violencia contra las mujeres. En su sexta conferencia adoptó la “Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres”. Véase: <http://www.oas.org/es/mesecvii/conferenciasdeestadosparte.asp>.

<sup>323</sup> Con este “llamado a la acción”, organismos autónomos electorales, órganos judiciales, organismos de la administración pública federal, del ámbito legislativo, de los partidos políticos nacionales, de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia, con el acompañamiento de ONU Mujeres, se comprometieron a: 1) Adoptar reformas legislativas y de política pública a fin de que el principio de igualdad sustantiva se traduzca en un mandato para la participación paritaria en los tres niveles de gobierno. 2) Fortalecer el proceso de armonización constitucional y legislativa en las entidades federativas, para incluir el criterio de paridad horizontal como principio jurídico y como

En todos los instrumentos internacionales y regionales que contemplan derechos humanos, se visualiza una problemática cuando hablamos del derecho como instrumento de cambio en la situación de las mujeres; porque éste se ve como algo construido histórica y concretamente sobre las experiencias, opiniones e intereses de los varones.

A decir de Pitch, el ordenamiento jurídico no ha sido eficaz para modificar un modelo de sociedad discriminatoria de la mujer; al contrario: el derecho ha sido fundamental para mantener y reproducir un sistema que ha conservado mecanismos de subordinación femenina. Afirma que “las categorías que el derecho ha establecido para distinguir entre las personas, han conformado una sociedad de sujetos con poderes, competencias, derechos, obligaciones, privilegios y prerrogativas diferentes y, en consecuencia, con posibilidades reales y diferenciadas de acceso al ejercicio del poder”.<sup>324</sup>

De lo anterior, concluyo que se cuenta con un sistema de protección de derechos humanos de las mujeres que está masculinizado por los actores que lo crean. Y no es que el derecho no sea masculino por estructura o vocación, sino que históricamente ha sido elaborado por hombres para hombres. Si bien esto no significa que las mujeres no tengan cabida, más bien, como señala Tamar Pitch, “el derecho se concibe de dos modos, según en un modelo masculino y en uno femenino, este

---

regla, que constituya una obligación en candidaturas a las presidencias municipales. 3) Implementar acciones afirmativas que favorezcan el ingreso, permanencia, movilidad y acceso de las mujeres a espacios de toma de decisiones, que incluyan el reconocimiento al mérito y las trayectorias, y garanticen la participación de mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes, mujeres con discapacidad, entre otras. 4) Tipificar la violencia política contra las mujeres, incluyendo medidas cautelares, sanciones y reparación del daño, e implementar de forma coordinada el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las mujeres. 5) Reformar los estatutos de los partidos políticos para garantizar el principio de paridad y de igualdad sustantiva en sus dimensiones organizativa, electoral y programática. 6) Vigilar que los partidos asignen y respeten una distribución equitativa de recursos durante las campañas electorales a mujeres y hombres. 7) Incrementar los recursos públicos para garantizar la igualdad de género y el apoyo a la promoción del liderazgo de las mujeres, el monitoreo y la rendición de cuentas. 8) Dar seguimiento al poder judicial y, de manera particular, a la justicia electoral, para que garanticen el cumplimiento de la igualdad sustantiva, la paridad y las medidas especiales de carácter temporal establecidas por ley. 9) Sistematizar la jurisprudencia de la SCJN, el TEPJF y sentencias emitidas por organismos electorales jurisdiccionales en materia de igualdad de género, derechos político-electorales de las mujeres, sistemas normativos internos y violencia política de género. Véase: <https://portal anterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/discursos/2016/10/pdf/discursosCP20161011-2.pdf>.

<sup>324</sup> Pitch, Tamar, *Un derecho para dos, la construcción jurídica de género y sexo y sexualidad*, 2a ed., Madrid, Trotta, 2003, pp. 258-260.

último originado por las percepciones masculinas acerca de cómo son las mujeres y de cómo deberían ser”.<sup>325</sup>

De aquí la importancia de dedicar un apartado completo al estudio de este marco normativo internacional, con la finalidad de observar en esta línea de tiempo el surgimiento de los derechos de la mujer, vista al inicio como objeto de protección equiparado a una cosa y después como sujeto de derechos *per se*; evolución que, como se puede apreciar, va de la mano de la lucha que ella misma ha realizado.

En síntesis, se cuenta con instrumentos de protección significativos para el tema, aunque considero que falta eficacia, aplicar lo establecido en la legislación y superar lo dicho en aquella frase de las ordenanzas de la Nueva España: “Obedézcase, pero no se cumpla”.

En el caso de México, como lo expongo en el siguiente apartado, la normativa en materia de derechos humanos y políticos de las mujeres ha sido modificada de manera importante desde los años noventa. El tema de las cuotas políticas se gesta, como advierte el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, en un contexto que buscaba reivindicar a las mujeres ante la baja participación femenina en los espacios políticos, y de este modo dar seguimiento a los acuerdos de la III Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985). Posteriormente vendría la aparición de mecanismos para coordinar las políticas públicas a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante el impulso de los liderazgos femeninos.<sup>326</sup>

### **3.2. Marco jurídico nacional para proteger los derechos políticos de las mujeres**

El actual esquema de protección de los derechos políticos electorales de las mujeres se determina a partir de tres tipos de normas: constitucionales, legales y reglamentarias.

---

<sup>325</sup> *Ibidem*, p. 262.

<sup>326</sup> Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, *Marco jurídico internacional, nacional y estatal en materia de participación política*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, s/f, p. 5, [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/ET\\_2013/19\\_MJINE.pdf/](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/ET_2013/19_MJINE.pdf/).

A nivel constitucional, el catálogo de derechos se mantiene igual que en 1953, es decir, en 65 años el catálogo normativo no ha sufrido cambios en lo que se refiere a los artículos 35 y 36, salvo en lo que concierne a la reivindicación del derecho a la igualdad formal entre hombres y mujeres (artículo 4, párrafo primero)<sup>327</sup>, así como en lo que respecta a los derechos de las mujeres indígenas a participar en la elección de sus representantes y a ser electas “en condiciones de equidad frente a los varones [...]”, aspectos que resultan encomiables (artículo 2).<sup>328</sup>

Formalmente, el artículo 34 reconoce el estatus de ciudadanas y, en consecuencia, titulares de los derechos políticos reconocidos en el diverso 35, precepto que decimonómicamente mantiene, inexplicablemente y pese al sinnúmero de modificaciones que ha sufrido el texto constitucional, la expresión de prerrogativas. Se suman al anterior los prescritos en el artículo 36 en términos de obligaciones que, contrario sensu, implican los siguientes derechos:

- 1) Votar y ser votadas.
- 2) Ser nombradas para cualquier empleo o comisión, cumpliendo las calidades que establezcan las leyes.
- 3) De asociación política.
- 4) Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.
- 5) Derecho de petición.
- 6) Inscripción en el catastro de la municipalidad y en el Registro Nacional de Ciudadanos.
- 7) Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde se resida, las funciones electorales y las de jurado.

En el mismo nivel constitucional es importante destacar el Decreto publicado el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación por el cual se modificó la denominación del Capítulo I del “Titulo Primero y se reformaron diversos artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>327</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1974.

<sup>328</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2001.

Para efectos de este estudio nos resulta de suma importancia la reforma del artículo 1° constitucional en materia de derechos humanos, al precisar, entre otras, las siguientes disposiciones:

Artículo 1o. 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.

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.

La reforma constituye un importante avance e impone el enorme desafío de dar a la Constitución plena fuerza normativa y materializar los avances constitucionales en la vida diaria de las personas, especialmente en aquellas que están en riesgo de ser discriminadas, excluidas y son víctimas de abusos. Para el estudio que hoy nos ocupa es fundamental, ya que permite la incorporación de una esfera más amplia de protección para las mujeres, reconociéndole derechos humanos, que no sólo establece la legislación nacional, sino también aquellos derechos humanos contemplados en los instrumentos internacionales que el Estado Mexicano ha ratificado, como ya se ha mencionado.

En este apartado haremos referencia a la reforma, pero sólo en aquellos puntos relevantes y de trascendencia para los objetivos de este estudio, que constituye un hito para la protección de los derechos humanos de las mujeres.

### **3.2.1. La reforma constitucional en materia de derechos humanos, 2011**

La reforma constitucional en derechos humanos modificó la denominación del Capítulo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasando de “Garantías individuales” a “Derechos Humanos y sus garantías”.<sup>329</sup>

Una de las críticas más difundida es que confunde los mecanismos de protección de derechos con los derechos en sí mismos. Bajo esa y otras consideraciones, la reforma constitucional adopta el término “derechos humanos”. Como ventajas de la expresión “derechos humanos”<sup>330</sup> se encuentran las siguientes:

En aquella que ha recibido mayor difusión en el mundo y ha sido aceptada por el mayor número de culturas y tradiciones jurídicas, en su propia formulación se comprende que los derechos humanos son aquéllos cuyo único requisito o condición que se precisa para ser titular es el simple hecho de pertenecer a la especie humana. De esta manera, como lo expresa Jorge Carpizo, “la base y esencia de los derechos humanos se encuentran en la dignidad humana y ésta carecerá de sentido sin la existencia de aquéllos”.<sup>331</sup>

Así, en términos generales, la expresión “derechos humanos” se coloca en estrecha sintonía con los instrumentos internacionales que el Estado Mexicano ha ratificado. De ahí que no habría mayor distinción entre los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los derechos reconocidos por el Estado Mexicano vía los tratados internacionales. Lo único que los distingue es su fuente de origen.

---

<sup>329</sup> Aunque el concepto de garantías individuales fue defendido durante buena parte del siglo pasado por algunos de los principales exponentes de la dogmática jurídica, ya desde hace un tiempo otro grupo de académicos ha señalado los equívocos y limitaciones que acarrea el término.

<sup>330</sup> Señala Jorge Carpizo que “los que actualmente se denominan derechos humanos han recibido a través del tiempo diversos nombres. Entre algunos de ellos se pueden mencionar los siguientes: derechos del hombre; garantías individuales o sociales, derechos naturales, derechos innatos, derechos esenciales, libertades públicas, derechos de la persona humana, derechos públicos subjetivos y una denominación que se ha extendido es la de derechos fundamentales, a tal grado que existe una importante corriente doctrinal que se basa en diferenciar éstos de los derechos humanos. Es probable que actualmente esta última sea predominante”. En: “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 25, julio-diciembre de 2011, p. 13.

<sup>331</sup> *Ibidem*, p. 7.

En el tema que analizo cabe recordar, por ejemplo, que los derechos políticos anteriormente no eran susceptibles de protección a través del amparo, porque según algunas tesis no eran garantías individuales por encontrarse fuera del título primero, capítulo primero, es decir, de los primeros 29 artículos de la Carta Magna, entonces la nomenclatura si tenía un impacto en aspectos de la práctica y eficacia de los derechos.

Continuando con los aspectos terminológicos diremos que el artículo 1º emplea el término “reconocer” en lugar de “otorgar”, para referirse a los derechos humanos que gozan las personas.

Este punto tiene una gran trascendencia, porque se cambia el centro del sistema jurídico poniendo en él a la persona y no al Estado; es decir, se establece la existencia de derechos del individuo anteriores al propio Estado quien los reconoce.<sup>332</sup>

Asimismo, se sustituyen los términos “individuo” y “hombre” por el de “persona”. El término persona es menos limitativo, tiene una larga tradición jurídica y, además, es neutral en cuanto al género. No obstante, debemos tener presente el riesgo de caer en la discriminación indirecta, que “resulta de la vigencia de reglas o prácticas que en apariencia son neutrales pero cuyos efectos excluyen o lesionan los derechos fundamentales de las personas”.<sup>333</sup>

El tercer párrafo del artículo 1º constitucional hace referencia: a) a las obligaciones de la autoridad, b) los principios rectores en materia de derechos humanos y c) los deberes de reparación por violaciones a derechos humanos.

Este cambio, tiene el siguiente fundamento en virtud de que los tratados internacionales de derechos humanos se convierten en normas obligatorias cuando son aceptados y ratificados por el Estado Mexicano, de acuerdo con los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La celebración, aprobación y ratificación de los tratados internacionales son atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por tanto, una vez que se lleva a cabo la ratificación de estas

---

<sup>332</sup> En este aspecto también se regresa al término reconocer empleado en la Constitución de 1857.

<sup>333</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, <http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/madig/discriminacion/index.html>

normas, México sólo puede “excusarse” de su cumplimiento si lleva a cabo el procedimiento de denuncia ante el órgano internacional competente.<sup>334</sup>

A partir de la reforma constitucional de junio de 2011, se determinó de forma expresa que las obligaciones del Estado Mexicano al momento de ratificar un tratado, trascienden a todos los niveles de gobierno y autoridades. En este sentido, fue necesario especificar que, aunque los poderes federales sean quienes comprometen a México con el tratado, tal obligación debe cumplirse por las entidades federativas, por tratarse de un Estado federal que implica ser un todo unitario.<sup>335</sup>

Los deberes de cumplimiento de un Estado comprometido con el derecho internacional de los derechos humanos, obligan e incluyen a los órganos que forman parte de su estructura, en el ámbito de sus respectivas competencias. Es por ello que la atribución de responsabilidad internacional por la violación de un tratado, involucra al conjunto de autoridades del orden interno que tuvieron competencia o posibilidad de reparar o evitar la vulneración del instrumento de derechos humanos.

Las obligaciones y deberes del Estado en el cumplimiento de derechos humanos, se desarrollan principalmente en el ámbito interno porque si se atienden los principios de buena fe y cumplimiento del objeto y fin de los tratados internacionales, se presume que hay la intención de no incurrir en responsabilidad internacional y de respetar, prevenir, garantizar e investigar las posibles violaciones que se cometan en el ámbito nacional.

Lo anterior sólo se logra si cada uno de los órganos que conforman la estructura del Estado, cumplen con su obligación de respetar, proteger, garantizar y satisfacer los derechos humanos que han sido aceptados y reconocidos a través de los tratados internacionales.

---

<sup>334</sup> En 2004, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia obligatoria en el sentido de posibilitar la invalidez de un tratado internacional a través de un medio de control constitucional, bajo el requisito de llamar a juicio a las autoridades federales que participaron en el proceso de celebración. Cfr. Pérez Fernández Ceja, Ydalia, *La incorporación de la Jurisprudencia Internacional de Derechos Humanos por los Tribunales de Derecho Interno*, Col. Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa, 2017.p. 162.

<sup>335</sup> Tesis: Ia. XV/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Pomo I, p. 640, de rubro: “CONVENIOS INTERNACIONALES. SU CELEBRACION ES FACULTAD DE LOS ÓRGANOS DE LA FEDERACIÓN, AUN CUANDO INVOLUCREN MATERIAS DE LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS”.

Lo que establece el texto constitucional debe entenderse como: la obligación de respetar, en el sentido de que las autoridades deben abstenerse de cometer cualquier tipo de violación directa o indirecta a los derechos humanos.

La obligación de proteger, en el sentido de que el Estado debe tomar todas las medidas para que los particulares no cometan violaciones a los derechos humanos de otras personas. Es claro que las autoridades incumplen su obligación de proteger los derechos humanos no sólo cuando directamente los transgreden, sino también cuando no garantizan que agentes privados lo hagan, surgiéndole, en consecuencia, responsabilidad por omisión.

La obligación de garantizar, en el sentido de realizar todas las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sin ningún tipo de distinción puedan gozar y ejercer sus derechos, sobre todo, cuando las personas se encuentran en situaciones en las que no puedan por ellos mismos ejercer sus derechos. Esta obligación de garantizar implica que el Estado adopte medidas activas, incluso acciones positivas a favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de los derechos tengan oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos.

La obligación de promover, es decir, realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país de tal manera que se garantice que todas las personas pueden disfrutar de sus derechos.

A continuación presento un esquema que Daniel Vázquez ejemplifica para comprender mejor cada una de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos:<sup>336</sup>

Obligaciones Generales	Principios de Aplicación	Elementos Institucionales	Deberes
Respetar Proteger Garantizar Promover	Contenidos esenciales Progresividad Prohibición de regresión Máximo uso de recursos disponibles	Disponibilidad Accesibilidad Calidad Aceptabilidad	Verdad-investigación Sanción Reparación

<sup>336</sup> Vázquez Daniel y Serrano, Sandra, Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción, México, Coedición: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2013, p. 19.

En suma, Incorporar estas obligaciones del Estado en la Constitución no debe quedar en mera declaración o retórica. Ahora el Estado tiene señalado un rumbo que debe seguir en materia de derechos humanos. Si ello no ocurre, tendrá la responsabilidad de justificar por qué no lo ha hecho. Por lo que las obligaciones de los Estados no son un tema abstracto, se traducen en la actuación congruente con el sistema de derechos humanos por parte de sus distintos órganos, a través de normas, sentencias, decretos, políticas públicas, servicios públicos, etcétera, que tiendan a superar las deficiencias estructurales que subyacen en la aplicación y protección de derechos.

Otro tema que no puedo dejar de destacar sobre esta reforma es que, influyó en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera tres precedentes relevantes para comprender la transformación del orden jurídico mexicano: el expediente varios 489/2010, la modificación de jurisprudencia 22/2011 y la contradicción de tesis 293/2011.<sup>337</sup>

Esto es trascendente para el estudio que realizamos porque al incorporar las obligaciones para los derechos humanos de las mujeres, constituye un bloque muy importante de protección y en este contexto, el sistema de jurisprudencia nacional obligatoria tiene un impacto relevante en el trabajo de los jueces federales y locales, y por ello conviene conocer el contenido de los citados precedentes que trascendieron a la función jurisdiccional en México.

De manera seguida a la especificación de las obligaciones del Estado, la reforma establece cuatro principios rectores que determinan la manera en que las autoridades entienden, se acercan y

---

<sup>337</sup> Tales precedentes analizaron los efectos de una sentencia de condena contra México y su poder judicial (varios 489/2010), el reconocimiento del control difuso conforme al artículo 133 de la Constitución Federal (modificación de jurisprudencia 22/2011) y la cláusula que dispone que los tratados de derechos humanos pueden supeditarse al derecho interno si contradicen la Constitución Federal (contradicción de tesis 293/2011). Cada asunto tiene consecuencias en la función jurisdiccional local y federal, porque en principio se reconoce el control difuso para todos los jueces y, al mismo tiempo, se restringe la incorporación de tratados y jurisprudencia interamericana si llega a ser contraria a una norma constitucional. Considero importante explicar brevemente en que consiste la contradicción de tesis 293/2011, en la que se reconoció que los tratados internacionales en el ámbito de derechos humanos están en el mismo nivel jerárquico que nuestra Carta Magna, pero señalando que el caso de existir una limitación o restricción expresa en la Constitución, se tendrá que estar a lo que marca la norma constitucional, aun cuando beneficie a la persona, en virtud de que las normas de derechos humanos no se relacionan en términos jerárquicos.

realizan los derechos humanos. Estos principios son: Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad.<sup>338</sup>

Otro precedente a favor de los derechos político electorales de las mujeres en 2011 fue el emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-JDC-12624/2011, la cual estipula la obligatoriedad de todos los partidos políticos de cumplir con las cuotas de género sin excepción, así como integrar fórmulas con suplencias del mismo sexo, con lo cual se evita que las mujeres sean sustituidas por varones en los puestos de representación popular. De esta manera, quedó igualmente establecida la responsabilidad del Instituto Federal Electoral (Hoy Instituto Nacional Electoral, INE) y de los partidos políticos para asegurar que se cumpla con lo estipulado en dicha sentencia.

Con esta sentencia se logró que en 2011 el porcentaje de mujeres diputadas en la Cámara de Diputados llegara a 37.4%, la mayor visibilización que logró el porcentaje de mujeres legisladoras en ese momento, lo cual contribuyó a que, con la reforma electoral de 2014, la paridad de género se elevara a rango constitucional.

---

<sup>338</sup> Estos principios tomaron gran fuerza a nivel internacional a partir de su reconocimiento formal en el apartado 15 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU, el 25 de junio de 1993. En dicho apartado se señala que “todos los derechos son universales, individuales, e interdependientes y están relacionados entre sí”. **Universalidad.** Es consustancial a la idea misma de derechos humanos, pues exige que los titulares de estos derechos sean todas las personas por el simple hecho de ser humano, sin ningún tipo de discriminación. **Interdependencia.** Implica que todos los derechos se encuentran interrelacionados entre sí, es decir, que no se puede garantizar el goce y el ejercicio de un derecho, sin que a la vez se garanticen el resto de los derechos o, de manera negativa, que la violación de un derecho pone en riesgo el ejercicio del resto de los derechos. Ante la necesidad de resolver el conflicto que se puede generar entre dos o varios derechos, se deberá efectuar un ejercicio de ponderación entre los derechos controvertidos, a efecto de determinar cuál de ellos prevalecerá en cada caso. La ponderación requiere determinar el contenido de cada uno de ellos y de sus fronteras o límites internos, así como los límites externos que se derivan de su interacción recíproca. **Indivisibilidad.** El Estado debe dar igual importancia a todos los derechos, de manera que un Estado que garantiza un grupo de derechos (como los derechos civiles y políticos) pero que no garantiza otro grupo (como los derechos económicos, sociales y culturales) es un Estado que no está cumpliendo plenamente con las obligaciones que asume en materia de derechos humanos. **Progresividad.** El Estado no sólo adquiere la obligación de establecer medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, de no poder dar marcha atrás a aquellos estándares o niveles de cumplimiento que ya ha alcanzado.

### 3.2.2. La reforma político-electoral de 2014

El 13 de diciembre de 2013, el Senado de la República aprobó las reformas constitucionales que integran la denominada Reforma Político-Electoral del presidente Enrique Peña Nieto, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Estas reformas son importantes en virtud de la prescripción contenida en el artículo 41, base I, segundo párrafo, en donde se dispone: “[...] garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales [...]”.

Tal reconocimiento trasciende en la exigibilidad de derechos político-electorales de las mujeres de forma administrativa y jurisdiccionalmente ante los órganos electorales competentes en términos de equidad y paridad. Se salva así la omisión cometida en 2007, que entonces no incluía expresión alguna en términos de equidad o paridad en los artículos 35 y 36, ya indicados, aspecto que en las reformas constitucionales de 2007 tampoco fue reivindicado en el artículo 41 que condensa, esencialmente, el fundamento de la regulación de los partidos políticos y de la autoridad administrativa electoral. Menos aún se hizo referencia al artículo 99, que trata de la competencia del órgano jurisdiccional electoral, ni a los intocados artículos 115 y 116 que prescriben las bases constitucionales de organización de los municipios y las entidades federativas. Sólo se hace alusión tangencial a la equidad en el artículo 134, en lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos (federales, estatales, municipales y del Distrito Federal) en caso de no observarla en la competencia de los partidos políticos.

Sin duda las cuotas de género son, a partir de la entrada en vigor de la reforma político electoral, un mecanismo legal que ha permitido asegurar un umbral mínimo de representatividad del género femenino, esencialmente en los órganos legislativos.

Quedaron atrás las primeras ambigüedades con las cuotas de género y la paridad que incidentalmente se previeron en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993,<sup>339</sup> el reconocimiento expreso de 1996,<sup>340</sup> pasando por la memorable reforma de

---

<sup>339</sup> En el numeral 3 del artículo 175 se establecía: “Los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”.

2002<sup>341</sup> que, presentó una sola equivocación: liberó las cuotas a los partidos políticos tratándose de candidaturas de mayoría relativa, resultado de “procesos de elección mediante voto directo”. Expresión abierta sin mecanismo o procedimiento claro que definiese tal elección.

Antes de entrar en materia y explicar en qué consiste la importancia de esta reforma para el tema que nos ocupa, es preciso mencionar como antecedentes las reformas constitucionales en materia electoral que se verificaron en 2007<sup>342</sup> y en el año 2008<sup>343</sup>, en donde se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que en su momento, fue considerado un referente de la legislación electoral en materia de cuotas y equidad de género.

Los aspectos más relevantes que contemplaba el COFIPE respecto a las obligaciones de los partidos políticos fueron que:

- a) Deberán observar la igualdad de oportunidades y la equidad entre los hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, incluidos en su declaración de principios y en sus órganos de dirigencia, así como en el registro de candidatos (artículos 4, *in fine*; 25.1, inciso e), 38.1, inciso s), 218.3).
- b) Registrar candidatos a diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en fórmulas compuestas por propietario y suplente,

---

<sup>340</sup> [...] “Fracción XXII, transitoria del artículo 52 del Cofipe: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación de las mujeres”.

<sup>341</sup> Art. 175-A.- “De la totalidad de las solicitudes de registro, tanto diputados como senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género”.

Art. 175-B.- “De la lista de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político”. Por su parte el artículo 175-C disponía una serie de medidas dirigidas a los partidos políticos con la finalidad de rendir eficaces las disposiciones de los dos preceptos anteriores, por lo que hecho el cierre de candidaturas el Consejo General del IFE podía requerir a un partido político o coalición para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectificase la solicitud de registro, apercibiéndole que de no hacerlo procedía amonestación pública. En caso de reincidencia procedía la negativa del registro de las candidaturas; como hasta ahora ocurre, se exceptúan las candidaturas de mayoría relativa resultado de la elección mediante voto directo, esto es así bajo el principio de la conservación de los actos válidamente celebrados.

<sup>342</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

<sup>343</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008.

considerándose fórmulas y candidatos por separado, salvo para efectos de la votación (artículo 218).

- c) Se eleva la cuota “al menos al cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando la paridad” (artículo 219).
- d) Las listas plurinominales deberán contener al menos, dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos de manera alternada (artículo 220.1).
- e) Se siguen exceptuando de la cuota de género “las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido” (artículo 219).
- f) Se autoriza la sustitución de candidatos, las condiciones y plazos de procedencia (artículo 227).
- g) Se prescribe como infracción el incumplimiento del principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando la conducta afecte la equidad de la competencia de los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales, haciendo imputables a las autoridades o servidores públicos de los Poderes de la Unión, entidades federativas, municipios, Distrito Federal u órganos autónomos (artículo 237).
- h) De manera inédita se dispone en el artículo 78.1.a.V. que los partidos políticos deberán destinar anualmente el 2% de su financiamiento público para “capacitación, promoción y desarrollo de liderazgo político de mujeres”.

La puesta en marcha de este porcentaje de cuotas tuvo lugar en las elecciones legislativas federales realizadas en el 2009, a través de las cuales se eligieron a las diputadas y los diputados de la LXI Legislatura. Tratándose de los senadores y en lo que hace a las medidas prescritas para fortalecer el liderazgo de las mujeres, los resultados se evidenciaron en las elecciones 2012, cuando las mujeres electas obtuvieron 36.8% (184 de 500) en la Cámara de Diputados, y en el Senado, 33% (42 de 128).

En lo que concierne al 2% del financiamiento para fomentar la capacitación y liderazgo de las mujeres, destaca que a partir de 2008 el Instituto Federal Electoral –como parte de su labor de fiscalización– aprobó el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Nacionales,<sup>344</sup> que de conformidad con su artículo Primero transitorio entró en vigor el primero de enero de 2009, con excepción de las obligaciones relativas a la presentación de los informes trimestrales; el registro y comprobación de los gastos relacionados con el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c) del artículo 36 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la comprobación y registro de los gastos destinados a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y la comprobación y registro de los ingresos y egresos relacionados con las precampañas, que surtieron efectos a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El COFIPE estuvo vigente hasta el 23 de mayo de 2014 que se publicó la Nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la cual hablaré más adelante.

### **3.2.2.1. Financiamiento para promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres**

En julio de 2011, el Consejo General del IFE aprobó modificaciones al Reglamento de Fiscalización,<sup>345</sup> mismas que puntualizaron el ejercicio del 2% de gasto ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Las reformas definen, a través de conceptos desde la perspectiva de género, las actividades, los programas y contenidos; así como las y evidencias que los partidos políticos deben presentar con el reporte de gastos:

Artículo	Establece que los partidos políticos deben...
284	afectar puntualmente el 2% del financiamiento anual a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres con un enfoque de equidad;  así como a investigación, análisis, diagnóstico y estudios comparados, y divulgación y difusión.

<sup>344</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de septiembre de 2008.

<sup>345</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 2011.

286	presentar un programa de gastos para el desarrollo de las actividades específicas y otros gastos (dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes por el Consejo General del IFE).	
287 (último párrafo)	entender como capacitación: la implementación de un programa de enseñanza-aprendizaje que mejore y amplíe los conocimientos, habilidades y aptitudes para fomentar el liderazgo político y el empoderamiento de las mujeres, a fin de lograr su inclusión en la toma de decisiones en condiciones de igualdad con los hombres.	
288.1.b	incluir: información, valores, concepciones y actitudes orientadas a propiciar la igualdad de oportunidades para el desarrollo político en el acceso al poder público y a la participación en los procesos de toma de decisiones, en el territorio nacional y beneficiando al mayor número de mujeres.	programa de capacitación, promoción y desarrollo del
293	considerar actividades como: conferencias, seminarios, entre otras, que favorezcan el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes en diversos temas.	liderazgo político de las mujeres

Fuente: elaborado con base en el *Reglamento de Fiscalización*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2011.

No obstante las precisiones del Reglamento anterior, si no se desarrolla un programa con una visión integral, que permita evaluar el impacto real en las mujeres (especialmente cuando éste abarca varias entidades del país y grupos de diferentes edades) y, sobre todo, dar seguimiento a los proyectos o trabajos elaborados en los talleres o seminarios, poco abona la asignación presupuestal a la ciudadanía de género.

Es claro que el principal objetivo es evitar la distracción de recursos, por ello se excluyen gastos de carácter operativo y de servicios personales generales de las Secretarías de la Mujer de los propios partidos u órganos equivalentes, cuando no relacionen exclusiva y directamente con las actividades específicas; al igual que el correspondiente a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El 30 de mayo de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo Reglamento de Fiscalización, que contempla las disposiciones vigentes en materia de igualdad y liderazgo político de las mujeres.

Actualmente, los partidos políticos están obligados a destinar, como mínimo, el **3%** del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, con lo establece el Reglamento de Fiscalización.

A continuación, esbozamos su el contenido más representativo del Reglamento

- **Artículo 163:** establece los conceptos de gasto que integran las actividades específicas y de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; señala que los partidos deberán subclasificar los rubros según el tipo de gasto, elaborar y ejecutar los proyectos en apego al manual y lineamientos para el gasto programado, documentos vinculantes que serán proporcionados por la Unidad Técnica, previa aprobación de la Comisión; e instruye que todos los gastos realizados para el desarrollo de estas actividades deben ser pagados en el ejercicio fiscal correspondiente.
  
- **Artículo 170:** mandata que los partidos, dentro de los treinta días siguientes a la aprobación del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes por parte del Consejo General, presentarán un programa de gasto para el desarrollo de las actividades específicas y otro exclusivo para el gasto en capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.<sup>346</sup> Respecto a los proyectos que integren estos programas, deberán considerar los siguientes elementos:
  - a) Acciones afirmativas: Medidas temporales cuyo fin es acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro. El Comité contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su “Recomendación General 25”, considera estas medidas no como excepción a la regla de no discriminación, sino como parte de una estrategia necesaria para lograr la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

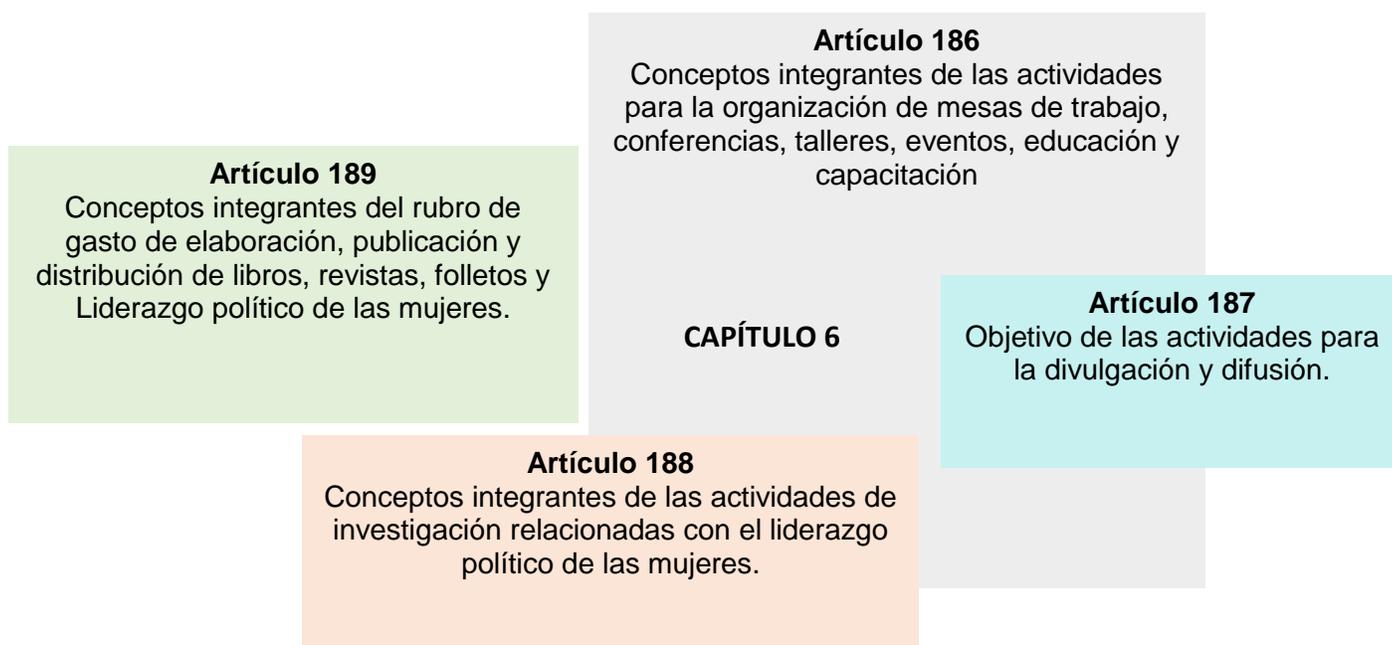
---

<sup>346</sup> El numeral 1 del mismo artículo (170) señala que cuando los partidos cambien o modifiquen los programas de gasto previamente reportados, deberán informarlo a la Unidad Técnica dentro de los quince días posteriores al cambio o modificación.

- b) Avance de las mujeres: Disminución de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, a fin de garantizar el pleno reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos, con base en la igualdad sustantiva como política de Estado.
  - c) Empoderamiento de las mujeres: Proceso mediante el cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, que se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades.
  - d) Igualdad sustantiva: Supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública.
  - e) Liderazgo político de las mujeres: Se refiere a las capacidades de las mujeres para influir en la esfera pública con pleno ejercicio de sus derechos en el ámbito político.
  - f) Desarrollo del liderazgo político: se debe entender la evolución progresiva de la condición de las mujeres para potenciar su liderazgo político en los espacios de toma de decisión.
  - g) Promoción del liderazgo político: se debe entender el impulso de acciones afirmativas que permitan alcanzar el efectivo liderazgo político de las mujeres.
  - h) Perspectiva de género: Permite visibilizar la asignación social diferenciada de roles y tareas en virtud del sexo; revela las diferencias en oportunidades y derechos que siguen a esta asignación; evidencia las relaciones de poder originadas en estas diferencias; y pregunta por los impactos diferenciados de las leyes y políticas públicas e institucionales basadas en estas asignaciones, diferencias y relaciones de poder.
  - i) Calidad: Congruencia entre objetivos, metas e indicadores que permite la verificación y cumplimiento de la finalidad del gasto.
- **Artículo 175 (Inciso b):** Para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, los programas deberán contener información, concepciones y actitudes orientadas a propiciar la igualdad de oportunidades para el desarrollo político, en el acceso al poder público y la participación en los procesos de toma de decisiones, beneficiando al mayor número de mujeres.

- **Artículo 177 (numeral 2):** En los objetivos de los proyectos de capacitación, debe incluirse el programa de enseñanza aprendizaje que los partidos políticos deben implementar para mejorar y ampliar los conocimientos, habilidades y aptitudes que fomenten los liderazgos políticos y el empoderamiento de las mujeres; la prioridad es incluirlas en la toma de decisiones, en condiciones de igualdad con los hombres.
- **Artículo 181 (inciso d):** De las evaluaciones, recomienda incrementar el impacto del gasto programado y garantizar el derecho de las mujeres a la participación política en condiciones de igualdad de género.

Específicamente en materia de liderazgo político de las mujeres, el nuevo Reglamento incorpora el capítulo 6 (artículos 186 a 189) para precisar conceptos y objetivos que garanticen la correcta aplicación de los recursos en favor de las mujeres:



A continuación, a manera de resumen, las principales reformas en pro de los derechos de participación política de la mujer:

### Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

- 1993** Se conmina a los partidos políticos a promover una mayor participación política de las mujeres.
- 
- 1996** El artículo 175 dispone que las candidaturas para diputaciones y senadurías no deben exceder el 70% para un mismo género, "procurando llegar a la paridad"; pero no se indica si corresponde a candidaturas propietarias o suplentes.
- 
- 2002** Obligatoriedad del sistema de cuotas de género: 70/30 de candidaturas por ambos sexos en los comicios federales, excepto candidaturas de mayoría relativa por voto directo; en las de representación proporcional la cuota sí es obligatoria. Se modifica el artículo 175, que obliga a los partidos a cumplir con el 70% máximo de representación de un sexo para candidaturas propietarias
- 
- 2008** Los partidos deben asignar un porcentaje de financiamiento público al desarrollo del liderazgo de las mujeres; se amplía la cuota de género de 30 a 40%, manteniéndose la excepción en candidaturas de mayoría relativa por voto directo; la cuota sólo aplica para candidaturas de propietarios, deja fuera a los suplentes.
- El artículo 219 establece que al menos 40% de candidaturas propietarias deberá corresponder a un mismo género, cumpliendo con la cuota 40/60. Se mantienen exentas de cuotas las candidaturas de mayoría relativa elegidas por los partidos.

### Entidades federativas

- 2008** Adoptar y armonizar la normatividad local electoral para que las legislaturas locales aprueben la adopción de medidas en materia de cuotas de género.
- 
- 2009** Casi todas las entidades incorporaron algún tipo de cuota de género en sus leyes o códigos electorales.

### Reforma constitucional

- 2014** Paridad en las cuotas de género, tanto para candidaturas de mayoría relativa como para el principio de representación proporcional, propietarios y suplentes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

Las mujeres representan una proporción de más del 50% de los mexicanos, sin embargo, no tenían una presencia equiparable en la política institucional. Este hecho evidenció la necesidad de incidir en el proceso de nominación de candidatos y candidatas dentro de los partidos políticos, pues este ha sido uno de los principales obstáculos para el ejercicio pleno del derecho a la representación política de las mujeres.

Por ello, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral.<sup>347</sup> Para los efectos de este estudio, sólo me referiré a los tópicos relacionados con los derechos políticos de las mujeres, para lograr una mayor participación en la vida pública y la ocupación de cargos de liderazgo en la conducción política y social.

*Grosso modo*, la reforma constitucional en materia electoral transforma las instituciones y las reglas electorales que rigen los procesos democráticos en México para tratar de responder a la realidad actual que vive el país. La autoridad electoral es de carácter nacional y establece una nueva coordinación entre ésta y los organismos locales. Al mismo tiempo, crea un nuevo sistema de fiscalización para las elecciones locales y federales y regula aspectos tan diversos como la propaganda electoral, las denuncias frívolas, las encuestas, los debates y las coaliciones. Igualmente, introduce nuevas causales para declarar la nulidad de una elección, garantiza la paridad de género en la nominación de candidatos a puestos de elección popular y establece mecanismos para que los ciudadanos que opten por buscar un cargo público a través de una candidatura independiente compitan en condiciones de equidad con los candidatos impulsados por los partidos políticos.

Con ello, la reforma pretende actualizar y perfeccionar el sistema electoral mexicano, con la finalidad de contribuir a la consolidación de nuestra democracia. La reforma comprende dos aspectos importantes para el tema que nos ocupa: A) la paridad de género en las candidaturas y B) los derechos de las comunidades indígenas, este último en virtud de que las mujeres indígenas sufren una doble discriminación y su participación política en muchos estados es nula, por la falta de respeto del derecho al voto.

---

<sup>347</sup> Véase: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

### A) Paridad de género en las candidaturas

Para tratar de consolidar una democracia de resultados, es necesaria una apertura plena de los canales de participación a las mujeres. Por ello, la reforma establece que los partidos políticos estarán obligados a garantizar que el 50 por ciento de sus candidaturas a legisladores federales y locales sean ocupadas por mujeres. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros se le asignen exclusivamente aquellos distritos en los que el partido ha obtenido resultados bajos.<sup>348</sup>

Adicionalmente, el porcentaje de financiamiento público que los partidos deben destinar para la promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer se incrementó, pasando del dos por ciento al tres por ciento.

La expresión democracia paritaria es reciente y su mayor impulso parece coincidir con la realización de la Conferencia de Atenas en 1992, en la cual se definió la paridad<sup>349</sup> como la total integración, en pie de igualdad de las mujeres, en las sociedades democráticas, utilizando para ello las estrategias multidisciplinarias que sean necesarias.

---

<sup>348</sup> DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Véase: *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, Artículo 41 [...] 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. [...] SEGUNDO TRANSITORIO [...] II. La ley general que regule los procedimientos electorales: h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales [...].

<sup>349</sup> *Declaración de Atenas, 1992. Véase: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3a%2F%2Fwww.democraciaparitaria.com%2Fadministracion%2Fdocumentos%2Fficheros%2F17102006134707Declaracion%2520Atenas%25201992%2520Primera%2520Cumbre%2520Mujeres%2520Poder.doc>*

El texto vigente de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, establece las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.<sup>350</sup>

Esta Ley incorpora el término paridad en los artículos 7, 232, 233, 234 y 241; faculta al Instituto y a los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad; y establece que las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género. Esto último, para evitar el fenómeno que se presentó en el año 2009, conocido como las “Juanitas”, en alusión a las personas que se prestaban a ocupar una candidatura pero que al momento de desempeñar el cargo, solicitaban licencia para que un hombre ocupara su posición, simulación que trató de frenar la igualdad sustantiva en nuestro país.

Caso precedente, se desprende del protagonizado en la delegación Iztapalapa, de la Ciudad de México, ante la decisión del Tribunal Electoral a favor de la candidata del PRD Silvia Oliva, cuando

el grupo político vinculado a Andrés Manuel López Obrador solicitó a los electores de izquierda sufragar por Rafael Acosta (conocido a partir de ese momento como Juanito),

---

<sup>350</sup> Para mayor comprensión véase los siguientes artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014: **Artículo 7.** 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la **paridad** entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. [...] **Artículo 232** [...] 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la **paridad** entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [...] 4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la **paridad**, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. [...] **Artículo 233.** 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, deberán integrarse salvaguardando la **paridad** entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley. [...] **Artículo 234.** 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de **paridad** hasta agotar cada lista. [...] **Artículo 241.** 1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones: a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de **paridad** entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley; [...] Lo subrayado es nuestro.

abanderado del Partido del Trabajo, quien públicamente se comprometía a solicitar licencia al ganar el proceso electoral para que pudiera desempeñar el cargo Clara Brugada. La clase política de la izquierda invitaba abiertamente a un fraude electoral. [...] Juanito obtuvo el triunfo en las elecciones pero decidió no solicitar licencia. Dicho personaje, evidentemente incapacitado para la conducción de cualquier espacio público [...] cedió a las presiones y terminó por aceptar la separación, ocupando Brugada la delegación hasta el año 2012. Este hecho motivó que, cuando las primeras nueve legisladoras solicitaron licencia, en el argot popular se les denominara en conjunto, las “juanitas”.<sup>351</sup>

De este modo, la institucionalización en materia de igualdad de oportunidades y paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, conllevó la integración de la paridad política en la legislación de las entidades federativas:<sup>352</sup>

---

<sup>351</sup> Nieto Castillo, Santiago, *Op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>352</sup> Asimismo, **en el Anexo 4 incluyo** un cuadro sobre la paridad política en diputaciones y ayuntamientos (paridad vertical y horizontal) en cada entidad federativa.

PARIDAD							Código Penal
Entidad federativa	Paridad en Diputaciones		Paridad Vertical en Ayuntamientos		Paridad Horizontal en Ayuntamientos		
	Constitución	Ley o Código Electoral	Constitución	Ley o Código Electoral	Constitución	Ley o Código Electoral	
Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Baja California	✓	✓	✓	✓		✓	
Baja California Sur	✓	✓	✓	✓		✓	
Campeche	✓	✓	✓	✓			
Chiapas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Chihuahua	✓	✓		✓		✓	
Ciudad de México	✓	✓	✓	✓		✓	
Cochula de Zaragoza	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Colima	✓	✓	✓	✓			
Durango	✓	✓	✓	✓			
Guerrero	✓	✓	✓	✓		✓	
Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
México	✓	✓	✓	✓			
Michoacán de Ocampo	✓	✓	✓	✓		✓	
Moravia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Nayarit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Nuevo León	✓	✓		✓			
Oaxaca	✓	✓	✓	✓		✓	
Puebla	✓	✓		✓			
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓			
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Sonora	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Tabasco	✓	✓	✓	✓			
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓			
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓			
Veracruz de Ignacio de la Llave		✓		✓		✓	
Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Zacatecas	✓	✓	✓	✓		✓	

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el INE.

## *B) Los derechos de las comunidades indígenas*

En cuanto a los derechos electorales de las comunidades indígenas, se garantiza que los pueblos y comunidades indígenas tendrán el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Al respecto, es importante mencionar la última reforma al artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicada en el DOF el 29 de enero de 2016. Se reconoce y garantiza que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; y accederán y desempeñarán los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.<sup>353</sup>

El conjunto de modificaciones constitucionales y legales que integran esta reforma representa la más importante transformación política de las últimas décadas, tanto por su profundidad como por el amplio alcance de los temas que contiene.

Los cambios incorporados en el régimen político intentan fomentar un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión, al tiempo de contribuir en la formación de gobiernos que den mejores resultados, al contar con instrumentos que facilitan el diálogo y la colaboración con los ciudadanos.

---

<sup>353</sup> DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Publicado en el DOF el viernes 29 de enero de 2016. Artículo 2o. [...] A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] I. y II. [...] III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Por otra parte, las modificaciones de la reforma en materia electoral procuran fortalecer e incentivar la participación ciudadana y brindan mayor certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática, tanto a nivel nacional como local.

En el mismo tenor, y con la fuerza de esta reforma se creó la nueva Ley General de Partidos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, la cual contempla en su artículo 4 que: cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

Asimismo, la obligación de estas organizaciones que en su declaración de principios promuevan la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres (artículo 37, inciso e).

Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, como la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario (artículo 51, inciso a, fracción V).

También contempla que los partidos políticos podrán aplicar los recursos destinados para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, en los rubros siguientes (artículo 73):

- a) La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer;
- b) La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género;
- c) La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política;

- d) La realización de propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia, y
- e) Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

Los derechos, como puede verse a lo largo de este apartado, se han ido consiguiendo a partir de la aprobación de Reformas Constitucionales, de la ratificación de tratados internacionales o de la armonización legislativa de estos instrumentos.

El desarrollo normativo internacional y regional que se ha vivido en los últimos años debe reflejarse en el compromiso de los gobiernos para promover la igualdad de género en la gobernanza y en el acceso de las mujeres a la política.

Ese marco normativo internacional debe servir para que nuestro gobierno asuma la responsabilidad de reformar el marco constitucional y legal removiendo los obstáculos que impiden o limitan el ejercicio de los derechos de las mujeres a la participación en política y promuevan el desarrollo de políticas públicas para lograr el empoderamiento político de las mujeres e incrementen las partidas presupuestarias destinadas a dicho empoderamiento.

No obstante, pese a los avances normativos, y para evitar complacencias meramente retóricas, somos conscientes de la necesidad de un seguimiento riguroso que exija el cumplimiento de los compromisos internacionales y regionales en el plano normativo interno. Como señala un informe de ONU Mujeres, “si bien se ha avanzado en la reivindicación de los derechos de las mujeres ante la ley, para la mayoría de las mujeres en el mundo, las leyes no se han traducido aún en mayor igualdad y justicia”.<sup>354</sup>

Coincido con esta idea, aunque nuestro país cuenta con un marco legal que protege los derechos políticos de las mujeres y parece que favorece una vida libre de violencia la realidad nos rebasa, porque aún la brecha entre la igualdad formal y la sustantiva es grande, porque veo que las normas

---

<sup>354</sup> Véase informe elaborado por ONU Mujeres: "El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia", 2015-2016, <http://progress.unwomen.org/en/2015/chapter1/>

no se cumplen igual y como diría la Dra. Flavia Freidenbeg<sup>355</sup> y me sumo a su cuestionamiento o demanda ¿las reglas importan? y sí deben de importar, no podemos dejar que éstas no se cumplan o qué incluso mujeres pierdan la vida por el hecho de ejercer sus derechos humanos y políticos.

Vuelvo a afirmar que es precisamente a partir del reconocimiento de que “históricamente han sido excluidas y discriminadas en todas las esferas, entre ellas la de la vida pública, impidiéndoles acceder a estructuras de poder y de toma de decisiones, que los Estados cuentan con diversos instrumentos internacionales<sup>356</sup> para garantizar los derechos civiles y políticos de las mujeres”.<sup>357</sup>

Por lo anterior, considero que el marco normativo tanto internacional como nacional no es suficiente para hacer realidad el pleno ejercicio de los derechos humanos en nuestro país, de hombres y de mujeres en igualdad sustantiva, y como analizaba desde la perspectiva histórica las mujeres han tenido que luchar por ser visibilizadas, se tendría que trascender y para hacerlo el derecho constituye una herramienta eficaz, pero no es la única por lo que siguiendo el hilo conductor de esta investigación toca ahora analizar a manera de diagnóstico el liderazgo político de las mujeres en

---

<sup>355</sup> Freidenberg, Flavia y Huitrón Raymundo, Alva, “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel”, en *La representación política de las mujeres en México*, México, IJ-UNAM, INE, 2017, 45-79. En este estudio, y en específico en este apartado, se señala que las modificaciones legales que tienen que ver con propiciar una inclusión de las mujeres en la vida política, pueden mejorar el nivel de representación descriptiva siempre y cuando se acompañen de otros aspectos no formales como la voluntad política de los partidos para respetar esas normas e impulsar candidaturas de mujeres militantes que compiten electoralmente. Las cuotas y la paridad de género funcionan muchas veces como un piso mínimo para avanzar en el incremento del número de mujeres representantes, tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo. El impulso de estas medidas, como da cuenta la experiencia subnacional mexicana, puede mejorar la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones democráticas. Estas medidas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr una competencia política igualitaria entre hombres y mujeres. Resulta necesario incorporar además otras acciones (como el financiamiento para las campañas, la cobertura de medios igualitaria, entre otros) que busquen ampliar la protección de los derechos humanos y políticos de las mujeres. Los avances normativos que se den para promover la inclusión política de las mujeres no necesariamente generan un cambio cultural en las formas en las que se concibe tradicionalmente a la mujer y los roles designados por género. Coincido plenamente con esta argumentación, en especial porque el marco normativo debe ser por tanto acompañado de medidas que permitan “generar un tejido social más equilibrado entre géneros, es decir, deben modificarse no sólo las reglas del juego para lograr igualdad sino también impulsar transformaciones en otros elementos como la cultura política, los estereotipos de género, las prácticas discriminatorias por parte de diferentes actores como los partidos políticos, los agentes de la sociedad civil y la sociedad en su conjunto.

<sup>356</sup> El Anexo 3 da cuenta de cómo se han ido consiguiendo a partir de la aprobación de reformas constitucionales, de la ratificación de tratados internacionales o de la armonización legislativa de estos instrumentos que son parte de los derechos humanos de las mujeres.

<sup>357</sup> Cruz Sánchez, Lorena, *Violencia política contra las mujeres: una amenaza para consolidar la democracia en México*, México, p. 3.

nuestro país, el cual nos permitirá reforzar nuestra idea inicial que el liderazgo constituye una herramienta para, a partir de la democracia paritaria, alcanzar la igualdad sustantiva.

#### 4. DIAGNÓSTICO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN MÉXICO

*La mujer mexicana, que no se ha excluido de la parte activa revolucionaria, no se le excluya en la parte política; [esta es] la senda de su dignificación de la que en gran parte dimana la significación de la patria.*

**Hermila Galindo, mensaje de petición del voto enviado al Congreso Constituyente, 1916**

Las mujeres representan, según datos del censo de 2010, más de la mitad de la población, en específico 51.2 %. Su significación política, desafortunadamente, es mucho menor. Su presencia ha sido progresiva, en la medida, como se ha visto, de la lucha que por el reconocimiento de sus derechos emprendiera ella misma.

La primera Diputada Federal en México fue Aurora Jiménez de Palacios (Legislatura 1952-1955), mientras que las primeras senadoras fueron María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia (Legislatura 1964-1970).

Muestra de la baja o nula participación de las mujeres en los altos niveles de política en los últimos sesenta y cinco años es el siguiente cuadro, que evidencia las primeras mujeres electas a nivel federal y local.

ÁMBITO FEDERAL	ÁMBITO LOCAL
1952 <b>Aurora Jiménez de Palacios</b> Primera Diputada Federal	1923 <b>Elvia Carrillo Puerto</b> Primera Diputada Local
1964 <b>María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia</b> Primeras Senadoras	1923 <b>Rosa Torres</b> Primera Regidora
1988 <b>Rosario Ibarra</b> Primera Candidata a la Presidencia de la República	1938 <b>Aurora Meza Andraca</b> Primera Presidenta Municipal
1999 <b>Rosario Robles Berlanga</b> Accede a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	1979 <b>Griselda Álvarez</b> Primera Gobernadora Electa

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el observatorio de participación política de las mujeres en México, véase <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?v=2.8.3>.

Para continuar con este análisis se desarrollara la presencia y porcentaje del liderazgo de las mujeres en los órganos del Estado a nivel federal y local.

### **a) Mujeres en el Ejecutivo Federal**

México ha tenido seis candidatas a la presidencia: Rosario Ibarra, en 1982 y 1988; Marcela Lombardo y Cecilia Soto, en 1994; Patricia Mercado, en 2006; Josefina Vázquez Mota, en 2012, esta última postulada por el Partido Acción Nacional, el resto habían sido abanderadas por partidos pequeños. Por último, en nuestra más reciente elección Margarita Zavala se registró como candidata independiente y obtuvo su registro oficial, pero renunció a su candidatura antes de celebrarse los comicios del 1 de julio de 2018.

El puesto más alto que han ejercido las mujeres en la Administración Pública Federal ha sido el de Secretarías de Estado; a la fecha, sólo 29 mujeres han ocupado este cargo, considerando seis del gabinete ampliado. Hasta noviembre de 2018, están al frente seis mujeres en el Gabinete legal y ampliado: secretarías de la Función Pública (SFP), de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El Gabinete del Presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) estuvo conformado en un inicio de manera paritaria, es decir, ocho mujeres integraban el Gabinete:

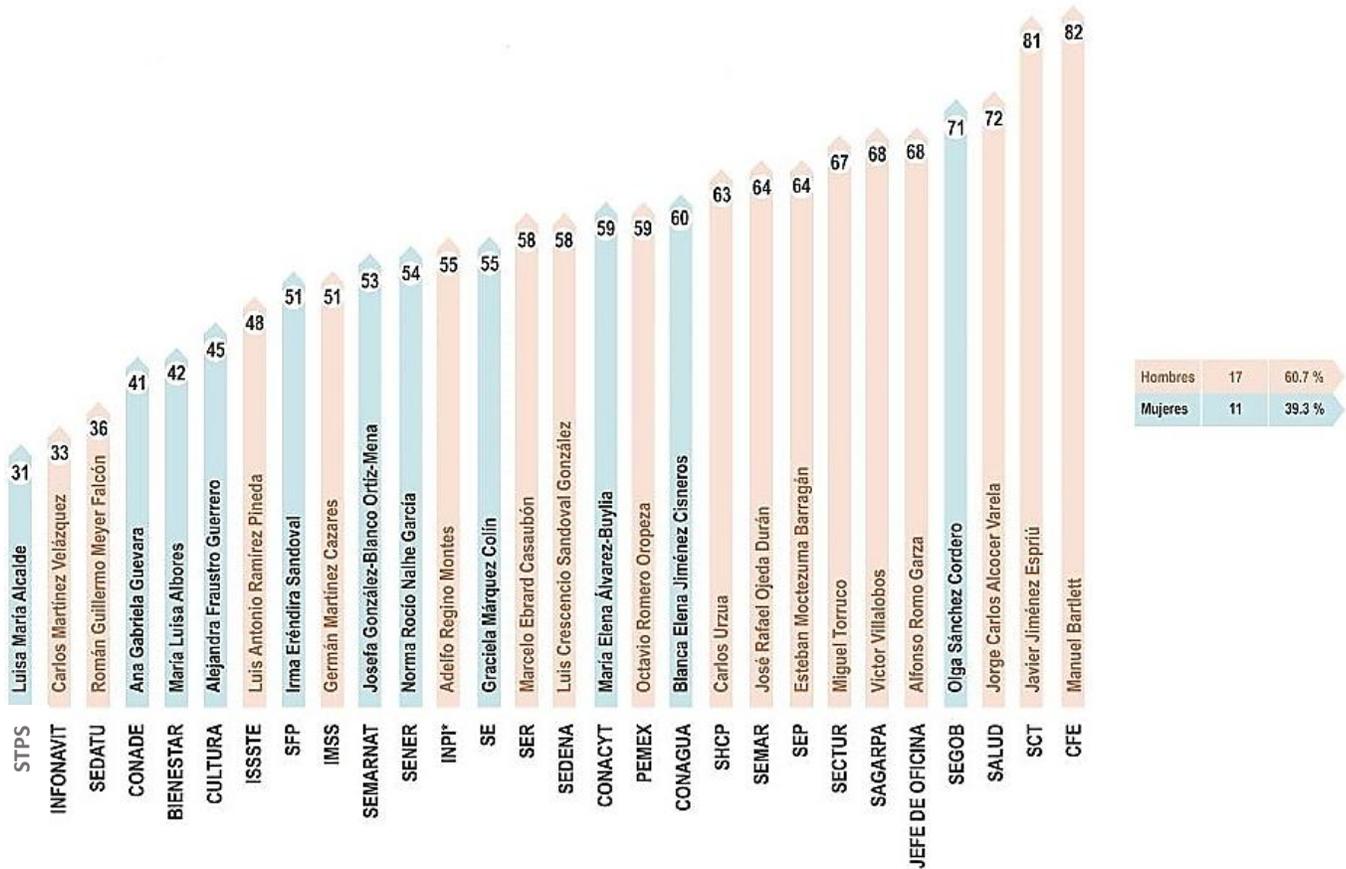
- ✓ Secretaría de Gobernación: Olga Sánchez Cordero.
- ✓ Secretaría de Desarrollo Social: María Luisa Albores
- ✓ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Josefa González Blanco Ortiz Mena<sup>358</sup>
- ✓ Secretaría de Energía: Rocío Nahle
- ✓ Secretaría de Economía: Graciela Márquez Colín
- ✓ Secretaría de la Función Pública: Irma Eréndira Sandoval
- ✓ Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Luisa María Alcalde

---

<sup>358</sup> Con fecha 25 de mayo de 2019, la titular de la SEMARNAT presentó su renuncia al cargo, cargo que asumió Víctor Manuel Toledo Manzur.

✓ Secretaría de Cultura: Alejandra Frausto Guerrero

### Principales personas funcionarias públicas (administración 2018-2024), por edad y



Nota: Se consideraron 28 personas funcionarias públicas de alto nivel anunciados por el Presidente Andrés Manuel López Obrador. La lista integra a secretarios(as) o funcionarios(as) con rango equiparable.

Al respecto, cabe reflexionar sobre la edad de las mujeres que ocupan los principales cargos en el Gobierno Federal. Existe un puente generacional de liderazgos que no puede hacerse de lado; el hecho de que el promedio de edad sea de 60.4 años para los hombres y 51 para las mujeres –que se reduce a 49 si se excluye a la titular de la SEGOB– es un indicador de que, como afirma Fernández de la Reguera, las mujeres con más experiencia tienen más obstáculos para acceder a

puestos de toma de decisiones, “es parte de las limitaciones que han encontrado las cuotas de género para aumentar la representatividad descriptiva y, más aún, la sustantiva”.<sup>359</sup>

### **b) Mujeres en el Ejecutivo Local**

En el nivel local, los avances también han sido graduales. Siete entidades federativas de 32 que conforman el país han sido gobernadas por mujeres entre aproximadamente 332 electas en 65 años: Colima, por Griselda Álvarez Ponce de León; Tlaxcala, por Beatriz Paredes Rangel; Yucatán, por Dulce María Sauri Riancho e Ivonne Ortega Pacheco; el DF, por Rosario Robles Berlanga; Zacatecas, por Amalia García y actualmente Sonora por Claudia Pavlovich. Cuatro de estas seis mujeres gobernadoras fueron dirigentes nacionales de sus partidos: Amalia García, Dulce María Sauri, Beatriz Paredes (Secretaria General y Presidenta) y Rosario Robles.

En las últimas elecciones de julio de 2018, en nueve entidades federativas se eligió gobernador. De 51 candidatos, 11 eran mujeres; de ellas, fueron electas dos: para la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, y en Puebla, Martha Érika Alonso.<sup>360</sup>

### **c) Mujeres en el Congreso**

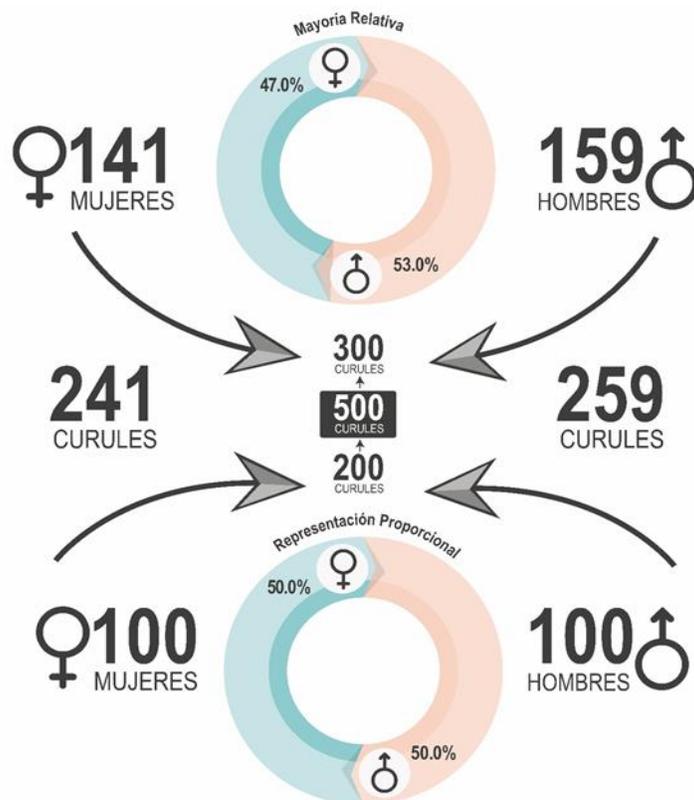
De acuerdo con el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del Proceso Electoral 2017-2018, la Cámara de Diputadas y Diputados se conformará por 241 mujeres (48.2%) y 259 hombres (51.8%), de los cuales 141 mujeres (47%) son de mayoría relativa y 100 mujeres (50%) de representación proporcional.

---

<sup>359</sup> Fernández de la Reguera, Alethia, “Mesa 3. De la igualdad descriptiva a la igualdad sustantiva. ¿En qué medida las mujeres electas deben impulsar los intereses de las mujeres?”, *Evento conmemorativo por el Día Internacional de las Mujeres: Democracia con inclusión: Op. cit.*

<sup>360</sup> Martha Érika Alonso, la primera mujer elegida para gobernar Puebla, murió junto con su esposo, el senador y ex gobernador del mismo estado, Rafael Moreno Valle, 10 días después de haber asumido el cargo y luego del fallo del Tribunal Electoral que ratificó su triunfo en las urnas. El 14 de diciembre de 2018, fallecieron en un accidente aéreo cuando el helicóptero en que viajaban se desplomó en un campo de cultivo, en la zona conocida como “Cerro de la Chimenea del Chacuaco”, ubicado en el municipio de Santa María Coronango, Puebla.

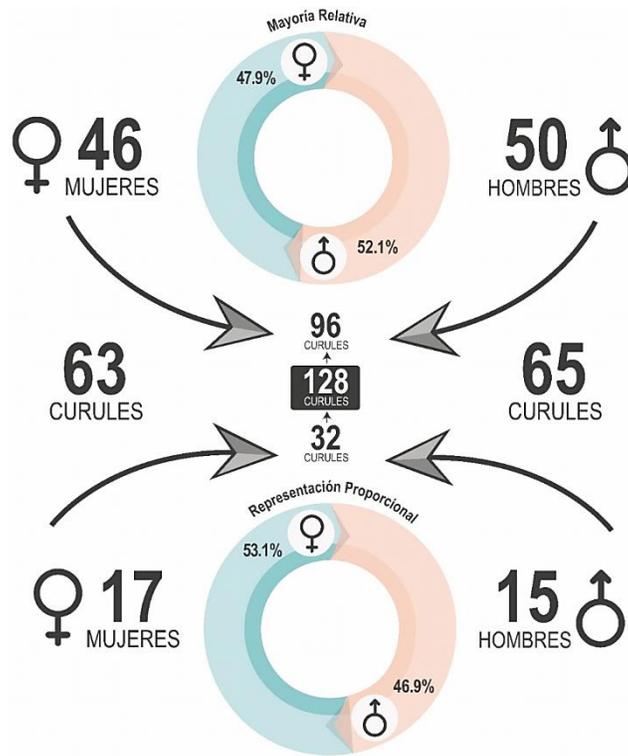
## Conformación de la Cámara de Diputados, por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE, véase <https://igualdad.ine.mx/mujeres-electas-2/>

Mientras que en el Senado de la República habrá 63 de Senadoras (49.2%); y 65 de Senadores (50.8%) en ambos casos considerando los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Por primera vez en la historia de nuestro país tendremos un Congreso paritario para la Legislatura LXIV que tomó posesión a partir del 1 de septiembre, será un ejercicio que deberá seguirse muy de cerca, a fin de evaluar la participación que estas mujeres tendrán en el cumplimiento de su función para pasar de la representación descriptiva a la representación sustantiva.

## Conformación del Senado de la República, por sexo



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el INE, véase <https://igualdad.ine.mx/mujeres-electas-2/>.

Es relevante hacer un análisis histórico, ya que revisar este contexto nos parece idóneo para visibilizar este avance en los últimos 15 años.

En comparación con la LXI Legislatura, en la Legislatura LXII hubo 19 senadoras más, pues se avanzó del 18.8% al 33.6%, para la LXIII Legislatura incremento el número a 46 senadoras y la LXIV Legislatura tendrá 65, es la que contará con el mayor número de mujeres y esperamos que tenga también una participación más activa, pues en la LXI presentaron el 19% de los asuntos, mientras que en la LXII tenía el 43.7%, un aumento del 24.7% y la Legislatura LXIII presento un total de 146 asuntos en materia de género.

Lo anterior también significa una mayor productividad con respecto a sus pares varones, que teniendo el 66% de representantes presentaron sólo el 56% de los asuntos. La totalidad de las senadoras propuso por lo menos un asunto en el periodo analizado y todas ellas han utilizado la tribuna por lo menos una vez.

En 2012, ocho de las 32 entidades superaron la masa crítica del 30% de mujeres en sus Congresos: Oaxaca (35.7%), Chiapas (35%), Campeche (34.3%), Baja California Sur (33%), Tamaulipas, Morelos, Zacateca y Veracruz (30%). Mientras que entidades como Aguascalientes, Coahuila y Puebla no superan el 15% de mujeres.<sup>361</sup>

En la LXII Legislación las mujeres ocupaban el 36% de las curules y presidieron 20 Comisiones Ordinarias, es decir, 31.25 %; y 5 Comisiones Especiales, es decir, el 29%. Se lograron seis Congresos estatales paritarios; Campeche, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.

En cuanto a su actividad, las mujeres de la legislatura LXII demostraron ser tan activas como sus pares hombres, sin embargo, el porcentaje de seguimiento sigue estando en niveles muy bajos. Un ejemplo de ello es que en el primer periodo, de septiembre a diciembre de 2012, se presentaron 224 iniciativas de las cuales se aprobaron cinco, quedando pendientes 219.

Las elecciones de 2015 fueron también paradigmáticas debido a la polémica decisión tomada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno a las candidaturas femeninas. La legislatura LXIII quedó conformada por 46 legisladoras y 82 legisladores, la proporción de mujeres más importante desde la llegada de las primeras senadoras en los años sesenta. El partido que tiene más mujeres en su bancada es el PRI (20) seguido por el PAN (15), el PRD (5), el PT (3) y el PVEM (2).<sup>362</sup>

---

<sup>361</sup> Hevia Rocha, Teresa (Coord.), "Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres", en *Mujeres. Participación política en México 2012*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres, p. 6.

<sup>362</sup> Véase: Senadoras de la República, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=2&str=M>.

En la LXIII legislatura, (2015-2018) la Cámara de Diputados estaba conformada por 212 mujeres, las cuales representan el 42.4%, un aumento del 5.4%, respecto de la legislatura anterior y presiden el 32.14% de las Comisiones Ordinarias. De las que 117 Diputadas fueron electas por el por el principio de mayoría relativa y 95 electas por principio de representación proporcional.

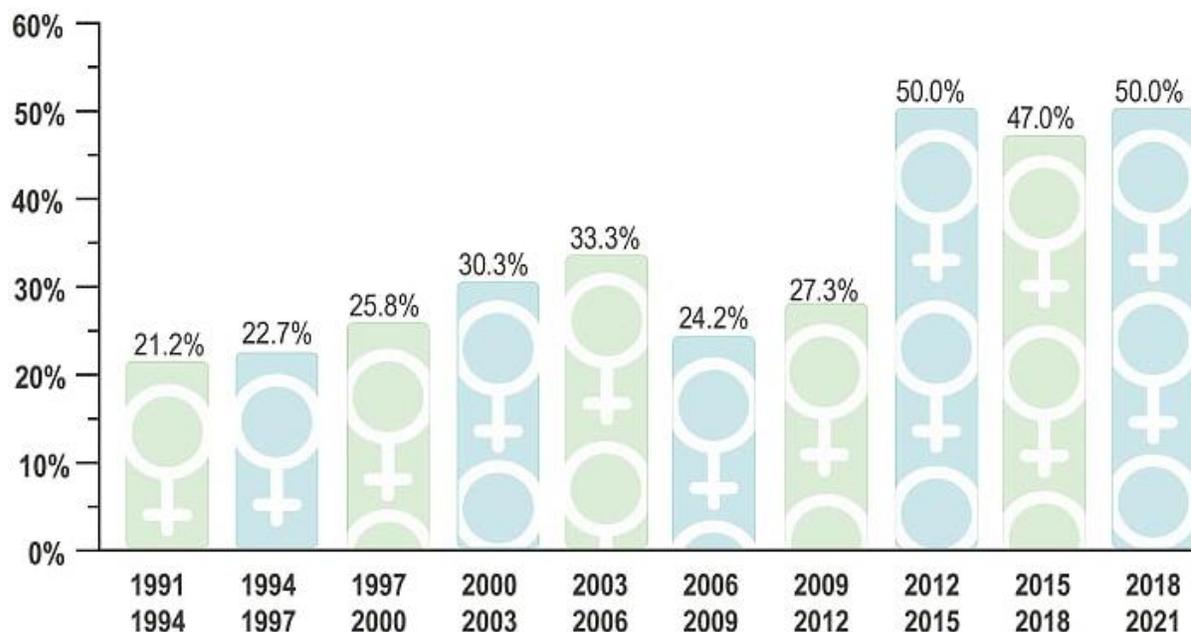
La Legislatura LXIII contó con un 33.59% de legisladoras y presidió el 37.5% de las comisiones dictaminadoras. De un total de 72 comisiones, entre ordinarias y especiales, las mujeres encabezan 25. Sin embargo, al analizar la temática no sólo de las comisiones que presiden sino en aquellas de las que son integrantes, encontramos que éstas se encuentran enfocadas a temas sociales, de género o los tradicionalmente asociados con la mujer, como la salud, el cuidado de la familia y los derechos humanos. Hay otras comisiones cuyo acceso pareciera estar negado a las legisladoras, por ejemplo, las de Defensa, Energía, Jurisdiccional, Trabajo y Recursos Hidráulicos.

Esto nos lleva a concluir que las mujeres son más productivas que los legisladores, lo que contradice el mito de que la mayor parte de las mujeres que llegan a través de una cuota de género lo hace gracias al “dedazo”, por lo que tiene pocos o nulos méritos para ocupar el lugar debido a su origen.

En cuanto a la efectividad, ambos géneros comparten el problema de la presentación de una gran cantidad de asuntos que se encuentran en Comisión; muchos de los cuales al final terminarán siendo desechados. Los porcentajes de resolución o dictaminación son casi los mismos para ambos: 1% para ellas y 2% para ellos; contra el 98-99% que permanece pendiente.

En los temas de la pasada legislatura podemos ver un importante cambio en la participación de las mujeres, pues aumentó significativamente, lo que generó un cambio en las prioridades legislativas. El tema que tuvo mayor relevancia en el primer periodo de sesiones fue el de salud, donde han presentado más de 40 asuntos en contra de 16 de los legisladores.

## MUJERES EN EL CONGRESO



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el observatorio de participación política de las mujeres en México, véase <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?v=2.8.3>.

### d) Mujeres en Poder Judicial de la Federación y otras Dependencias

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos de 11 Ministros son mujeres, en la Primera Sala tenemos a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y en la Segunda Sala a la Ministra Margarita Luna Ramos.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, institución que tiene como misión contribuir al fortalecimiento de la democracia en México, mediante la protección permanente de los derechos político-electorales y el desarrollo de la cultura de la legalidad, dos de siete integrantes son mujeres: las magistradas Mónica Aralí Soto Fregoso y Janine Madeline Otálora Malassis,<sup>363</sup> quien se convertiría en la primera mujer en presidir dicho organismo.

<sup>363</sup> A propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Senado de la República eligió a Janine Otálora magistrada electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por un periodo de nueve años que dio inicio el 4 de noviembre de 2016, fecha en

En el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. Actualmente, tres de 12 son Consejeras: Adriana M. Favela Herrera, Beatriz Eugenia Galindo Centeno y Pamela San Martín Ríos y Valles.

Asimismo, en las Embajadas 15 de 80 están representadas por mujeres.

De lo anterior, infiero que la participación de las mujeres tanto en el Poder Ejecutivo como en el Judicial no está en términos de igualdad, lo que significa que aún hay mucho por hacer en estos espacios. Por ello es importante que así como se logró un avance en el Poder Legislativo, la implementación de las acciones afirmativas también debe extenderse a los sectores público y privado, pues su resultado es un logro colectivo cuya efectividad involucra a la sociedad en su conjunto.

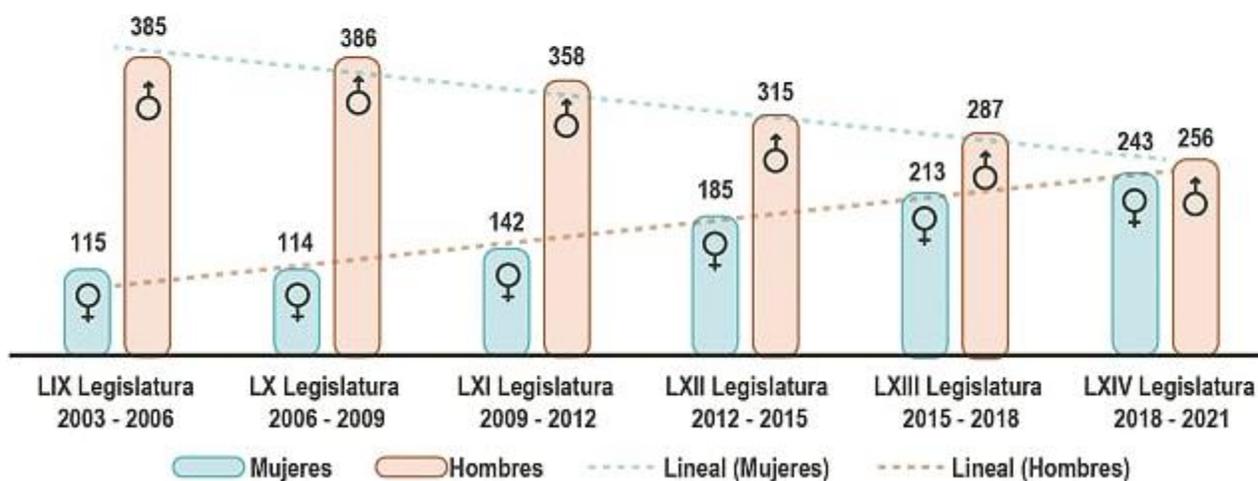
Para entender mejor el impacto de las cuotas de género, veamos el avance que ha representado en estos últimos años en el ámbito legislativo:



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el observatorio de participación política de las mujeres en México, véase <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?v=2.8.3>.

que fue electa por sus pares como presidenta de ese órgano jurisdiccional. Sin embargo, el 23 de enero de 2019 presentó su renuncia a la presidencia y hoy se mantiene como magistrada de la Sala Superior, cargo que concluye en 2025.

## COMPOSICIÓN HISTÓRICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, DESAGREGADA POR SEXO



Elaboración propia con los datos proporcionados por el observatorio de participación política de las mujeres en México, véase <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?v=2.8.3>.

A raíz de la liberación femenina, ha venido cobrando importancia la revisión histórica con enfoque de género para hacer visible la acción de la mujer, con el objeto de que ésta deje de ser una historia olvidada en México; se explique su condición actual y puedan resolverse sus problemas; deje de ser considerada observadora y se le reconozca como protagonista en la política nacional.

La democracia<sup>364</sup> es el deseo de la mayoría de vivir en un plano de igualdad ante la ley, es decir, como principio de legitimidad. Se trata de maximizar el patrón de civilidad basado en el respeto y en la justicia por cada ser humano (mujer, hombre). Se trata de hacer una política humana; hacer de la participación política una estrategia de supervivencia para las mujeres en condiciones mejores en todos los ámbitos, preservando su identidad.

La democracia directa es ejercida por grupos de mujeres de organismos no gubernamentales, porque es un modo de ejercicio de poder político sin otorgar representación o mandato a compromisarios y diputados. Estos grupos desarrollan actividad política de gestión, control,

<sup>364</sup> Concepto que reviso de manera detallada en el apartado **1.6. Democracia, p. 59.**

orientación o decisión por medio del cuerpo electoral, porque algunos de estos organismos son reconocidos y financiados por el Instituto Nacional Electoral.<sup>365</sup>

#### 4.1. Participación política de las mujeres en la Ciudad de México

En las elecciones de julio de 2018, se eligió la VII Legislatura de la Ciudad de México, de 33 diputados, 17 mujeres fueron electas. De las 16 alcaldías de la Ciudad de México, cuatro mujeres fueron electas para las siguientes demarcaciones: Álvaro Obregón, Layda Sansores; Iztapalapa, Clara Brugada; Magdalena Contreras, Patricia Ortiz; y Tlalpan, Patricia E. Aceves.

En la anterior legislatura, las mujeres ocupaban 46% de las curules y 25% de las Jefaturas Delegacionales. Si bien creciente, esta proporción merece ser analizada, pues ocurre en un contexto de paridad. En la elección 2015, en que estos cargos fueron electos, las mujeres ocuparon 50% de las candidaturas por ambos principios y en todos los partidos políticos.<sup>366</sup>

De las cifras disponibles, se puede hacer un análisis de la legislatura que está por concluir y demuestran que, en la capital de la República, las mujeres participan más y encabezan proyectos ciudadanos en forma contundente. El caso más emblemático son las consultas sobre presupuesto participativo: la ciudad destina anualmente 3% del presupuesto de sus alcaldías (850 millones de pesos al año) para ser decidido directamente por las y los electores. Quienes habitan las colonias, proponen los proyectos que habrán de ser votados y deciden cuál de ellos se ejecuta con los recursos disponibles.<sup>367</sup>

Es ahí donde el liderazgo de las mujeres aparece en forma nítida. En la consulta de 2016, 61% (11 626) de los proyectos fueron presentados por mujeres. Siguiendo una tendencia que ya se había manifestado en el pasado, por cada dos proyectos presentados por varones, las mujeres formulan tres.

---

<sup>365</sup> Aquí es donde falta la fuente

<sup>366</sup> Las cifras de participación política de las mujeres en la Ciudad de México fueron tomadas del artículo de Beltrán Miranda, Yuri Gabriel, "Las mujeres toman decisiones en la CDMX", en *Todas. Más mujeres en la política un cambio cultural, visibilizar a las mujeres en el ámbito político se acelera gracias a los observatorios*, Suplemento mensual de Milenio, octubre 2016, p. 18.

<sup>367</sup> *Idem.*

Pero si el liderazgo que ejercen las mujeres en las consultas de presupuesto participativo no fuera prueba suficiente, habría que mencionar que también lo demuestran en su actuación en los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Este tipo de órganos se encargan, entre otras cosas, de emitir su opinión sobre programas y políticas a aplicarse y de informar a las autoridades sobre los problemas que aquejan a una demarcación. Se eligieron 1 764 Comités y 47 Consejos de los Pueblos.

En las tres elecciones en las que se ha puesto en juego la integración de estos órganos, ha habido una tendencia clara que muestra una presencia mayoritaria de mujeres. En la elección de 2010 las mujeres alcanzaron 52% de la presencia en esos órganos, 54% en 2013 y en la elección de 2016 obtuvieron una presencia de 52%.

Son mujeres también las que, en su mayoría, encabezan estos cuerpos colegiados. En 2010, el 52% de los cargos de coordinación estaban ocupados por mujeres: en 2013, 54% y en la elección de 2016, el porcentaje de mujeres coordinadoras ascendió a 63%.

Los datos son contundentes, las causas por las que las mujeres siguen subrepresentadas en la Asamblea Legislativa y en las alcaldías de la Ciudad de México no se puede encontrar en su falta de liderazgo, sino en las simulaciones que permiten su aceptación sólo de manera simbólica, con el fin de legitimar una representación femenina. Como advierte Sánchez Carranza, el liderazgo de las mujeres tendrá que dar testimonio de que constituyen un grupo relevante, no porque aumenten su número en los puestos de toma de decisiones, sino porque se tome en cuenta la dimensión de lo femenino en todas las políticas de Estado,<sup>368</sup> lejos de atributos de género que traen consigo a la vida pública –como señalé líneas arriba– y que sólo buscan justificar su presencia y participación en los procesos de toma de decisiones.

## **4.2. Liderazgo político de las mujeres en el ámbito municipal mexicano**

---

<sup>368</sup> Sánchez Carranza, Griselda, “Evolución y retos del papel de la mujer en la Administración Pública: De Catalina Sierra Casasús al siglo XXI”, en: Rodríguez Romero, Rosa I. (Coord.), *La mujer en la Administración Pública*, México, INAP, 2014, p. 147.

Según datos del Observatorio de participación política de las mujeres en México, derivado del proceso electoral 2018, en el que se renovaron 1 825 ayuntamientos de 26 entidades, se cuentan con cifras de 23 entidades: de 1 337, 374, es decir, el 27.9%.

### Presidencias municipales 2018

Entidad Federativa	Mujeres	Hombres
Baja California Sur	2	3
Campeche	3	8
Chiapas	34	85
Chihuahua	20	47
Ciudad de México	4	12
Coahuila	14	24
Colima	2	8
Guanajuato	13	33
Guerrero	17	63
Jalisco	31	94
Morelos	5	28
Nuevo León	9	42
Oaxaca	52	99
Puebla	43	170
Querétaro	6	12
Quintana Roo	4	7
San Luis Potosí	16	42
Sinaloa	6	12
Sonora	26	46
Tabasco	7	10
Tamaulipas	17	26
Yucatán	28	76
Zacatecas	15	43
<b>23</b>	<b>374</b>	<b>990</b>

Fuente: Elaboración propia con cifras del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México.

En cuanto al proceso electoral 2015-2016, de los 2461 municipios y delegaciones, 320 serán gobernados por mujeres, sólo 175 de los 2,445 municipios eran gobernados por mujeres, lo que representó apenas el 7.16% global de presidencias femeninas.

Considerando la proporción entre el número de presidencias femeninas y el número de municipios totales por cada entidad federativa, el promedio nacional fue del 8%.

Los tres estados con mayor porcentaje de mujeres ocupando el cargo de presidentas municipales fueron: Baja California Sur (20%); Colima (20%) y Yucatán (19.81%).

Los tres estados con menor porcentaje de mujeres ocupando el cargo de presidentas municipales fueron: Baja California, Quintana Roo y Chiapas. 12 de los 32 estados superaron el promedio nacional. Como se muestra en la siguiente tabla:

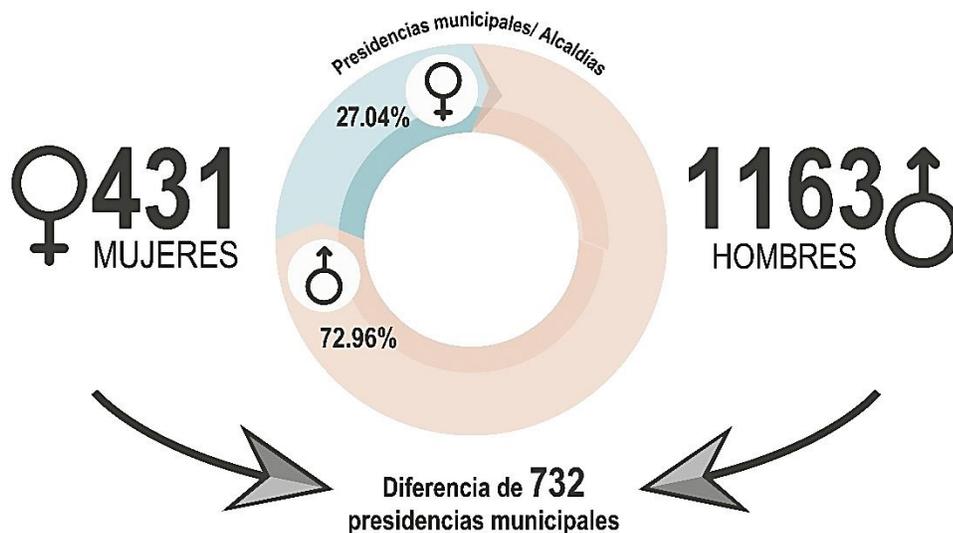
Entidades	Mujeres Electas	No. De Municipios	Porcentaje de Mujeres Electas
Aguascalientes	3	11	27%
Baja California	2	5	40%
Baja California Sur	2	5	40%
Campeche	0	11	0%
Chiapas	31	122	25%
Chihuahua	25	67	37%
Ciudad de México	4	16	25%
Coahuila	1	38	3%
Colima	2	10	20%
Durango	13	39	33%
Estado de México	24	125	19.20%
Guerrero	21	81	25.90%
Guanajuato	1	46	2.20%
Hidalgo	14	84	17%

Jalisco	6	125	4.80%
Michoacán	4	112	3.60%
Morelos	6	33	18.20%
Nayarit	2	20	10%
Nuevo León	5	51	9.8%
Oaxaca*	20	570	3.51%
Puebla	14	217	6.45%
Querétaro	8	18	44.4%
Quintana Roo	5	11	45.45%
San Luis Potosí	4	58	6.9%
Sinaloa	5	18	27.78%
Sonora	9	72	12.5%
Tabasco	4	17	23.5%
Tamaulipas	19	43	44.19%
Tlaxcala	7	60	11.67%
Veracruz	27	212	12.74%
Yucatán	8	106	7.5%
Zacatecas	18	58	31.0%
<b>TOTAL</b>	<b>320</b>	<b>2461</b>	<b>13.0%</b>

Fuente: Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México.

\* En esta cifra aún no se incluyen los resultados de Oaxaca, ya que 417 municipios no han concluido con las jornadas electorales del proceso 2015-2016, debido a que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas, de acuerdo con la información emitida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

**ACTUALIZAR A 2018 ESTE APARTADO, INCLUIDA LA TABLA? Precisar la gráfica de abajo a qué año se refiere**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el INE.

Siendo el municipio la instancia de representación y gobierno más próxima a la ciudadanía, vinculada a los asuntos de la vida cotidiana, paradójicamente, no ha facilitado el acceso de las mujeres a los cargos del poder municipal. Los municipios en México siguen mayoritariamente encabezados por hombres. Esto contrasta con el hecho de que es habitual que las mujeres se inicien en la política a partir de una destacada implicación en movimientos asociativos, cooperativas escolares, congregaciones religiosas, redes y alianzas que nacen desde lo local.

Uno de los problemas para una comprensión global del problema está en que faltan datos desagregados por sexo para el seguimiento electoral a nivel local. A menudo, no se conoce el porcentaje de mujeres que se postulan, incluso las electas, o por qué abandonan sus cargos. Aun así, las mediciones que realiza la CEPAL sobre el progreso de la participación política a nivel local muestran una menor presencia de las mujeres que en el nivel estatal. Un reciente estudio elaborado por el PNUD<sup>369</sup>, que aborda los avances de las mujeres en participación a nivel local en los países de América Latina y el Caribe, refleja que "no es frecuente encontrar mujeres titulares del poder

<sup>369</sup> Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Cuánto hemos avanzado: un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos sub-nacionales en América Latina y el Caribe*, marzo de 2013.

municipal y menos en grandes ciudades, ni mujeres en los cargos jerárquicos de la administración municipal, ni el número de concejales iguala al de los hombres concejales".

Las barreras que encuentran las mujeres a la participación política local son similares a las que vemos en otros niveles, si bien los estereotipos sexistas y ciertas actitudes sociales discriminatorias parecen ser más fuertes, llegando incluso al acoso y violencia. La presión puede ser mayor en los municipios más pequeños y rurales. La sub-representación femenina es aún más negativa para las mujeres indígenas y, en segundo orden, para las afrodescendientes. El hecho de ser mujer, pobre e indígena, supone para éstas una triple discriminación.

Un dato relevante proporcionado por la Encuesta Nacional de Género examino la elegibilidad de las mujeres en los eventuales votantes. En este sentido el sexo de las personas que se postulaban para un puesto de cargo público por la vía electoral tiene efecto en la decisión de las o los votantes. Ante la pregunta: ¿Estaría dispuesto (a) o no a votar por una mujer para los siguientes cargos? La mayoría de los mexicanos respondió que sí votaría por una mujer al cargo de presidenta municipal (57.7%), regidora (54.9 %) diputada local 55.3%), diputada federal (55.5%, senadora (54.6%) y presidenta de la República (53.6 %).<sup>370</sup>

Lo anterior, nos hace reflexionar sobre la importancia de seguir trabajando por el tema e implementar estrategias que nos permitan seguir mejorando las condiciones de participación política de las mujeres en nuestro país a partir, como se ha visto, de la influencia del derecho internacional y de las instituciones internacionales y regionales que trabajan por el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres en el orbe.

---

<sup>370</sup> Galeana, Patricia y Vargas Becerra, Patricia, *Op. cit.*, p. 154.

## 5. LÍNEAS ESTRATÉGICAS QUE MÉXICO PUEDE IMPLEMENTAR PARA VISIBILIZAR Y FORTALECER EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES

*Cuando una mujer entra en política, la mujer cambia, pero cuando muchas entran en política, cambia la política.*

**Michelle Bachelet**

Una vez presentados, a manera de diagnóstico, los antecedentes históricos, el marco conceptual y normativo del liderazgo de las mujeres en América Latina y específicamente en México, en este apartado, a manera de recomendación, se presenta una serie de estrategias que en nuestro país se puede implementar para visibilizar y fortalecer el liderazgo político de las mujeres. Estas estrategias parten de la propuesta que la oficina regional de ONU MUJERES en América Latina y el Caribe hace a través de los cinco objetivos del Plan Estratégico Global:

1. Promover la democracia paritaria: medidas afirmativas
2. Integrar la perspectiva de género en políticas, acciones e instituciones
3. Fortalecer el liderazgo político ejercido por mujeres
4. Incentivar que los partidos políticos favorezcan la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres
5. Combatir la violencia y el acoso político a las mujeres.

La implementación de estas estrategias de manera integral, servirá para afrontar las limitaciones que tienen las mujeres de la región de América Latina y el Caribe y específicamente en nuestro país, a la hora de liderar y participar en igualdad sustantiva con los hombres en la toma de decisiones. A continuación se presenta un resumen de estos cinco objetivos:<sup>371</sup>

---

<sup>371</sup> *Grosso modo*, se desarrollan las estrategias que presenta la *Guía Empoderamiento Político de las Mujeres*, *Op. cit.*, p. 49.

## 5.1. Promover la democracia paritaria: medidas afirmativas

Las medidas afirmativas temporales, en particular las cuotas, han sido muy eficaces para incrementar la participación política de las mujeres en la región, sin embargo, se necesita valorar su efectividad, atendiendo a elementos y factores diversos que intervienen en el resultado en cada país, por ejemplo en el caso de nuestro país hoy contamos con una esquema de paridad representativa a partir de la Reforma Político Electoral de 2014. Asimismo, los tribunales electorales juegan un papel determinante para garantizar y promover el cumplimiento de la legislación electoral con perspectiva de género, así como de las medidas afirmativas.

### *A) Medidas afirmativas, antecedentes y efectividad*

Frente a la persistencia de la desigualdad de oportunidades en el acceso y permanencia de las mujeres a espacios de decisión política, tanto la CEDAW como, posteriormente, las recomendaciones emanadas de la Cuarta Conferencia de Beijing de 1995 instaron a los estados a que adopten medidas afirmativas o de discriminación positiva hasta lograr un reequilibrio en la igualdad formal entre hombres y mujeres. Se trataba de medidas especiales de carácter temporal y transitorio cuya justificación está en las serias desventajas que históricamente han limitado el acceso, las oportunidades y el ascenso de las mujeres a la vida pública y política.

Desde entonces, múltiples evidencias muestran que uno de los mecanismos que más han facilitado a las mujeres avanzar posiciones en política han sido esas acciones afirmativas. En ese sentido concluye un estudio del PNUD (2013), al señalar que "la brecha entre países con medidas de equidad y los que carecen de ellas es de 12 puntos porcentuales". Igualmente, en ausencia de legislación que establezca un sistema de medidas afirmativas, sabemos que se puede lograr un gran impacto con medidas voluntarias que adoptan los mismos partidos políticos.<sup>372</sup>

---

<sup>372</sup> "El liderazgo político de las mujeres en América Latina: un proceso en construcción. Mapa de iniciativas y actores/as". Bonder, Gloria y Arboleda, María, Documento apoyado por el Fondo España PNUD, AECID y UNIFEM. Véase: [www.catunescomujer.org/catunesco\\_mujer/documents/Liderazgopolitico.pdf](http://www.catunescomujer.org/catunesco_mujer/documents/Liderazgopolitico.pdf)

Para la aplicación efectiva de las medidas afirmativas es necesaria una base jurídica, que puede estar en la propia constitución o en la legislación electoral, además de que puede incorporarse en la normativa estatutaria de los partidos políticos y en sus reglamentos. Existen múltiples mecanismos o herramientas que desarrollan distintas formas de acción afirmativa, como las cuotas o cupos, referidos a porcentajes mínimos de mujeres que deben estar bien en una lista electoral o en el total de candidaturas o en un número o proporción de cargos electos; la capacitación a mujeres candidatas y/o electas; la asistencia financiera a candidatas, de gran importancia en países donde las campañas electorales dependen en gran medida de fondos privados; un sistema de preferencias sin establecimiento de cuotas; la asignación de metas y plazos para la inclusión de mujeres en ciertos cargos; campañas de concienciación; o programas de incentivos a partidos políticos (reducción de precio de inscripción, un bonus de financiación, etc.), entre otras.

Para lograr la efectividad de un sistema de cuotas, resulta determinante que se tengan en cuenta ciertos factores:<sup>373</sup>

- La voluntad política con la que se llega a la adopción de la cuota debe tener claridad en cuanto a que las cuotas no constituyen un fin en sí mismas, sino que son una herramienta, por lo que el fin perseguido es la igualdad sustantiva; por ello, la cuota mínima que se establezca no puede erigirse en un techo de cristal para las mujeres;
- Debe ser compatible con el sistema electoral en el que se aplican. El sistema proporcional favorece más su efectividad que el mayoritario; la mayor dimensión de la circunscripción es más favorable para las mujeres;
- Es fundamental decidir si las cuotas se establecen en la etapa de inicio de la elección (cuotas en la lista de candidatos) o si se exigen a la hora del resultado electoral (en la búsqueda de un porcentaje de electas);
- Las listas cerradas y bloqueadas son más efectivas que las listas abiertas;
- La inclusión de mandatos de posición para la ubicación de mujeres en lugares elegibles (mediante la alternancia, hombre/mujer, por ejemplo);

---

<sup>373</sup> ONU MUJERES, *Empoderamiento Político de las Mujeres: marco para una acción estratégica en América Latina y el Caribe*, Op. cit., p. 52.

- La inclusión de sanciones claras frente a su incumplimiento por parte de los partidos y una regulación clara sobre la entidad responsable de hacer cumplir las sanciones;
- La implicación y compromiso con la igualdad de género de los órganos de gestión electoral;
- Resulta determinante el apoyo social, de las élites políticas y de los movimientos de mujeres, las campañas de sensibilización que informen de los beneficios de las cuotas resultan muy útiles.
- Para que los efectos sean sostenibles e impregnen todos los niveles de gobierno, es importante que se regulen en las elecciones a todos los niveles (estatales, municipales etc.).

A partir de la iniciativa pionera de Argentina con la Ley de Cupo en 1991, y al hilo de los compromisos asumidos en Beijing, activistas, mujeres políticas y gobiernos comenzaron a movilizarse en la región de América Latina y el Caribe para encauzar la aplicación de los sistemas de cuotas en sus países. Hoy día, su implantación está muy extendida en la región.

En la actualidad, varios procesos electorales van a aplicar las cuotas por primera vez o bien estudian modificar la legislación para hacerla más efectiva. Sin embargo, pese a su extensa implantación, el resultado en los países es heterogéneo y no siempre satisfactorio, pues para su efectividad se deben considerar los factores ya mencionados.

La realidad es que la región se encuentra todavía lejos del 50% de representación de hombres y mujeres en cargos públicos. Persisten resistencias, fundamentalmente en el seno de los partidos políticos, en ciertas redes y sectores de la opinión pública, que no comprenden o se oponen al principio de reservar cuotas. De ahí la necesidad de promover campañas de sensibilización y brindar asistencia técnica para reforzar la efectividad de la legislación que recoge las medidas afirmativas.

### *B) Hacia la democracia paritaria*

La democracia no se entiende ya sólo como un régimen político con elecciones libres de sus representantes políticos, sino como un modo de vida que exige procesos transparentes, legítimos e inclusivos. La democracia tiene como objetivo ampliar la ciudadanía bajo los principios de inclusión, igualdad y universalidad. De ahí que la inclusión de las mujeres con plenos derechos en igualdad de

condiciones y con las mismas oportunidades que los hombres sea consustancial al proceso de reforma de la cultura democrática que debe conducir también a la democracia paritaria.

El concepto de la democracia paritaria<sup>374</sup> trasciende lo meramente político y, por tanto, no puede limitarse a incrementar el porcentaje de representación política de las mujeres, sino también a impulsar un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos asuman responsabilidades compartidas en todas las esferas de sus vidas, públicas y privadas.

El compromiso de los países de América Latina y el Caribe con la paridad representativa surge con mucha fuerza a partir de los Consensos de Quito y Brasilia, cuando reconocen en ésta un derecho democrático que sustenta la igualdad entre mujeres y hombres.

Para abordar este compromiso de manera integral, se exige voluntad política y un compromiso interpartidario e intersectorial que logre modificar comportamientos que perpetúan la discriminación y la desigualdad en la sociedad, superando las brechas económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales que sufren las mujeres.

La experiencia de las medidas afirmativas, de sus efectos positivos, pero también de sus limitaciones, ha llevado a varios países de la región a apostar por la paridad. ONU Mujeres, junto a otros aliados estratégicos, está comprometida en promover avances dirigidos hacia la igualdad sustantiva de resultados y la democracia paritaria en la región.

### *C) Fortalecer los Sistemas electorales con la implementación de la perspectiva de género*

Los sistemas electorales no son hechos aislados. Tienen una enorme influencia en aspectos fundamentales de cada sistema político, como la composición política de los parlamentos, la gobernabilidad, el comportamiento electoral de los ciudadanos y hasta en quién es o no presidente electo. Ahora bien, aun siendo fundamental, además del sistema electoral, intervienen otros

---

<sup>374</sup> El concepto de democracia paritaria tuvo su primer hito en la Cumbre europea “Mujeres en el Poder” que aprueba la Declaración de Atenas, 1992. Véase: [www.urv.cat/media/upload/.../Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/.../Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf)

elementos, como el contexto político, el sistema de partidos, la propia historia política del país; todos ellos generan tendencias que se traducen en resultados concretos y que se pueden prever.

En la mayoría de las constituciones de América Latina, se hace referencia al sistema electoral, si bien la reglamentación concreta se delega en una ley electoral.

Los sistemas electorales pueden clasificarse de acuerdo a varios criterios<sup>375</sup>: uno de los más populares es hacerlo con base en la fórmula electoral que utilizan, así, se dividen en mayoritarios, proporcionales o mixtos. Otra clasificación extendida sería tomar en cuenta el objetivo implícito. El sistema electoral mayoritario sería aquel cuyo diseño tiende a conducir a la sub-representación de las minorías y a que la primera fuerza política logre mayoría de cargos en el parlamento, aunque no reciba la mayoría absoluta de los votos. El sistema electoral proporcional se orienta a distribuir los escaños de las fuerzas participantes de modo que éstos reflejen su apoyo popular y el parlamento sea, a su vez, una reproducción de la composición política del electorado. Existen diversos sistemas intermedios o mixtos, que con objeto de favorecer la gobernabilidad, refuerzan el bipartidismo. De modo muy general, se podría afirmar que los sistemas electorales mayoritarios tienden a privilegiar la gobernabilidad en menoscabo de la representatividad, mientras que los sistemas proporcionales suelen favorecer la representatividad a riesgo de la gobernabilidad.

Las elecciones permiten visualizar la evolución o retroceso en la representación de las mujeres en cargos políticos en cada país: “Cada elección es una oportunidad crítica para avanzar hacia una mayor participación de las mujeres como votantes y como candidatas”.<sup>376</sup> Al sistema de las Naciones Unidas, y en ningún caso a ONU Mujeres, no le compete recomendar una preferencia por un sistema electoral frente a otro. Con independencia del sistema electoral que establezca un determinado país, los estados están llamados a aplicar medidas afirmativas e incentivos a partidos para promover la participación política de las mujeres. Ante las tendencias que se observa a partir de la aplicación de un sistema electoral y de los demás factores que influyen en los resultados electorales, se sugieren opciones de medidas afirmativas que puedan conducir a obtener mejores resultados para lograr una mayor participación de las mujeres.

---

<sup>375</sup> Molina, José Enrique, *Los sistemas electorales de América Latina*, Cuadernos de CAPEL 46, Costa Rica, 2000. Véase: [corteidh.or.cr/tablas/11102.pdf](http://corteidh.or.cr/tablas/11102.pdf).

<sup>376</sup> Cita de John Hendra, Director Ejecutivo Adjunto de ONU Mujeres.

La labor que realiza ONU Mujeres dirigida a la promoción de la participación política de las mujeres incluye, en particular, los esfuerzos que se realizan en el marco de las elecciones y de la asistencia electoral.<sup>377</sup> Ello implica un compromiso de ONU Mujeres con la Política de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, así como la implicación de las oficinas en la asistencia técnica en los países y con organizaciones regionales. En esta labor, ONU Mujeres, de la misma forma que el resto de las agencias, programas y fondos de las Naciones Unidas, observa la normativa que regula la tipología de asistencia electoral y asesoramiento que puede brindarse en la asistencia electoral y la participación política de las mujeres.<sup>378</sup>

El trabajo que realizan las oficinas de ONU Mujeres incluye un seguimiento exhaustivo del marco normativo electoral y de los datos que resulten de los comicios electorales, la colaboración con otras instituciones para generar datos desagregados, un análisis sobre las barreras a la participación política de las mujeres en todos los niveles, promover reformas legislativas y la aplicación de medidas afirmativas, etc.

En la región, resulta significativo para ONU Mujeres la cooperación con la OEA, a través del Departamento de Cooperación y Observación Electoral, para apoyar la implementación de la "Metodología para incorporar la perspectiva de género en las misiones de observación electoral" que permite analizar sistemáticamente la participación de hombres y mujeres en los procesos electorales en varios niveles, como votantes; como candidatos y candidatas; dentro de las estructuras de los partidos políticos; dentro de las autoridades electorales y en todo el proceso de organización y administración de las elecciones.<sup>379</sup>

*D) El papel de los Tribunales Electorales para que se respete la participación política de las mujeres*

---

<sup>377</sup> Sobre asistencia electoral y género, consúltese "Guidance Note: Gender and Electoral Assistance". Sección de Evaluación, ONU MUJERES (2012); *Cfr. Empoderamiento Político de las mujeres, Op. cit.*, p. 52.

<sup>378</sup> Directivas de políticas de DPA, entre otras: "Promoting women's political electoral and political participation through UN electoral assistance" (FP/03/2013), "Principles and Types of UN Electoral Assistance" (FP/01/2012), "Guideline on United Nations Electoral Needs Assessments" (FP/02/2012).

<sup>379</sup> Véase: [http://www.oas.org/es/sap/deco/pro\\_metodo.asp](http://www.oas.org/es/sap/deco/pro_metodo.asp)

A los tribunales electorales de la región les corresponde, de manera destacada, hacer respetar y proteger los derechos político-electorales, garantizando la perspectiva de género, así como las medidas afirmativas, y hacer efectivos los estándares nacionales e interamericanos. “En la medida en que, cada vez más, las magistradas electorales tienen una mayor presencia y participación en la conformación de dichos tribunales electorales, se constituyen en la mejor garantía para la cabal impartición de justicia electoral y la protección efectiva de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos de los países de las Américas, con una perspectiva de género, para la consolidación de nuestras respectivas democracias constitucionales”.<sup>380</sup>

Resulta una particularidad de América Latina la existencia, en todos los países (incluyendo República Dominicana), de organismos electorales especializados con funciones jurisdiccionales y, en el caso de algunos de ellos, también administrativas en la materia. Todos ellos son independientes del Ejecutivo. Algunos países cuentan con dos organismos electorales; uno con atribuciones administrativas, encargado predominantemente de la organización de los comicios, y otro con funciones jurisdiccionales para resolver los conflictos que surjan con motivo de los mismos.<sup>381</sup>

En el ámbito iberoamericano, resulta de gran importancia la labor de movilización y difusión de conocimiento que se realiza a través de redes de magistradas electorales, como los Encuentros de Magistradas Electorales de Iberoamérica.<sup>382</sup>

Algunas experiencias recientes, como el caso de México, suponen un hito que ha marcado un punto de inflexión en la actuación de un Tribunal Electoral al servicio del cumplimiento del espíritu y la letra de la legislación electoral y de las acciones positivas. En las elecciones presidenciales de México de 2012, ante el incumplimiento de la cuota estipulada en la legislación mexicana por los partidos

---

<sup>380</sup> *Idem.*

<sup>381</sup> Puede consultarse el análisis sobre Tribunales Electorales en América Latina en Orozco Henríquez, J. Jesús, “Sistemas de justicia electoral en América Latina y estándares interamericanos sobre perspectiva de género”, en *Revista Derecho electoral*, Costa Rica, núm. 13, 2012.

<sup>382</sup> Consúltense las declaraciones adoptadas en dichos encuentros; la más reciente “Declaración de San Salvador del V Encuentro de Magistradas Electorales de Iberoamérica”. Adoptada en dicha ciudad el 13 de mayo de 2014, contó con la participación de ONU Mujeres.

políticos, una organización interpartidaria de mujeres políticas, la Red de Mujeres en Plural, presentó un recurso ante el máximo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para dar cabal cumplimiento al principio de equidad política contenido en la cuota de género prevista, el tribunal obligó a retirar las listas presentadas por los partidos políticos y a presentar nuevas listas. La sentencia<sup>383</sup> estipula la obligatoriedad de las cuotas de género, así como la integración de fórmulas con suplencias del mismo sexo.

A partir de este antecedente, contamos con interesantes resoluciones en materia de equidad de género en las contiendas electorales por parte de nuestro TEPJF y después de la Reforma Electoral de 2014, como ya fueron mencionadas, sin embargo, es una tarea que debe seguir perfeccionándose para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en la esfera política.

*E) Incrementar el financiamiento político en favor de la participación de la mujer*

La legislación electoral no puede ser neutra al género. Las mujeres parten de una situación de desigualdad: una mujer que nunca ha sido electa necesita darse a conocer en los medios, tiene menos acceso a redes de contactos del sector privado, menos acceso a fondos para desarrollar una campaña electoral, menor nivel de conocimiento por el público. Todo ello en un contexto en el que las mujeres tienen más dificultades para acceder a recursos financieros, debido a la inequidad salarial y a la persistencia de una dependencia económica de los hombres.

Una encuesta que realizó el IPU en 2009 a más de 300 parlamentarias de todo el mundo concluyó que la falta de financiación para sufragar el coste de las campañas suponía la mayor brecha entre hombres y mujeres, algo que se vio corroborado en una evaluación posterior de ONU MUJERES dirigida a mujeres de todos los continentes.<sup>384</sup>

---

<sup>383</sup> Véase: Sentencia SUP-JDC-12624/2011, [portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/.../JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/.../JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm), consultada en noviembre de 2016.

<sup>384</sup> Evaluación a parlamentarias y activistas llevada a cabo durante la 57 sesión de la Comisión del Estatus de la Mujer en Nueva York, marzo de 2013, con miembros de la red iKnowPolitics. Véase: <http://iknowpolitics.org/es>, consultada en noviembre de 2016.

La situación varía enormemente entre países, puesto que la legislación que regula y limita el coste de las campañas es desigual y heterogénea y, por lo tanto, mientras en algunos países las mujeres no se ven afectadas por este obstáculo, en otros resulta un impedimento decisivo. EJEMPLOS

Para evaluar el impacto del elemento financiero en la política, varios factores resultan determinantes: el sistema electoral (los países que se doten de un sistema electoral proporcional con partidos fuertes asumen de manera primordial el coste de las campañas, mientras que un sistema mayoritario delega en las fortalezas de cada candidato/a la responsabilidad de recabar fondos); la extensión de elecciones primarias (creadas para dotar de mayor transparencia y legitimidad a los partidos) es una limitante para las mujeres, porque la nominación de candidatos y candidatas en los partidos a través de elecciones primarias duplica –cuando menos– la duración de la campaña y supone mayores costos que no suelen ser asumidos por los partidos, en perjuicio de las mujeres.

En América Latina, muchos países tienen un sistema electoral proporcional o mixto y regulan la financiación pública y privada. Entendiendo que no se puede extraer conclusiones únicas ni de aplicabilidad uniforme para todos los sistemas políticos, sí se observa una tendencia en la búsqueda de un equilibrio entre la voluntad de garantizar la financiación a los partidos y la transparencia y rendición de cuentas.<sup>385</sup>

El debate en torno al financiamiento de la política a partidos y/o candidatos y candidatas, aun siendo de suma importancia para las mujeres, trasciende en ocasiones la cuestión de género, ya que alude a la propia institucionalidad democrática. Las organizaciones suelen dirigir sus recomendaciones hacia el objetivo de optimizar el uso del dinero en beneficio del sistema político representativo: establecer limitaciones al ingreso de los fondos, por fuente y por monto; crear mecanismos de control y rendición de cuentas; buscar, en alguna medida, instrumentos que mejoren las condiciones de la competencia política para hacerla más equitativa, incluyendo medidas afirmativas e incentivos para los partidos que las apliquen (en áreas como la formación a mujeres, la

---

<sup>385</sup> Véase: Gutiérrez Pablo y Zovatto, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 594, 2011. En este documento se observa una tendencia clara en la región a buscar un equilibrio en la influencia del dinero en la política, así como a fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

reducción del coste de la inscripción en las elecciones, etc.), campañas de sensibilización, reformas de partidos políticos y de sus estructuras, etc.<sup>386</sup>

## **5.2. Integrar la perspectiva de género en la agenda pública**

La adopción de acciones o políticas especiales para las mujeres, pese a ser pasos decisivos, no llegaron a producir por sí mismas los cambios necesarios en el estatus de las mujeres, al ser relegados a un sector específico en vez de impregnar toda la agenda pública. La transversalidad o *mainstreaming* de género surge como una estrategia para la promoción de la consecución de la igualdad de género al comprobar que estrategias anteriores no supieron o no pudieron alcanzar los objetivos establecidos.

### *a) Políticas específicas de igualdad, transversalidad y mecanismos para la igualdad de género*

El concepto de la transversalidad de género surge con fuerza en la III Conferencia internacional sobre las mujeres de las Naciones Unidas (Nairobi, 1985) y fue incorporado a partir de la IV Conferencia de Beijing (1995).

La transversalidad de género pretende que la perspectiva de género impregne y atraviese todos y cada uno de los ámbitos, sectores o actuaciones, en todas las etapas y en todos los niveles, por los actores involucrados en la adopción de medidas y políticas públicas, incluyendo, además, a las mujeres en la toma de decisiones.

Un enfoque transversal de género no pretende sustituir los mecanismos y políticas específicas de género, sino que los complementa. Para su efectividad, se requiere de algunas condiciones o requisitos: una voluntad política firme; la existencia de legislación sobre igualdad de género, instituciones para la protección y defensa de la igualdad de género y políticas específicas de igualdad de género; estadísticas desagregadas; un conocimiento sobre las relaciones de género en cada país, lo que requiere de análisis e investigaciones permanentes; un compromiso con la

---

<sup>386</sup> *Idem.*

reorganización de la Administración pública, su estructura y funcionamiento; recursos humanos y financieros y la participación de las mujeres en la vida política y pública.<sup>387</sup>

Junto al *mainstreaming* y a las políticas de igualdad de género, es imprescindible que las administraciones creen mecanismos especializados de género que se ocupen expresamente de perseguir el objetivo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, promoviendo las condiciones para esa igualdad, y fomentando la participación de las mujeres en la vida cultural, política, económica y social. Estos mecanismos de la Mujer o de Género deberían tener un grado de autonomía y nivel jerárquico que les permita cumplir con su función.

Un ejemplo del enfoque transversal de género está en su aplicación a los presupuestos. No se trata de presupuestos etiquetados para mujeres, sino de un proceso que beneficie a hombres y mujeres de la misma forma en la distribución y uso de los recursos públicos; y que también visibilice las distintas formas en que las mujeres contribuyen a sus sociedades y economías a través del trabajo no remunerado en la economía productiva y en su rol de cuidadoras de sus comunidades y familias,<sup>388</sup> así como para que los gobiernos traduzcan en acciones sus compromisos con la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres.<sup>389</sup>

En ese sentido expresaban los gobiernos en el Consenso de Montevideo comprometidos a “tomar medidas para promover y fortalecer la elaboración, implementación y rendición de cuentas de presupuestos sensibles al género, para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, la inclusión de principios de igualdad de género en las distintas etapas de planificación, la presupuestación y la satisfacción de necesidades sociales específicas de mujeres y hombres”.

---

<sup>387</sup> Documento marco para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad, España, FEMP, 2006.

<sup>388</sup> Ver apartado 2.4. Factores históricos y políticos que han influido positivamente en la participación política de las mujeres, p. 108, en el cual incluyo algunos datos sobre el valor económico del trabajo no remunerado doméstico y de cuidados.

<sup>389</sup> Documentos de archivo de UNIFEM.

Desde 2001, UNIFEM, y posteriormente ONU Mujeres, han promovido campañas para el uso de presupuestos sensibles al género como una valiosa herramienta que permite considerar y paliar las desigualdades existentes a través de una mejor distribución de gastos e ingresos.<sup>390</sup>

La capacitación de mujeres políticas sobre planificación, presupuestación y gestión pública en general y el fortalecimiento de la institucionalidad de género son elementos consustanciales al empoderamiento político de las mujeres.

*b) Instituciones sensibles al género. Parlamentos*

La incorporación de las mujeres al trabajo, y su acceso a puestos o cargos públicos (funcionarias, electas, puestos directivos), además de ser un derecho social y político, respectivamente, les ha permitido desarrollarse y obtener recursos e ingresos. No obstante, para su crecimiento y desarrollo personal y profesional, se requiere una nueva cultura social que aborde la conciliación entre la vida laboral y la personal. De ahí que se insista en que el debate paritario trasciende lo meramente político, porque se dirige al reequilibrio en todas las esferas de las vidas.

Si se parte de que existe una correlación entre la participación de las mujeres en espacios de decisión política y su incorporación al mundo laboral, se debe exigir que los organismos públicos sean sensibles al género; es decir, que las instituciones públicas, en sus estructuras, operaciones, métodos y trabajo, respondan a las necesidades e intereses tanto de mujeres como de hombres. Ello rige para todos los niveles de gobierno, estatal, sub-nacional y local.

Dado el rol de los parlamentos, entre cuyas funciones recaen las legislativas, de control y fiscalización del gobierno, pero, además, siendo el centro de debate político y de la expresión del pluralismo político de la sociedad representada en cada período electoral, resulta prioritario desarrollar parlamentos sensibles al género.

En el informe elaborado por la Unión Interparlamentaria sobre parlamentos sensibles al género, se recogen las tareas que deben acometer los parlamentos, y que se definen porque sus estructuras,

---

<sup>390</sup> Actualmente, la Oficina Regional cuenta con una Asesora regional para el Empoderamiento Económico y con una Especialista regional sobre presupuestos sensibles al género.

operaciones, métodos y trabajo respondan a las necesidades e intereses tanto de mujeres como de hombres.<sup>391</sup>

Desde ONU Mujeres se promueve que los parlamentos de la región aprueben: leyes para la igualdad de género y garanticen que la legislación no sea discriminatoria; presupuestos sensibles al género; transversalizar la visión de género en el quehacer institucional, lo que afecta también a las reglas de funcionamiento de los órganos institucionales para permitir que hombres y mujeres puedan hacer sus vidas profesionales compatibles con las privadas; leyes contra la violencia de género, incluida la violencia contra las mujeres políticas; la creación de Comisiones de igualdad de género con capacidad y autoridad para evaluar de manera vinculante todas las propuestas legislativas desde una perspectiva de género; o la creación de una unidad técnica de género que facilite medidas que hagan del parlamento un espacio adaptado a las necesidades de una vida que concilie trabajo político y familia; la constitución de bancadas de mujeres para sensibilizar a las mujeres electas, dar visibilizar a esa masa crítica de mujeres y defender intereses interpartidarios; la formación de candidatas; que los gobiernos fomenten la presencia de mujeres en los distintos niveles de representación política; el diálogo fluido con los movimientos de mujeres; etc.

*c) Datos desagregados por sexo sobre participación política*

Una de las mayores dificultades que tienen los poderes públicos para realizar diagnósticos de los progresos o retrocesos en el área de participación política es la falta de datos e indicadores homogéneos y recopilados de manera fehaciente y regular por organismos públicos de todos los países de la región.

La información estadística, necesaria para entender la situación real de las mujeres en cada uno de los Estados Parte de la CEDAW y tomar las medidas adecuadas, debe estar disponible para su acceso a los poderes públicos, organismos internacionales, investigadores, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y la población en general.

---

<sup>391</sup> Véase: IPU, “Parlamentos sensibles al género. Una reseña global de las buenas prácticas”, documento 64, Unión Interparlamentaria, 2011, [www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-sp.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-sp.pdf)

En el Consenso de Quito, los Estados Parte acordaron “desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado” (25, 1, viii). Además, se solicitó a la CEPAL que junto con otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas –entre ellas el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora integrado a ONU Mujeres)–, se creara el Observatorio para la Igualdad de Género, en el cual se incluyeran datos de la participación política de las mujeres en la región, tanto en los ámbitos nacionales como locales.<sup>392</sup>

Resulta una función prioritaria la elaboración de datos estadísticos desagregados por sexo; de ahí que promueva la sistematización y difusión de datos estadísticos e indicadores que respalden la formulación de políticas públicas orientadas a impulsar la igualdad de género. Con el informe de ONU Mujeres “Estado de los sistemas de información: estadísticas de los organismos electorales latinoamericanos desde una mirada de género”, se buscó sensibilizar a las instituciones responsables para que generen información con perspectiva de género, proporcionando una visión general sobre el estado de las estadísticas oficiales en materia electoral, la construcción de indicadores que incluyan géneros y etnias, e identificar recomendaciones específicas para una agenda de investigación y trabajo conjunto con los organismos electorales de la región y los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres.

Uno de los ámbitos más deficitarios de información se halla en el nivel subnacional o local, lo que impide un análisis pormenorizado de los verdaderos retos y dificultades sobre la participación política de las mujeres en ese nivel. A menudo, los organismos que deberían recabar y analizar esta información, como las asociaciones nacionales de municipalidades, los partidos políticos, los organismos electorales y otros organismos competentes, tienen dificultades para sistematizar y actualizar los datos.<sup>393</sup>

---

<sup>392</sup> *Idem.*

<sup>393</sup> Entre otros organismos competentes, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) incluye el dato de las alcaldesas por país. Otros organismos, como la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (FEMUM-ALC), podrían contribuir a facilitar el acceso a la información actualizada de las mujeres electas locales, a través de los sitios de Internet y redes electrónicas.

El Observatorio para la Igualdad de Género de la CEPAL es el principal mecanismo que tiene la región para recabar datos sobre participación política de las mujeres; y se complementa con la información global que ofrece el Observatorio de mujeres en los parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria.<sup>394</sup>

ONU Mujeres dedica esfuerzos a promover herramientas que ofrecen información sobre las tendencias y riesgos en la participación política de las mujeres, mediante 52 indicadores de género elaborados por el Grupo de personas expertas en estadística de género de las Naciones Unidas, seis de ellos sobre participación política; asimismo, colabora con organismos regionales o subregionales en la generación de datos.

Desde el año 2016, PNUD y ONU Mujeres implementan el proyecto ATENEA, un “Sistema de Monitoreo de la Participación Política de las Mujeres” que se desarrolla en los países de América Latina, República Dominicana y Haití, y que permite conocer un panorama más integral, permanente y comparado de la participación política de las mujeres. Se basa en cuatro pilares: 1) Información (datos a partir de una propuesta estandarizada de 40 indicadores que además de ofrecer un panorama del ámbito nacional, alimentan un Índice de Paridad Política); 2) Análisis; 3) Comunicación y 4) Acción.

En México, este proceso se desarrolló entre los meses de diciembre 2016 a mayo 2017, lo cual permitió consignar los resultados de la elección federal y los procesos electorales locales (subnacionales) efectuados en 2015 y 2016, en forma concurrente y sucesiva, donde por primera vez se aplicó el principio de paridad en candidaturas a cargos de elección popular para renovar la Cámara de Diputados (federal), y en un importante número de congresos locales y gubernaturas. Procesos durante los cuales también se

---

<sup>394</sup> La Unión Interparlamentaria (UIP, o IPU por sus siglas en inglés), organización internacional de concertación interparlamentaria a nivel mundial, ofrece datos de órganos legislativos de manera regular sobre este indicador en “Women in parliaments: world classification”, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Para América Latina y el Caribe, los datos estadísticos para la equidad de género se pueden consultar en el Observatorio para la igualdad de género de la CEPAL, Véase: <http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=06&language=spanish>, que cubre además de los países de la región, datos de España y Portugal.

puso a prueba la paridad horizontal para postular candidaturas a las presidencias municipales (alcaldías).<sup>395</sup>

Con base en lo anterior y en el marco del 61 Aniversario del Sufragio de las Mujeres en México, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral desarrollaron el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México.<sup>396</sup>

El Observatorio conjunta esfuerzos e instituciones a favor de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito político, genera un espacio de reflexión articulada con actoras y actores estratégicos para impulsar y fortalecer el acceso de más mujeres a espacios de toma de decisiones, configura una sinergia de conocimientos especializados y retoma las propuestas que surgen en las sesiones de trabajo, para incidir en problemáticas actuales o aplicar medidas que coadyuven alcanzar la plena paridad y el ejercicio pleno en los espacios de toma de decisiones.

Esta estrategia reúne el conocimiento especializado de los organismos electorales, instituciones de la administración pública federal, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y representantes de la academia, con la perspectiva de contar con sus capacidades y construir una ruta de trabajo que fortalezca los liderazgos de mujeres en nuestro país.

El trabajo del Observatorio es permanente y una de sus principales tareas ha sido monitorear e informar lo referente a procesos electorales: precandidaturas, candidaturas y resultados. Esta tarea ha dado muestra de distintos vacíos, como listas de candidaturas sin datos desagregados por sexo, sin lenguaje incluyente, propaganda electoral sexista, reportes poco sistemáticos y sin perspectiva de género, entre otros que, a pesar de solventarse de forma sencilla, no existe la voluntad ni el compromiso, y continúa siendo una forma de invisibilizar a las mujeres y violentar sus derechos.

---

<sup>395</sup> Fuente: <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/10/diagnostico-atenea-la-democracia-paritaria-en-mexico#view>

<sup>396</sup> La ciudadanía puede conocer con mayor detalle qué es el Observatorio, qué hace, cómo funciona y porqué es necesario, mediante su portal electrónico, el cual se diseñó para difundir cuáles son las circunstancias actuales de la participación de mujeres en cargos de elección popular y en otros espacios de toma de decisiones. Este sitio permite contar con datos duros, estudios, análisis, videos, y el primer acervo bibliográfico especializado en derechos políticos ciudadanos de las mujeres. Véase: Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/>.

A partir del trabajo del Observatorio Nacional como mecanismo estratégico y de difusión, el INMUJERES impulsó la creación, mediante el acompañamiento a las entidades federativas, de 32 Observatorios de Participación Política de las Mujeres a nivel local, a fin de que en cada entidad federativa se cuente con un mecanismo que permita conocer a detalle qué ocurre con el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones. Así, compartida la estrategia y el diseño estructural del Observatorio Nacional, durante el trienio 2015-2018 se crearon 31 observatorios locales, con excepción del estado de Campeche.

### **5.3. Fortalecer el liderazgo político ejercido por mujeres**

El liderazgo de las mujeres tiene efectos multiplicadores muy positivos en el empoderamiento de todas las mujeres y en la promoción de la igualdad de género.

#### *a) Más capacitación para mujeres líderes*

Entendiendo el liderazgo como la capacidad y autoridad para influir en la toma de decisiones de un colectivo, resulta preocupante la deficitaria presencia de mujeres líderes políticas. Basta con echar una mirada a las estructuras de poder político en la región para concluir que hay pocas mujeres en dichos puestos. De hecho, se puede concluir que "a más poder, menos mujeres".<sup>397</sup>

Que haya más mujeres líderes va más allá de la representación cuantitativa, el salto cualitativo importa y mucho, la apuesta es que ellas formen parte de los núcleos duros del poder político, espacios directivos en los que se adoptan las decisiones sobre materias "clave" para la ciudadanía y la gobernanza.

De ahí la relevancia del proceso que ha llevado en los últimos veinticinco años a más mujeres a ser elegidas Presidentas o Primeras Ministras en las Américas: Violeta Chamorro (Nicaragua), Mireya Elisa Moscoso (Panamá), Michele Bachelet (Chile), Cristina Kirchner (Argentina), Laura Chinchilla (Costa Rica), Kim Campbell (Canadá), Janet Jagan (Guyana), Portia Simpson Miller (Jamaica),

---

<sup>397</sup> Cita reiterada por la ex Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, M. Bachelet.

Kamla Persad- Bissessar (Trinidad y Tobago) y Dilma Rousseff (Brasil), y, de nuevo, Michele Bachelet.

En la actualidad, tres mujeres ejercen la jefatura del Gobierno o del Estado en la región.<sup>398</sup> Por su trascendencia, resulta de enorme interés observar y analizar cómo repercute ese liderazgo al más alto nivel en la participación política de más mujeres en todos los ámbitos de gobierno así como en la agenda de género de esos países. La realidad es que en la actualidad sigue siendo deficitario el número de ministras, viceministras, alcaldesas, directoras y son muy pocas las mujeres que forman parte de las estructuras directivas de los partidos políticos.

La presencia de mujeres políticas en puestos de liderazgo supone una parte central de la justicia de género, ya que valoriza a las mujeres en paridad con los hombres y refleja un reconocimiento efectivo de la igualdad de género y del desarrollo de la democracia inclusiva.

El liderazgo tiene valiosos efectos multiplicadores en las relaciones de género en toda la sociedad. En primer lugar, tiene un efecto pedagógico, al fomentar la participación de más mujeres en cargos de representación política a todos los niveles. En segundo lugar, inspira a otras mujeres, a jóvenes y a niñas interesadas en participar en política; el liderazgo de las mujeres en el mundo público las convierte en referente para otras mujeres y “abre la posibilidad de que formen y capaciten a más mujeres en diferentes espacios, sobre temáticas relacionadas con el género y la teoría y práctica feministas”.<sup>399</sup> Es decir, al ser percibidas como ciudadanas con poder y autoridad frente a la visión de la mujer dependiente, vulnerable y víctima, las mujeres líderes políticas actúan como referentes sociales, lo que contribuye a modificar actitudes y prejuicios en todas las esferas de la sociedad. Tercero, genera más confianza en el sistema democrático, más inclusivo y reductor de esa dicotomía entre lo público (masculino) y lo privado (femenino); además, aumenta la probabilidad de que las prioridades de las mujeres estén presentes en la toma de decisiones. Por último, motiva a

---

<sup>398</sup> Michelle Bachelet, en Chile; Portia Simpson-Miller, primera ministra de Jamaica y Kamla PersadBissessar, en Trinidad y Tobago,

<sup>399</sup> En el estudio *Desafíos al liderazgo de las mujeres en Centroamérica*, 136 mujeres reflexionan sobre su manera de ejercer liderazgo e identifican como satisfacciones: “el compromiso con y para los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación; el trabajo conjunto; la oportunidad de conocer y de aprender de otras realidades y de otras mujeres; el logro de transformaciones en materia de políticas públicas y de legislación; el abrir camino para otras mujeres; y un proceso de construcción de liderazgo opuesto al modelo patriarcal”. Véase: Torres García, Isabel *et al.*, *Desafíos al liderazgo de las mujeres en Centroamérica*, Nicaragua, Centro de Derechos Constitucionales Carlos Núñez Téllez, 2011, pp. 40 y 87.

que hombres y mujeres avancen en la agenda de la igualdad de género como eje central en la democracia.

Uno de los interrogantes sobre el liderazgo de mujeres está en identificar cómo llegan las mujeres a puestos de responsabilidad política. Se sabe que las carreras políticas de los hombres suelen forjarse desde los propios partidos políticos o por relaciones de poder, creadas a base de años de trabajo, recursos o redes de contacto, además de un fuerte compromiso con el partido en el que es necesario invertir, recursos económicos, dedicación y tiempo, para poder tener expectativas de ostentar un cargo político relevante.

En América Latina y el Caribe, como se ha mencionado en el marco teórico de este estudio, históricamente las mujeres han sido más activas como líderes en el ámbito de la política informal, en la llamada "política de las necesidades", que en la política formal. Así, es común la presencia y participación de las mujeres en asociaciones no gubernamentales, organizaciones populares urbanas, comités o agrupaciones de personas usuarias de servicios, de escuelas, de salud, etc. No obstante, no hay una correlación directa entre la amplia participación y liderazgo de las mujeres en la política informal y el acceso de éstas a puestos de dirección en la administración ni en cargos de responsabilidad política. Por ello, resulta necesario analizar la trayectoria de las mujeres que dan el salto a la política: si proceden de movimientos sociales, qué nivel de educación tienen, origen profesional, nivel social, recursos económicos, cuántos años permanecen en política, si repiten en procesos electorales, si pasan de los niveles locales al regional y luego al estatal, si su participación en el Ejecutivo constituye un "trampolín" para acceder al Legislativo, o viceversa, o si encuentran apoyos en la familia o al contrario si el coste personal es muy alto, etc.

Por su particular proximidad con la realidad cotidiana de la ciudadanía, los gobiernos locales son espacios en donde las mujeres que ostentan puestos de responsabilidad y liderazgo político pueden ser consideradas como élites políticas, por ser pioneras en un mundo predominantemente masculino, pero, además, por la posición de poder e influencia que ejercen y que revierte en acciones políticas.

ONU Mujeres considera una prioridad apoyar y fomentar los liderazgos de mujeres políticas candidatas, con cargos o en estructuras u organizaciones no gubernamentales o sociales. Existe

una gran demanda de capacitación, con muchas posibilidades en forma de cooperación sur-sur. Sistematizar las metodologías, actividades, programas y la implicación de las instituciones es esencial para darles un sentido estratégico e integral, así como para lograr la continuidad y la sostenibilidad necesarias.

La mayor demanda suele provenir para la formación en la gestión de políticas públicas, en planificación y presupuestos sensibles al género y en oratoria. Sin duda, una de las habilidades consideradas más necesarias para la política es la capacidad discursiva. La falta de asertividad y la menor experiencia a la hora de hablar en público dificultan la participación de las mujeres. Junto a ello, suele ser habitual la utilización del discurso agresivo, más habitual en los hombres.

Resulta igualmente relevante que los liderazgos de las mujeres puedan aportar una visión del poder y del liderazgo "transformador" (frente a liderazgos tradicionales que replican modelos masculinos) que rompa con la dinámica patriarcal y que promueva la igualdad de género, la inclusión y el empoderamiento de las mujeres.

*b) Fortalecer las bancadas y las redes de mujeres políticas*

En muchos países a nivel mundial, las mujeres han sumado fuerzas para influir en sus parlamentos y gobiernos mediante la formación de las denominadas "bancadas, mesas o caucus" de mujeres parlamentarias. Su dinamismo, estatus o nivel de formalización, funciones y capacidad de influencia son muy diversos.

En líneas generales, entre sus cometidos principales destacan: visibilizar a las mismas mujeres electas y la importancia de lograr una "masa crítica" para lograr cambios, sensibilizar a las mujeres electas sobre los logros y retos en la agenda de la igualdad de género, promover una mayor representación de las mujeres, así como fomentar la transversalización de la perspectiva de género en los parlamentos y en las propuestas legislativas.

Se trata de mecanismos muy útiles para superar barreras partidistas e ideológicas y alcanzar consensos entre mujeres a favor de causas que trascienden dichas diferencias partidarias. Además,

brindan excelentes oportunidades para movilizar voluntades entre los distintos grupos políticos, así como con la sociedad civil.

De igual manera, se ha creado redes para la defensa y articulación de alianzas entre mujeres en los ámbitos locales. La organización internacional de gobiernos locales más grande del mundo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos<sup>400</sup>, vinculada a las Naciones Unidas, con un reconocido rol de asesor del sistema de las Naciones Unidas, tiene entre sus objetivos el incremento de mujeres en los órganos de representación de las políticas locales y ha promovido la Declaración mundial sobre las mujeres en el gobierno local y los programas sobre mujeres en la toma de decisiones locales.

En América Latina y el Caribe, la creación de asociaciones y redes de mujeres “municipalistas” en varios países ha dado gran visibilidad pública a las mujeres autoridades locales.

Por su parte, las mujeres líderes indígenas se han organizado a través de varias redes. Así, el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA) es una de articulación organizaciones indígenas de las tres Américas que, desde 1995, fomenta la participación y visibilidad de las mujeres y los jóvenes indígenas como actores protagonistas en la defensa y ejercicio pleno de sus derechos. “Estas mujeres, como señala el diagnóstico elaborado por el PNUD,<sup>401</sup> defienden una comunidad ideal como estructura armónica, complementaria, representativa e incluyente, que marca la experiencia diversa de participación de las mujeres indígenas y determina los obstáculos y desventajas que deben enfrentar dada su pertenencia étnica, su marginación social, limitación cultural y pobreza generalizada. Esta condición, a la vez compartida y diferente, ha visto el surgimiento de experiencias de representación y liderazgo de mujeres indígenas, que cuestionan tanto a los movimientos de mujeres, como a las organizaciones y plataformas de los pueblos indígenas por igual. Es en este marco, que la experiencia de ciudadanía de la población indígena femenina constituye una aportación fundamental para la construcción de sociedades más incluyentes en la región; mientras al mismo tiempo, sus trayectorias particulares, sus distintas

---

<sup>400</sup> Para tener más información sobre los trabajos de esta Red Mundial de Ciudades y Gobiernos locales y regionales, véase: <https://www.uclg.org/>.

<sup>401</sup> Véase: Diagnóstico de participación política y liderazgos de mujeres indígenas en América Latina. Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú. Estado de la cuestión, PNUD, (2010), [http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic\\_governance/diagnostico-de-la-participacion-politica-y-liderazgo-de-mujeres-.html/](http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/diagnostico-de-la-participacion-politica-y-liderazgo-de-mujeres-.html/).

expresiones locales y los ámbitos en que se han desarrollado, siguen siendo poco conocidos dentro y fuera de las fronteras de cada país”.

Las mujeres rurales han articulado su agenda política a través de la Red Latinoamericana y del Caribe de Mujeres Rurales, RED LAC, con el objetivo de facilitar procesos de empoderamiento, articulación e incidencia política. Sus propuestas se centran en torno a los siguientes ejes prioritarios: tierra, producción y trabajo, agua, violencia, derechos y participación, comunicación y TIC en zonas rurales.

Las mujeres con algún tipo de discapacidad cuentan con asociaciones destinadas a la movilización sobre los distintos grupos de mujeres con discapacidad y temas relacionados con la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad. A partir del I Seminario Regional "El rol de las mujeres, adolescentes y niñas con discapacidad: ejercicio de derechos e inclusión en el desarrollo social", que tuvo lugar en Ciudad de Panamá el 4 y 5 de diciembre de 2013, se estableció de manera informal el Grupo Regional de la Declaración de Panamá.

*c) Fortalecer el papel de incidencia de los movimientos de mujeres*

Como se ha visto, los movimientos de mujeres han sido motores clave para refutar estereotipos y prejuicios contra las mujeres. Su labor de incidencia es clave para lograr avances sostenibles en la agenda de género en la región.

A pesar de la heterogeneidad de los países y las diferencias sociales y culturales existentes en la región, “hay elementos comunes que han incidido en la vida de la ciudadanía: una matriz histórico-cultural occidental y cristiana, que pone límites a las mujeres; una institucionalidad política precaria con elites discriminatorias y excluyentes; y Estados con tendencias paternalistas con las mujeres”.<sup>402</sup> Todo ello ha contribuido a que germine en la región un movimiento feminista muy pujante que con determinación ha luchado para lograr cambios. En palabras de expertas latinoamericanas en feminismo, “comprender los aportes del feminismo a los contenidos de la democracia y de la

---

<sup>402</sup> Véase: “La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas”. Publicación de la OEA/CIM, con el apoyo de IDEA internacional y ONU Mujeres (2013), [www.oas.org/es/CIM/docs/CiudadaniaMujeresDemocracia-Web.pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/CiudadaniaMujeresDemocracia-Web.pdf).

ciudadanía precisa situarse en el horizonte de la modernidad, cuyas ideas de libertad, igualdad y solidaridad nutrieron esos conceptos".<sup>403</sup>

En el proceso regional que ha llevado a los datos actuales de participación política ha sido crucial el movimiento feminista; los distintos movimientos han aportado una variedad de visiones y han contribuido a visibilizar y forzar liderazgos de mujeres en diversos países.

En efecto, los movimientos feministas en la región han sido motores clave para refutar los convencionalismos que definen los rígidos límites que separan lo privado y lo público, incorporando al debate público la familia, la sexualidad y libertad reproductiva, las estructuras de participación política, los derechos económicos, las libertades civiles, etc. Estos movimientos han cumplido y cumplen un papel determinante para los avances en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres en todas las dimensiones de sus vidas. Su labor de incidencia en la política es de enorme relevancia para impulsar reformas legislativas y políticas públicas con perspectiva de género y para desarrollar los compromisos de los gobiernos sobre los derechos de las mujeres.

Por otro lado, las organizaciones de mujeres pueden desempeñar también un papel muy importante para alentar el voto femenino a favor de mujeres, al integrar a su labor de cabildeo y sensibilización la relación entre empoderamiento político de las mujeres y confianza política hacia las mujeres activas en política.

La constitución de un Grupo Asesor de la Sociedad Civil para América Latina y el Caribe supone un reflejo de la importancia que tiene para ONU Mujeres<sup>404</sup> esa colaboración con la sociedad civil.

*d) Promover la inclusión y la participación de las mujeres jóvenes en la política*

---

<sup>403</sup> *Idem.*

<sup>404</sup> ONU Mujeres apoya a estos movimientos, facilitando el diálogo con los poderes públicos, fortaleciendo sus capacidades o apoyando su labor para difundir el conocimiento y la sensibilización en cuestiones de género. En un momento en el que la ayuda al desarrollo en la región ha disminuido, es esencial apoyar a estos movimientos para que puedan contribuir al debate político con su capacidad de incidencia política y su experiencia. Para consultar más sobre el tema véase página web: [www.unwomen.org/es](http://www.unwomen.org/es), consultada en noviembre de 2016.

De los más de seiscientos millones de personas que viven en América Latina y el Caribe, alrededor de un 26% son jóvenes de entre 15 y 29 años. Precisamente por ello es imprescindible invertir en la juventud, porque representa una oportunidad única para el presente y para el futuro desarrollo y gobernabilidad democrática de la región.

Los principales desafíos que afectan al desarrollo integral de la juventud en la región son: la falta de ingresos, las desigualdades sociales (la incidencia de la pobreza afecta a un 25% de los jóvenes), las dificultades para acceder a un empleo decente (aproximadamente veinte millones de jóvenes en América Latina ni trabajan ni estudian, la llamada generación “NINI”: 54% son mujeres y 46% hombres), el déficit educativo, la discriminación de género, la inseguridad y la vulnerabilidad ante los desastres.<sup>405</sup>

Ante este panorama, no extraña que los y las jóvenes desconfíen de las instituciones y tengan una percepción mixta de las oportunidades de incidir en las políticas públicas. Lo que no obsta para un alto grado de motivación para participar en asuntos comunitarios; por ejemplo, a través del uso de medios sociales de comunicación o de campañas de sensibilización sobre temas de interés, como derechos humanos, protección del medio ambiente, transparencia, etc.; es decir, a menudo fuera de los mecanismos formales y/o tradicionales.<sup>406</sup>

De acuerdo con ONU MUJERES, son las jóvenes quienes enfrentan una doble discriminación intersectorial basada en su edad y sexo, pues son más propensas a ser violadas o abusadas sexualmente durante la infancia; asimismo, están sobre-representadas en la economía “oculta” de prestación de servicios de cuidado, asumiendo papeles tradicionales y sin pago (a menudo subvalorados) como cuidadoras. “En pocas palabras, a menudo se considera que las mujeres jóvenes valen menos que los hombres jóvenes”.<sup>407</sup> Dicha combinación de problemas, que incluye factores culturales, económicos, sociales, religiosos, étnicos y raciales, redundan en una situación de vulnerabilidad que causa daño a las jóvenes, a la vez que reduce las eventuales posibilidades para

---

<sup>405</sup> Véase Informe del PNUD “Explorando la dinámica de la participación política juvenil en la gobernabilidad local en América Latina”, julio 2013, [http://www.academia.edu/13961608/Explorando\\_la\\_Din%C3%A1mica\\_de\\_la\\_Participaci%C3%B3n\\_Pol%C3%ADtica\\_Juvenil\\_en\\_la\\_Gobernabilidad\\_Local\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina/](http://www.academia.edu/13961608/Explorando_la_Din%C3%A1mica_de_la_Participaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Juvenil_en_la_Gobernabilidad_Local_en_Am%C3%A9rica_Latina/).

<sup>406</sup> *Idem*. Resultado de encuestas del estudio del PNUD.

<sup>407</sup> ONU MUJERES, *Guía Estratégica*, *Op. cit.*, pp. 62-63.

el desarrollo de sociedades enteras.<sup>408</sup> Así, llama la atención, y es motivo de enorme preocupación, que América Latina y el Caribe sea la única gran región del mundo en la que en algunos países aumentó la fecundidad adolescente en los últimos treinta años.

A partir del estudio del PNUD<sup>409</sup>, se pueden extraer varias conclusiones útiles para identificar estrategias que promuevan la participación de jóvenes: los espacios locales constituyen espacios de participación emergentes que deben ser fomentados; la participación de los jóvenes pasa por modelos no tradicionales de participación y por un trabajo colectivo, más que individual, lo que conlleva dificultades para traducir las demandas e incidir en la agenda política; el liderazgo de las mujeres tiene un importante potencial como agente de cambio en el ámbito local; la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos atraen a los jóvenes, y viceversa.

#### **5.4. Incentivar que los partidos políticos favorezcan la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres**

Los partidos tienen una enorme responsabilidad en materia de igualdad de oportunidades. Es fundamental que los partidos integren la perspectiva de género en la dimensión organizativa, electoral y programática.

##### *a) Partidos políticos y democracia paritaria*

Los partidos políticos son organizaciones políticas clave para la estabilidad de la democracia. Son instrumentos necesarios en la mediación entre la sociedad y los espacios de poder. Además, articulan las propuestas políticas que desarrollarán los representantes elegidos por la ciudadanía. En

---

<sup>408</sup> Nota conceptual del Foro Regional Latinoamericano y del Caribe (LAC): “Mujeres jóvenes, liderazgo y gobernanza. Compartiendo experiencias a nivel mundial”, organizado en Panamá por ONU Mujeres, UNFPA y PNUD (noviembre de 2012), *Cfr*: Empoderamiento político de las mujeres, *Op. cit.*, p. 63.

<sup>409</sup> PNUD y ONU Mujeres apoya la participación activa de mujeres jóvenes en partidos políticos u organizaciones cercanas a estos, en redes y organizaciones no gubernamentales que promueven la igualdad de género, el desarrollo de sus capacidades en liderazgo y para el cabildeo político, promoviendo políticas públicas dirigidas a las jóvenes y apoyando intercambios. En el marco de la implementación del Plan de acción global en juventud en América Latina y el Caribe (2013-2016), elaborado por el UNDG-LAC Grupo Interagencial de Juventud, en el que participa ONU Mujeres, se aborda la inclusión política de los/ as jóvenes en el proceso de decisiones políticas a nivel local, nacional, regional e internacional.

términos generales, es en estas organizaciones donde se desarrollan las trayectorias de las personas que desean acceder a puestos de elección popular. En sus manos está la oportunidad de propiciar el empoderamiento igualitario de hombres y mujeres en la organización y estructuras directivas de esas formaciones, promoviendo una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones y ampliando los procesos de democracia interna, de modo que los programas puedan ser fruto de propuestas y decisiones de hombres y mujeres de manera igualitaria.

Pese a la falta de datos sistematizados y confiables sobre la participación de las mujeres en los partidos políticos, podemos afirmar que el “cuello de botella” que impide la elección de un mayor número de mujeres en cargos públicos se encuentra precisamente en los partidos políticos.<sup>410</sup> En la región subsiste una escasa apertura a la promoción de liderazgos femeninos en los partidos políticos, lo que se refleja en sus estructuras internas a todos los niveles y en la vida política en general.

A menudo, la mayor dificultad para articular estrategias de intervención para promover la participación de las mujeres y la igualdad de género en los partidos trasciende cuestiones de género. Existen formaciones políticas muy diversas; algunas fomentan la participación y el acceso a puestos de liderazgo de quienes podrían reflejar y representar mejor los deseos y las necesidades de la sociedad, basándose en los méritos y capacidades de los candidatos/as, mientras que otras formaciones son más sectarias y se basan en relaciones de amistad y clientelismo. En medio de ambos extremos, habría tantas combinaciones como partidos.

En el Consenso de Quito, los gobiernos acordaron desarrollar políticas permanentes para que “los partidos políticos incorporen el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos, así como la participación igualitaria, el empoderamiento y liderazgo para alcanzar la paridad de género como política de Estado”. Junto a ello, los partidos han adoptado diversas estrategias para promover la participación igualitaria de las mujeres.

---

<sup>410</sup> Véase: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Op. cit.* Estudio del BID e IDEA Internacional que recabó información de los noventa y cuatro partidos políticos más importantes de América Latina y que realizó, además, encuestas a sus líderes.

La conclusión debiera llevarnos a priorizar nuestros esfuerzos hacia estas formaciones, no obstante, no es así. Para que los esfuerzos de ONU Mujeres y otros aliados consigan resultados sostenibles en el ámbito del empoderamiento político de las mujeres, es necesario abordar la transversalización de género con los partidos, vinculándola al concepto de democracia paritaria e inclusiva y a toda la reforma de la cultura política que responda a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

*b) Promover que los partidos integren la perspectiva de género*

Algunas autoras, como Norris y Lovenduski, clasifican tres tipos de estrategias de los partidos al abordar su compromiso con la igualdad de género: retóricas (a través de declaraciones y discursos o resoluciones); de acción positiva (fomentando el uso de incentivos, como la capacitación, financiación, creación de mecanismos de género); y de discriminación positiva (cuotas para las estructuras internas o para listas a cargos electivos).<sup>411</sup>

Para lograr avances en la participación política de las mujeres, es imprescindible que los partidos políticos integren la perspectiva de género en todas las dimensiones, organizativa, electoral y programática. De esta forma, cabría hacer propuestas de reforma en los partidos políticos en estas tres áreas:<sup>412</sup>

- 1) Dimensión organizacional: acometer reformas organizativas que incluyan a las mujeres en posiciones de liderazgo en las estructuras directivas del partido a todos los niveles; incorporar formas de reclutamiento que promuevan la participación política de las mujeres; dedicar partidas presupuestarias destinadas a actividades de promoción de las mujeres, creación de plataformas de género dentro del partido que promuevan la representación y participación de las mujeres y que atiendan a las necesidades de las mujeres políticas; desarrollar actividades orientadas a promover la participación política

---

<sup>411</sup> Lovenduski y Norris, editoras: "Gender and party Politics". Londres, Sage Publishers, 1993, Cfr. Empoderamiento Político de las Mujeres, *Op. cit.*, p. 64.

<sup>412</sup> Sobre estas propuestas de reforma de partidos políticos, consúltense las reflexiones del Foro "Gane con las mujeres: fortaleciendo los partidos políticos", organizado por el NDI, National Democratic Institute (2003), así como el proyecto "Ránking de igualdad de género en los partidos políticos", implementado en Colombia por el PNUD, IDEA, Países Bajos y apoyado por ONU Mujeres (2013).

de las mujeres; promover el incremento de la participación de las mujeres con experiencia política en altos cargos gubernamentales;

- 2) Dimensión electoral: erradicar las restricciones para la participación política de las mujeres, incluyendo las restricciones para el voto; promover la seguridad política de las mujeres frente a amenazas físicas, mediáticas y públicas e invertir en capacitación y apoyo a las mujeres para enfrentar y confrontar estas amenazas y ataques; promover medidas temporales afirmativas y cuotas que garanticen la paridad de mujeres y hombres candidatos y en puestos electos a todos los niveles de elección; promover medidas de selección de candidatas que garanticen su elección; priorizar el apoyo financiero a las mujeres candidatas; incluir a mujeres en territorios donde haya un déficit de mujeres;
- 3) Dimensión programática: acometer reformas en los estatutos y resoluciones que promuevan la participación política y el empoderamiento de las mujeres; elaborar programas políticos sensibles a la igualdad de género que se puedan replicar posteriormente en los programas de gobierno de candidatos y candidatas.

No todos los países de la región tienen sistemas de partidos fuertes. Algunos dan más importancia a los candidatos que a las estructuras de los partidos. Por lo tanto, el trabajo con partidos debe adaptarse a cada realidad. Por otro lado, puede resultar muy útil el potencial de transformación y propuesta movilizable desde las estructuras internacionales de partidos políticos hermanos de varios países.

En nuestro país en general, los partidos han modificado sus estatutos con declaraciones de igualdad y han incorporado cuotas para la integración de sus órganos internos, así como para la postulación de candidaturas por mandato de la norma electoral, pero justamente ahí está el problema, que estos cambios obedecen más a presiones externas que a una convicción propia, estos supuestos avances lo que han hecho es que se considere que la igualdad de oportunidades es un tema zanjado y de esta manera quedan invisibilizadas las prácticas discriminatorias que prevalecen.

Hoy los partidos deben cumplir con la paridad para la postulación de candidaturas, tenemos que poner mayor atención a los procesos de elección para que sean transparentes, democráticos, en igualdad y sin prácticas violentas. Visibilizar y denunciar las normas no formales que privilegian los acuerdos cupulares, así como exigir claridad en los criterios de selección (trayectoria, preparación, propuestas) cuando se opte por la designación.

## **5.5. Combatir la violencia y el acoso político a las mujeres**

La violencia contra las mujeres en la política busca anularlas como ciudadanas con derechos plenos para participar activamente en la toma de decisiones. Los partidos y los poderes públicos deben asumir su responsabilidad para que se reconozca, legisle y sancione este delito.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), de 1994, supuso un hito importante en la región para visualizar políticamente un gravísimo problema social. Con relación a la política en su artículo 4, señala que “toda mujer tiene (j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”. En su artículo 5, se reconoce que la mujer puede ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que los Estados reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

La dicotomía tradicional que divide lo público/ masculino y lo privado/femenino se hace más patente en este ámbito. Y es precisamente mediante una mayor participación de las mujeres en política, empoderando a la mujer ciudadana, como se puede avanzar hacia el fin de esa discriminación.

Por ello, resulta impostergable que los partidos políticos actúen, reconociendo el acoso y violencia política que sufren las mujeres por razón de género, y que los poderes públicos legislen y sancionen este delito que debe ser rechazado y sancionado con el fin de erradicar cualquier actuación que atente contra la gobernabilidad democrática.

La discriminación, acoso o violencia contra las mujeres en política puede tomar diversas formas. Desde la presión u hostigamiento para obligar a la renuncia (algo que está sucediendo en ámbitos

locales), actos de violencia sexual, física y psicológica, así como abuso de autoridad, hasta formas más sutiles, como impedir que ocupen sus funciones, discriminación sexual, difamación, calumnia, etc.

En la región, a pesar de la implementación de cuotas y medidas de acción afirmativa para la inclusión de las mujeres en los espacios de poder, persisten situaciones de violencia y acoso político que son parte de los obstáculos para su libre participación en los procesos de toma de decisiones, ya sea como autoridades o líderes en la esfera pública.

ONU MUJERES advierte que la inclusión de la violencia política es relativamente nueva en el análisis de la violencia contra las mujeres, y refiere los siguientes datos con base en algunos estudios:

- En 2016, la Unión Interparlamentaria realizó un estudio que abarca 55 mujeres parlamentarias de 39 países de África, Europa, Asia Pacífico, América y del mundo árabe, y los resultados muestran que 81.8% de las mujeres han sufrido violencia psicológica y 78.1% han sido testigo de actos de violencia psicológica en contra de una o más de sus compañeras en el parlamento; 65.5% han experimentado comentarios sexistas humillantes; 12.7% han sido amenazadas con arma de fuego, cuchillo o alguna otra arma y 18.2% manifestaron haber sufrido daño en sus posesiones personales.
- En 2015, el estudio “Violencia electoral, educación y resolución” –financiado por la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés)– analiza 2005 incidentes de violencia electoral (sufridos tanto por hombres como por mujeres) entre 2006 y 2010 en el sureste asiático, y muestra que mientras las mujeres fueron víctimas de todos los tipos de violencia, en términos absolutos sufrieron más intimidación, acoso verbal y enfrentamientos grupales.
- En 2012, la Asociación de Concejalas de Bolivia (Acobol) realizó en ese país un sondeo a las concejalas principales: 83% mencionaron que en su municipio se había producido al menos un caso de violencia o acoso político en el tiempo que ellas fueron concejalas y, en la mayoría de los casos, ellas fueron víctimas. Las acciones de violencia más común fueron presión para renunciar (16%), difamación pública (12%) y discriminación (11%). Además, 64% manifestaron haber sufrido la violencia con más de un agresor. Sin embargo, a pesar

de la alta presencia de violencia y acoso político, únicamente 28% de las víctimas presentaron una denuncia.<sup>413</sup>

Bolivia es el primer país en sancionar con una ley ese fenómeno. La promulgación de la Ley 243 contra el Acoso y la Violencia Política en Razón de Género en 2012 constituye un punto de inflexión en los avances normativos de la región. Hay varias propuestas legislativas en sede parlamentaria en otros países. La Ley 243 tiene por objeto proteger, defender y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres candidatas, electas y en ejercicio de sus funciones, así como otorgar seguridad jurídica y establecer las sanciones que correspondan a las conductas individuales o colectivas de acoso y violencia política. Es aplicable a las mujeres candidatas, elegidas y en funciones como autoridades por mandato popular y democrático en los niveles de representación nacional, departamental y municipal, a quienes se les impida o restrinja el ejercicio de sus derechos políticos.

En el caso de México, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) tiene como misión prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales para garantizar las libertades del voto y generar seguridad, certeza jurídica y paz social en los procesos electorales del país. En conjunto con el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), tiene la importante tarea de velar por el desarrollo electoral de México.<sup>414</sup>

La FEPADE, en su informe mensual de septiembre de 2018, tiene registradas 13 denuncias por incidentes relacionados con violencia política de género.

---

<sup>413</sup> ONU MUJERES, “La violencia política en cifras”, *Participación política de las mujeres a nivel municipal: proceso electoral 2017-2018*, México, diciembre 2018, p. 15.

<sup>414</sup> Consultar informe FEPADE en: <http://www.fepade.gob.mx/>.

### Carpetas de investigación iniciadas por violencia política de género (2018)

Mes	Entidad Federativa	Municipio y/o Alcaldía	Artículo	Fracción	Conducta	Total
Enero						
Febrero	Chihuahua	Chihuahua	7	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	1
Marzo						
Abril						
Mayo	Ciudad de México	Alvaro Obregón	7	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	1
	Ciudad de México	Cuajimalpa de Morelos	7	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	1
	Ciudad de México	Iztapalapa	7	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	1
	Puebla	Puebla	8	X	Divulgar noticias falsas de la jornada electoral o resultados	1
Junio	Ciudad de México	Cuauhtémoc	7	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	1
	Puebla	Puebla			Otro delito no electoral	2
	Sonora	Hermosillo			Otro delito no electoral	2
Julio	Puebla	Huaquechula	7	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	1
Agosto						
Septiembre	Ciudad de México	Miguel Hidalgo	7	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	1
	Querétaro	Amealco de Bonfil	7	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	1
<b>Total</b>						<b>13</b>

Fuente: FEPADE, informe septiembre de 2018, <http://www.fepade.gob.mx/>.

En las elecciones de 2015 se registraron 38 casos de violencia política y 122 en 2016. En muchos casos eran denuncias por violencia relacionada con las elecciones, y la FEPADE consignó diversas averiguaciones previas por la destrucción de material electoral, obstaculización de las tareas de funcionarias electorales o por actos de temor o intimidación a los electores; pero en otras se apreciaban los componentes de género.

En ese marco, incluso desde años antes, varias senadoras presentaron iniciativas para tipificar la violencia política de género. Lucero Saldaña primero, pero después Diva Gastélum, Marcela Torres,

Pilar Ortega, Angélica de la Peña y Martha Tagle entre otras, centraron la discusión en la forma y términos de combate a esta deleznable práctica.

En 2016, diversas instituciones del estado mexicano –el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA); Instituto Nacional Electoral (INE); la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría DDHH); Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)– presentaron el *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, el cual busca:

- a) Servir de herramienta para identificar la violencia política contra las mujeres;
- b) Evitar daños mayores a las mujeres víctimas de violencia, a sus familias y personas cercanas;
- c) Servir de guía para atender esta violencia a nivel federal, estatal y municipal;
- d) Generar una adecuada coordinación entre las instituciones responsables de atender casos de violencia política contra las mujeres.

Como ya mencioné, si bien existen varias iniciativas de senadoras y diputadas, México no cuenta aún con un marco legal específico en materia de violencia política. A falta de ello, el concepto de violencia política se ha construido a partir de la Convención de Belém do Pará, de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). El Protocolo para Atender la Violencia en contra de las Mujeres menciona que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.<sup>415</sup>

---

<sup>415</sup> Véase: Protocolo para Atender la Violencia en Contra de las Mujeres, [http://observatorio.inmujeres.gob.mx/violenciapolitica/#Derechos\\_politicos\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_el\\_mbito\\_local/](http://observatorio.inmujeres.gob.mx/violenciapolitica/#Derechos_politicos_de_las_mujeres_en_el_mbito_local/).

Este tipo de violencia puede tener lugar en cualquier esfera: política, económica, social, cultural, civil, dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política. Es decir, incluye el ámbito público y el privado.

Este Protocolo ha servido de referencia, punto de encuentro, mecanismo de coordinación y punta de lanza en el proceso interinstitucional para construir una política pública integral que no sólo atienda el problema, sino que permita establecer acciones para su prevención y eliminación, sin soslayar la importancia del seguimiento y visibilización de casos en todas las entidades del país. Ha sido un insumo importante, pero aún queda mucho por hacer.

Después de analizar las cinco líneas estratégicas que México puede implementar para visibilizar y fortalecer el liderazgo político de las mujeres. Puedo ahora, una vez concluidos todos los demás apartados de esta investigación y, en específico, tratar de dar respuesta a dos preguntas que planteé al inicio de esta investigación, estas son: ¿Por qué hay menos mujeres líderes que hombres en política? y ¿Cuáles son los principales obstáculos para un acceso igualitario de las mujeres?<sup>416</sup>

Procuraré dar respuesta puntual en ese orden:

A) ¿Por qué hay menos mujeres líderes que hombres en política?

Del análisis propuesto en este estudio, infiero que no es extraño que desde los partidos políticos se argumente que las mujeres no están interesadas en la política, lo cual explicaría por qué no están igualmente representadas en las instituciones y en los mismos partidos que los hombres. Sin embargo, hay evidencias que niegan tal suposición; indicadores como la militancia de las mujeres en los partidos (incluso superior a la de los hombres) o su implicación en organizaciones sociales, principalmente en el espacio comunitario, dan cuenta de su interés por participar en el quehacer político.

---

<sup>416</sup> Estos cuestionamientos surgieron mientras redactaba el apartado 2.4 titulado: Factores históricos y políticos que han influido positivamente en la participación política de las mujeres, considero importante dar respuesta ahora, porque gracias al desarrollo de esta investigación cuento con mayores elementos teóricos y facticos que me permitirán construir una posible respuesta integral al fenómeno objeto de este estudio.

Es importante recordar que, “indudablemente, el feminismo es político: su esencia es la búsqueda de la transformación radical de las relaciones de poder entre hombres y mujeres”.<sup>417</sup> Es por ello que desde la teoría política feminista se ha ahondado en la relación entre la ciudadanía y el género; y la producción teórica ha sido cuantiosa.

Algunas aportaciones sobre la ciudadanía de las mujeres reconocen la existencia de una controvertida relación de las mujeres con el poder político.<sup>418</sup> En un estudio de la CEPAL que incluye entrevistas a mujeres políticas en la región, se observa “el temor y la desconfianza ante el ejercicio del poder, tanto por serles desconocido como por la relación que el concepto tiene con la fuerza, el autoritarismo y la imposición”.<sup>419</sup>

Las razones que explicarían el persistente déficit en la representación política entre hombres y mujeres son múltiples y dependen de los contextos históricos, económicos, políticos, sociales o culturales de cada país. Es preciso analizar las estructuras de poder y, en particular, las organizaciones partidarias (determinantes para la captación de candidatas y su selección para la inscripción en listas), la situación de las mujeres en todas las esferas de sus vidas (las brechas económicas, su vulnerabilidad, falta de seguridad y libertad, la falta de apoyo para conciliar la dimensión familiar con la dedicación a la política), así como las propias actitudes de las mujeres ante el poder, a consecuencia de otros factores culturales o sociales.

Lo que resulta evidente es que, precisamente, porque existe una menor implicación de las mujeres en política, se tiene obligación de indagar en los factores que provocan esa situación,

---

<sup>417</sup> Goecke, Ximena V. *Op. cit.*

<sup>418</sup> Norris, P., “Gender differences in political participation in Britain: Traditional, radical and revisionist model”, en *Government and Opposition*, vol. 26, núm. 1, 1991, pp. 56-74: A modo de resumen, Norris hace un recorrido por la historia de las distintas perspectivas desde las cuales se ha abordado la relación entre las mujeres y la política, para observar la evolución de tal relación y clasificar la literatura en: clásica (1950-1960, en la que se expone cómo las mujeres están menos interesadas en la política convencional), crítica (1970 en adelante, literatura que sostiene mayoritariamente que no es que las mujeres participen menos, sino que lo hacen de forma diferente) y revisionista (1980 en adelante, cuando las diferencias de género empiezan a desvanecerse). *Cfr: Empoderamiento político de las mujeres: Marco para una acción estratégica, Op. cit.*, p. 31.

<sup>419</sup> Line Bareiro, Oscar López *et al.*, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 54, CEPAL, 2004, [archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0312888.pdf](http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0312888.pdf).

específicamente en el caso de México. Abunda la literatura que arguye la existencia de multitud de obstáculos (unos más evidentes, otros más sutiles y pueden variar de país a país), de índole político-institucional, económica, social, cultural, psicológica, etc., que limitan e incluso impiden la participación de las mujeres en política, tanto el acceso a las esferas de decisión política como su permanencia.

B) ¿Cuáles son los principales obstáculos para un acceso igualitario de las mujeres?

Para tratar de dar una respuesta a este cuestionamiento, un estudio de ONU Mujeres enumera las causas que aún limitan e impiden el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y el liderazgo de las mismas en la región de América Latina y el Caribe y los cuales se pueden resumir en:<sup>420</sup>

- a) Los estereotipos y un prejuicio generalizado en la sociedad en su conjunto de que la política y lo público es cosa de hombres, mientras que el ámbito de lo doméstico y lo privado sería el espacio natural de lo femenino (prejuicios predominantes en ámbitos más tradicionales y locales);
- b) La realidad cotidiana que dificulta la implicación de la mujer en actividades políticas, debido a la falta de tiempo, horarios poco adaptados a las necesidades de las mujeres dada su dedicación al cuidado de la familia (consecuencia de la falta de corresponsabilidad por parte de los hombres);
- c) La falta de apoyos familiares, del propio cónyuge y la presión social contraria a la participación de la mujer en ámbitos de representación política; en ocasiones, algunas religiones adversas a lo público y a la participación de mujeres en ese ámbito;
- d) La maternidad precoz, embarazos adolescentes, con el consiguiente abandono de la formación y la vulnerabilidad en el empleo y la autonomía económica;
- e) El acoso, violencia y discriminación que sufren las mujeres en general, y en política en particular;

---

<sup>420</sup> *Empoderamiento Político de las Mujeres: marco para una acción estratégica, Op. cit., p. 32.*

- f) Los obstáculos relacionados con las desigualdades del orden socioeconómico, las brechas de ingresos económicos y los distintos niveles de educación de las mujeres respecto de los hombres, con mayor énfasis en mujeres indígenas;
- g) La estructura y cultura machista de los partidos políticos, a menudo inaccesibles para las mujeres, sobre todo en las estructuras directivas, en todos los niveles desde lo local a lo estatal;
- h) Acceso restringido de las mujeres a los medios de comunicación para poder presentar ofertas políticas y obtener visibilidad a la par que los hombres, así como una presentación sexista de las mujeres por parte de los medios;
- i) Menores oportunidades para acceder a redes de contactos y apoyos que se requieren para poder movilizar financiación y construir apoyos para las candidaturas;
- j) Carencias en la formación para la gestión pública;
- k) Falta de autoestima y de asertividad;
- l) En casos específicos, como el de las mujeres con discapacidad, la falta de medios y formatos accesibles ha impedido su participación, incluso en el ejercicio del voto, así como en el acceso a la administración y dirección de asuntos públicos;

En el caso de nuestro país cualquier estrategia dirigida a incrementar la participación política de las mujeres deberá tomar en cuenta estas causas, analizarlas y adaptarlas a nuestro contexto

Al estudiar cómo promover el liderazgo de las mujeres, es ineludible abordar las demás dimensiones de la igualdad de género para el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres: la dimensión de la seguridad y la libertad, ligada a la violencia por razón de género; la dimensión económica, relacionada con los recursos y oportunidades; así como la dimensión de la influencia y el poder en espacios públicos y privados. En todos los casos, resulta imperativo mantener una visión integral, porque sólo desde un enfoque multidimensional se puede obtener avances firmes y sostenidos que logren el objetivo de la igualdad de género sustantiva.

Visto lo anterior, expongo algunas conclusiones a manera de reflexión para esta investigación.

## CONCLUSIONES

*El mejor termómetro para medir el grado de civilización de un pueblo es la situación de sus mujeres*

**Norberto Bobbio**

La metodología para exponer las conclusiones de esta investigación consiste en presentar los resultados de la misma forma en que desarrollé la investigación, desde los antecedentes históricos, el marco conceptual, normativo, el diagnóstico del liderazgo político de las mujeres en México, hasta la propuesta de líneas estratégicas.

De los factores históricos y políticos que han influido positivamente en la participación política de las mujeres, destaco el hecho de que algunas llegaron a ocupar importantes puestos de liderazgo en varias esferas, como las jefas del Ejecutivo en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. El número de estos casos y el que hayan tenido lugar en distintas sociedades y sistemas, y bajo diferentes condiciones políticas, me permite hacer dos afirmaciones:

Primero, pese a las barreras construidas a nivel individual y nacional, las mujeres siguen emergiendo como líderes políticas y jefas del Ejecutivo en un creciente número de países y diversidad de sistemas. Esta realidad política me conduce a la segunda afirmación: el gradual ascenso de mujeres a posiciones de toma de decisión, su empoderamiento y su impacto social, exigen análisis específicos, cuantitativos y cualitativos, que merezcan la atención de especialistas de diferentes disciplinas.

El rezago en materia estadística, por ejemplo, dificulta el desarrollo de estudios diacrónicos, de análisis comparativos en una línea del tiempo donde se pueda conocer realmente quiénes son las mujeres que participan en política, por qué y cómo lograron acceder a este ámbito, sobre todo en los niveles municipal y estatal. Su creciente participación en el espacio público y su contribución a la vida pública, son elementos suficientes para justificar la elaboración de estudios sobre el camino seguido por ellas; asimismo, su contexto personal y social forma parte de la historia del liderazgo

femenino, de la historia de las mujeres, de las luchas históricas, políticas y sociales, pero también del reconocimiento de los derechos humanos y políticos de hombres y mujeres.

El liderazgo alcanzado por las mujeres para vivir su ciudadanía plena, no debe verse como un logro aislado, resultado de la lógica representación paritaria al constituir la mitad de la población y, por tanto, inherente a la legitimidad democrática. El empoderamiento de las mujeres debe entenderse como parte integral del ejercicio de sus derechos, consecuencia de la lucha que distintas mujeres, tanto en lo individual como en lo grupal, han conseguido desde diferentes espacios y a lo largo de prácticamente los últimos cien años. Su reconocimiento constitucional los hace fundamentales para conseguir una mayor participación en el ámbito público, en cargos relevantes de conducción política y social.

Los primeros documentos que establecieron las libertades individuales, fueron también los primeros en invisibilizar a las mujeres. Es por ello que la historia del liderazgo y reconocimiento de los derechos humanos y políticos de las mujeres tiene que ser estudiada desde la perspectiva de las mujeres, escuchando sus voces y evaluando sus acciones a partir de su experiencia particular.

En América Latina, el balance de la participación política de las mujeres hoy es más positivo que en cualquier época pasada, incluso superior a la media mundial en varios indicadores. No obstante, las altas puntuaciones registradas por países como México e India en mediciones recientes como las del Foro Económico Mundial –en las cuales ya es evidente la repercusión de las cuotas de género, o el impulso mismo del liderazgo de las mujeres con presupuesto asignado por los partidos políticos mexicanos para promover su participación política–, hace que se eleve la puntuación promedio de todos los países. De modo que la lectura del avance de las mujeres debe ser cuidadosa y advertir los contextos específicos cuando nos referimos a los órganos legislativos mexicanos.

Las cifras demuestran que las mujeres siguen padeciendo una cultura sexista y una situación de discriminación, con severas restricciones a su autonomía económica y a la libertad de elección reproductiva, con altísimas tasas de abusos y violencia por razón de género, en una sociedad donde los hombres asumen poca corresponsabilidad en las tareas del hogar, el cuidado de los hijos o de

otras personas; y que seguimos lejos del objetivo deseado de la igualdad sustantiva, con poco poder en el seno de los partidos políticos y baja representatividad en los niveles locales de gobierno.

Por ello, luego de revisar los términos que conforman el marco conceptual del segundo capítulo, concluyo que es evidente la necesidad de seguir trabajando en una transformación cultural profunda, que permita deconstruir los modelos culturales; es decir, que lleve a la eliminación de estereotipos y actitudes que menoscaban la participación de las mujeres en el ámbito público, específicamente en el quehacer político, espacio en el que se sigue esperando que toda mujer que ocupa un cargo público tenga una actitud favorable y solidaria hacia las otras mujeres.

Hablo de impulsar acciones afirmativas que cumplan su cometido en el corto plazo, que vayan más allá de visibilizar a las mujeres, de reconocer sus derechos en el recurrente discurso de promover y transversalizar la perspectiva de género. Pero, sobre todo, acciones integrales e incluyentes, que consideren a mujeres y hombres corresponsables en la generación de cambios institucionales sostenidos por transformaciones culturales.

Si bien la construcción de una democracia paritaria tiene como eje las acciones normativas, las cuales –para el caso de México– se han concretado en el plano constitucional, es necesario hacer a un lado las acciones aisladas, que como en el caso de las cuotas de género hoy representan un gran avance, un paso obligado para lograr la paridad, pero al mismo tiempo corren el riesgo de convertirse, en el largo plazo, en una carga para ellas porque les resta liderazgo político. Si partimos de que una característica de las acciones afirmativas es su carácter temporal, podemos concluir que las cuotas de género aún no demuestran su efectividad, pues de entrada siguen siendo un requisito para las organizaciones políticas y el número de procesos electorales aún es insuficiente para evaluar su resultado en aspectos clave para el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, su situación en el ámbito político y, principalmente, su participación real en los espacios de toma de decisiones, en los tres niveles de gobierno.

Por otra parte, el objetivo de las cuotas de género no ha trascendido el aspecto cuantitativo, es decir, el requisito de número no se extiende al del perfil de las candidatas. La reflexión sería que no sólo se necesita a más mujeres en el Congreso para cubrir una cuota, sino a aquellas –y también a

aquellos– que tengan la convicción personal de representar a la ciudadanía desde el Legislativo, asegurando la equidad de género. En otras palabras, así como la presencia masculina en el ejercicio del poder legislativo no garantiza la existencia de una agenda de género, tampoco la participación femenina asegura por sí misma un proyecto que atienda la desigual condición de las mujeres a través de políticas y programas asertivos.

Para que sea posible la paridad, es necesario que la distribución de los recursos garantice la independencia y la voz de todos y todas las participantes; y que también ellos y ellas sean respetados y se desempeñen en igualdad de oportunidades para conseguir la legitimidad a través de la expresión de modelos o patrones institucionalizados de valor cultural. La mejor forma de la paridad es la que no tiene que ser promulgada ni declarada como una obligación a cumplir, sino que es el resultado del avance social.

Las mujeres que acceden a un cargo público, que deciden transgredir su esfera privada, asumen la doble carga de ejercer un cargo político y, además, defender y justificar su injerencia en los asuntos públicos. Cumplir los requisitos, que en la mayoría de los casos se limitan a: “ahí necesitamos a una mujer”, “nos falta x número para completar la cuota”, implica para ellas trabajar más que sus pares hombres, para que se “ganen” un lugar, tengan autoridad y sean respetadas por sus colegas mujeres y hombres. ¿Se espera mucho de las mujeres? O es el dispositivo patriarcal la causa de que siempre se les exigirá más para legitimar su participación en la toma de decisiones, especialmente en los gobiernos locales, donde se enfrentan a cacicazgos con nombre y apellido, a prácticas tramposas del partido que las postuló para contender por un cargo público, a patrones culturales institucionalizados que no sólo les restan igualdad de oportunidades y prestigio, sino que las someten a los medios y modos de producción simbólica establecida por los hombres. Por eso, es en el ámbito de gobierno municipal donde se construye la democracia, donde se normalizan los valores culturales que proyectan a las mujeres como ciudadanas con derechos. Vista así, la democracia paritaria es una meta para alcanzar la igualdad sustantiva.

Sin embargo, la equidad de género sigue sin cumplir su función a cabalidad: cerrar las diferencias desfavorables o injustas que niegan o limitan la realización plena de la igualdad de oportunidades.

En la actualidad, la ciudadanía se relaciona con la necesidad de reconceptualizar de manera distinta los derechos y obligaciones de las y los ciudadanos; así como con la responsabilidad que tiene el Estado de implementar políticas sociales dirigidas a fortalecer el ejercicio de los derechos humanos de hombres y mujeres; y si bien éstos son entendidos como parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales, asumo que adquieren determinada connotación en función de quien pretenda ejercerlos.

La lógica cultural del género, principalmente en lo que hace a la división sexual del trabajo, exige que la construcción de los derechos humanos de las mujeres requiera que las relaciones entre mujeres y hombres se regulen a partir de un principio de equidad y democracia, sin que las diferencias biológicas determinen comportamientos sociales diferenciadores de las personas, dado que no hay conductas o características de personalidad exclusivas de un sexo.

Este tema cobra especial importancia cuando se reconoce que en los procesos democráticos en México cada vez intervienen más factores que inciden en la legitimidad de los mismos; y uno de ellos es el respeto a los derechos humanos de las mujeres. Por ello, acciones como la campaña “He for She”, de ONU Mujeres, que representó en su momento una oportunidad para contribuir a la democracia paritaria en nuestro país, hasta el día de hoy no se ha traducido en avances que, más allá de la firma, conlleven beneficios reales para ellas.

Respecto al concepto de liderazgo, la tarea pendiente sigue siendo la corresponsabilidad, el liderazgo compartido y participativo entre mujeres y hombres. Las cuotas de género constituyen una política de equidad con la cual se busca dotar a las mujeres de mayor acceso a los recursos para el desarrollo no sólo de ellas mismas, sino de la sociedad en su conjunto.

El liderazgo ejercido por las mujeres va de la mano con el reconocimiento de sus derechos humanos y políticos, por ello la importancia de entenderlo como las capacidades de las mujeres para influir en la esfera pública, con pleno ejercicio de sus derechos en el ámbito político.

De la equidad de género en la educación, afirmo que ésta incide directamente en el liderazgo de las mujeres, pues si bien siguen superando en número a los hombres en educación básica y media

superior, su matrícula decrece en educación superior, brecha que deriva en menos posibilidades para acceder a un empleo bien remunerado y a mejores condiciones de vida; además, debemos tener presente que ellas siguen optando por áreas tradicionales como las ciencias sociales y las humanidades.

A lo largo de la historia, el liderazgo ha demostrado ser una herramienta fundamental para el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Gracias a esa lucha que ellas mismas han emprendido, han logrado el reconocimiento y respeto de sus derechos políticos. Estas acciones han rebasado la acción individual y colectiva, y hoy las mujeres se hallan ante un presente intercultural e incierto que les exige redefinir el significado y la acción de las instituciones, replantear el concepto de ciudadanía y tejer nuevos vínculos políticos con las y los otros.

En este sentido, la paridad impulsa un nuevo equilibrio social entre mujeres y hombres, en el que ambos asumen responsabilidades compartidas en todas las esferas del desarrollo, públicas y privadas. De modo que la democracia paritaria, concepto base para entender la nueva condición de las mujeres y, hay que subrayarlo, de los hombres, hoy debe servir para renombrar y resignificar la igualdad como un derecho humano que justamente están llamados a legitimar hombres y mujeres ya no en un sentido abstracto, sino de la forma más concreta posible.

Es precisamente a partir del reconocimiento de que las mujeres han sido históricamente excluidas y discriminadas en todas las esferas, impidiéndoles acceder a estructuras de poder y de toma de decisiones, que los Estados cuentan con instrumentos internacionales para garantizar sus derechos civiles y políticos. Para ello ha sido determinante la agenda global, tema en el cual concluyo que la aprobación de reformas legislativas, la firma y ratificación de tratados internacionales, así como la armonización de los instrumentos normativos, permiten a México contar con un marco legal sólido, que protege los derechos políticos de las mujeres y favorece una vida libre de violencia.

Tal es el caso de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia creada en el año 2007, con la cual México no sólo buscó la coordinación entre Federación, estados y municipios en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;

también dispuso los principios y modalidades para garantizarles su acceso a una vida libre de violencia.

Lo anterior, en el marco del reconocimiento, respeto y ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas, consagrados en el artículo primero de nuestra Carta Magna; y con el fin de favorecer su desarrollo y bienestar, conforme a los principios de igualdad y no discriminación.

En el ámbito internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificada por México el 23 de marzo de 1981), establece en su artículo 2, inciso f, que “Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”.

Con el surgimiento de una agenda internacional de la mujer en la década de 1970 y el ciclo de conferencias internacionales que le siguieron, un gran número de gobiernos firmaron acuerdos globales que aspiran a mejorar la condición de la mujer. En el año 2000 surgió una agenda global de desarrollo basada en los principales objetivos acordados en las Conferencias de las Naciones Unidas de los años noventa, llegándose a la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El tercer objetivo, relativo a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, incluyó como uno de sus indicadores la proporción de escaños ocupados por mujeres en las legislaturas nacionales, hecho que a casi veinte años nos permite hablar de una integración paritaria en los órganos legislativos.

Para 2015, la igualdad de género y la participación de la mujer en el ámbito político eran entendidas como elementos clave para el desarrollo. De modo que los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar los objetivos plasmados en el documento “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, cuyo objetivo 5 es “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”. Sin embargo, el uso de indicadores para medir el progreso no sólo debería conllevar la sistematización de datos desagregados por sexo, dado que puede proveer un instrumento técnico y político a las organizaciones de mujeres para supervisar los adelantos y obligar a sus gobiernos a rendir cuentas. Adicionalmente, el cumplimiento

de las obligaciones debería movilizar recursos, promover reformas legislativas y de política, dar legitimidad a los defensores de los derechos de la mujer y propiciar la colaboración y las redes de trabajo entre mujeres y organizaciones.

Sin embargo, el desarrollo normativo internacional y regional que hemos vivido en los últimos años debe reflejarse en el compromiso de los gobiernos para promover la igualdad de género en la gobernanza y en el acceso de las mujeres a la política, pero desde las bases, desde las organizaciones políticas; y principalmente, desde la promoción y respeto de sus derechos, cuyo ejercicio aún encuentra obstáculos porque ellas han sido excluidas históricamente de la construcción de los ordenamientos jurídicos que los garantizan.

El proyecto impulsado por el movimiento de mujeres desde que se iniciaron las primeras conferencias, ha salido fortalecido, aunque ello no quiere decir que los riesgos hayan sido eliminados. De ahí que deban seguirse desarrollando acciones en todos los frentes para garantizar que lo avanzado con la Plataforma de Acción Mundial no se quede en el discurso, y se evalúe el cumplimiento real de los acuerdos pactados.

Como señala un informe de ONU Mujeres, “si bien se ha avanzado en la reivindicación de los derechos de las mujeres ante la ley, para la mayoría de las mujeres en el mundo las leyes no se han traducido aún en mayor igualdad y justicia”. Debe reconocerse que pese a los avances en el plano normativo interno, es necesario exigir un seguimiento riguroso a las acciones sustantivas que reporta el gobierno mexicano para dar cumplimiento a los compromisos internacionales y regionales, sobre todo después de las elecciones de julio de 2018, cuyos resultados nos llevaron a una integración paritaria del Congreso y a un adelanto significativo para las mujeres, al grado de no permitir la postulación de candidatas en lugares históricamente “perdedores” o poco rentables para el partido postulante, los denominados “bloques de competitividad”, los cuales establecen que los partidos políticos deberán postular a mujeres para ocupar cargos de elección popular en aquellos distritos o territorios donde existan posibilidades reales de ganar.

El principal antecedente es la reforma político-electoral del año 2014, una de las más importantes transformaciones para la consolidación de la democracia en México, tanto por su profundidad como

por el alcance de los temas que contiene. Permitió la postulación de candidaturas a cargos legislativos en condiciones de paridad entre hombres y mujeres, a partir de las iniciativas de reforma constitucional presentada, primero por el Ejecutivo Federal, y después por un grupo plural de senadoras.

Esta reforma colocó a nuestro país a la vanguardia en materia de representación política paritaria y México se sumó a los ocho países del mundo (Bélgica, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Nicaragua, Senegal y Túnez) que tienen disposiciones legales que garantizan la paridad.

Sin embargo, las mujeres son cada vez más conscientes de la deuda social de su género. Visibilizar su liderazgo político hace que dicha deuda histórica sea saldada en un Estado de Derecho, donde la ley esté por encima de la autoridad dentro de un sistema democrático global y holístico.

Uno de los principales retos, al menos en nuestro país, consiste en lograr que la igualdad entre mujeres y hombres sea una prioridad en el gasto público; los presupuestos con perspectiva de género refieren, justamente, a ese análisis donde convergen los datos cuantitativos y cualitativos al que me referí en la introducción. Representa la concreción de las cuotas, un claro ejemplo de cómo la democracia paritaria se convierte en un detonante para garantizar el liderazgo político de las mujeres, título de la presente investigación.

Espero que en el corto plazo haya un mayor porcentaje de mujeres participando en política, pero también en las empresas, en el gobierno, en la academia, en las organizaciones de la sociedad civil, en los organismos internacionales. La sociedad demanda hombres y mujeres que implementen en la agenda política asuntos de seguridad, crecimiento económico y generación de empleos, entre otros. Es importante aumentar de manera efectiva la influencia de las mujeres en todos los niveles y ámbitos de la vida pública; sólo de esa forma el empoderamiento de la mujer derivará en una sociedad más justa y democrática.

Lo que resulta evidente es que, precisamente porque existe una menor implicación de las mujeres en política, se tiene la obligación de indagar sobre los factores que provocan esa situación, específicamente en el caso de México. Abunda la literatura que arguye la existencia de multitud de

obstáculos (unos más visibles, otros más sutiles, y varían de un país a otro, de una entidad a otra, de un municipio a otro), de índole político-institucional, económica, social, cultural, psicológica, etc., que limitan e incluso impiden la participación de las mujeres en política, tanto el acceso a las esferas de decisión política como su permanencia.

En México persiste un nivel de opacidad significativo en torno a las elecciones internas para candidaturas a ciertos puestos de elección popular y, en algunos casos, las designaciones no necesariamente obedecen a una lógica democrática. Por ello resulta relevante examinar el proceso electoral en cada entidad federativa y sus resultados, porque así puede darse cuenta de quiénes son las mujeres que lograron la victoria electoral y cómo llegaron a la curul que ocuparán en el Congreso de la Unión.

Además, es primordial que la paridad no se limite al Poder Legislativo, se requiere igualdad numérica en el Ejecutivo, en las entidades federativas y en los municipios; en estos últimos, ocupando las sindicaturas, así como regidurías y comisiones que por su importancia presupuestal o de impacto entre la población casi siempre son asignadas a hombres; y desde luego, en el Poder Judicial, orden que presenta mayor resistencia para que las mujeres accedan a las jerarquías más altas.<sup>421</sup>

El ámbito municipal sigue siendo el espacio más próximo para que las mujeres accedan al poder político, precisamente porque su participación al interior de las organizaciones políticas se ciñe a las

---

<sup>421</sup> Cabe destacar que con fecha 14 de mayo de 2019 el Senado de la República turnó a la Cámara de Diputados el proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad de género: “Las comisiones aprueban garantizar la paridad de género en cargos públicos de los tres órdenes de gobierno, para lo cual proponen: 1) puntualizar que la ley determinará las formas y modalidad para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas y en la integración de los organismos públicos autónomos; 2) establecer que se elegirán representantes indígenas ante los ayuntamientos observando en principio de paridad de género; 3) determinar que los partidos políticos deberán observar el principio de paridad de género en la postulación de sus candidaturas; 4) puntualizar que las Cámaras de Diputados y de Senadores deberán se deberán integrar conforme el principio de paridad; y, 5) determinar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estará compuesta por once integrantes ministras y ministros. Las disposiciones transitorias establecen un plazo de un año improrrogable, a partir de la entrada en vigor del decreto, para que se realicen las adecuaciones normativas para observar el principio de paridad de género en los términos establecidos en el segundo párrafo del artículo 41 constitucional. Se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad entre géneros”.

actividades de campaña; su trabajo como organizadoras es ampliamente reconocido, y sobre todo en su rol como gestoras comunitarias, como líderes de la política informal. Sin embargo, el acceso sigue siendo limitado y meramente cuantitativo; además de que, en su mayoría, presiden los ayuntamientos con menos habitantes y, por tanto, con menos presupuesto.

Es precisamente este nivel de gobierno el que exige un seguimiento estadístico puntual, como ya dije líneas arriba, que realmente dé cuenta de quiénes son esas mujeres que logran acceder a una presidencia municipal. Los gobiernos locales no pueden seguir siendo espacios para simular una democracia paritaria que, amparada en un supuesto liderazgo local, lleve cada vez a más mujeres a convertirse en alcaldesas improvisadas; apoyadas, sí, por su comunidad, pero cuestionadas por el peso de una cultura que continúa visualizándolas como transgresoras de lo público desde lo privado.

El municipio, y no el Congreso, es un espacio de oportunidades para desarrollar, fortalecer e incrementar el liderazgo de las mujeres. Pero hacen falta datos, insisto, que permitan identificar las verdaderas áreas de oportunidad; el hecho de que la mayoría de las personas funcionarias públicas de primer nivel en los ayuntamientos sean hombres, no se traduce en automático en menos apoyos y beneficios para las demás mujeres, pero sí en menos oportunidades para que ellas se involucren en la planeación y el ejercicio de su gobierno. La responsabilidad es de ambos, de mujeres y hombres, principalmente cuando hablamos de municipios cuya composición territorial, demográfica, lingüística, geográfica, etc., los hace tan heterogéneos que cada gobierno exige conocimientos y consensos muy particulares y complejos, estrategias específicas para el buen uso de programas y apoyos sociales, candados especiales en las contiendas electorales, pero sobre todo un eficaz y eficiente ejercicio de los recursos públicos.

Las cuotas han facilitado el incremento de la participación femenina en los órganos de representación de los gobiernos municipales, pero no han encontrado eco en la realización de estudios de caso que permitan a esas mismas mujeres, en un futuro próximo, su empoderamiento e inclusión en la escena política nacional e internacional, bajo la dinámica de las oportunidades y los desafíos de la globalización. Me refiero a que hoy se impulsa su acceso, pero es necesario generar condiciones que les permitan permanecer y aspirar a otros espacios de mayor responsabilidad.

Asimismo, señalo que como parte de la promoción del liderazgo de las mujeres, es ineludible abordar las demás dimensiones de la igualdad de género para el pleno ejercicio de sus derechos: la dimensión de la seguridad y la libertad, ligada a la violencia por razón de género; la dimensión económica, relacionada con los recursos y oportunidades; así como la dimensión de la influencia y el poder en espacios públicos y privados. En todos los casos, resulta imperativo mantener una visión integral, porque sólo desde un enfoque multidimensional se pueden obtener avances firmes y sostenidos, que logren el objetivo de la igualdad de género sustantiva.

La voluntad política con la que se llega a la adopción de las cuotas debe tener claridad en cuanto a que éstas no constituyen un fin en sí mismas. Como lo expuse en mi hipótesis, son resultado de una democracia paritaria que busca, a través del liderazgo político de las mujeres, contrarrestar la resistencia cultural, empoderar a las mujeres y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos. Así, teniendo como meta la igualdad sustantiva, es fundamental que las cuotas establecidas en la etapa inicial de las contiendas electorales (cuotas en la lista de candidatos) no sean entendidas como una acción aislada, que permitió dar cumplimiento a un ordenamiento jurídico del proceso para garantizar elecciones paritarias.

Es necesario dar seguimiento a los resultados, evaluar la incidencia de las mujeres en el ejercicio legislativo. Si son más las legisladoras quienes presentan un mayor número de iniciativas, debidamente fundamentadas y viables, o si registran un menor índice de ausentismo, se podrá concluir que, en tanto acciones afirmativas, han cumplido su cometido y debemos pasar a otro tipo de acciones cualitativas y cuantitativas que nos conduzcan a la democracia paritaria, teniendo como guía los mecanismos que han llevado a las mujeres a hacer de la perspectiva de género una forma de vida, una manera de entender y ejercer su liderazgo para participar en igualdad de condiciones con sus pares hombres en la construcción de una agenda de la igualdad de género como eje de la democracia.

Un fin medular de toda acción en favor de las mujeres es contribuir a reducir las brechas de género; es importante avanzar en materia de empoderamiento político si y sólo si ese empoderamiento se traduce en una mejor calidad de vida para mujeres y hombres, niñas y niños. Cuando las mujeres tengan las mismas oportunidades económicas que sus pares hombres, cuando accedan en igualdad

de circunstancias a la educación, a la salud y a los beneficios de los programas sociales, cuando exista igualdad salarial para trabajos similares, cuando la violencia de género sea cosa del pasado, entonces podremos concluir que, como acción afirmativa, las cuotas de género han cumplido su cometido, y voltearemos la mirada hacia otras medidas para seguir cerrando las brechas que hemos construido juntos, mujeres y hombres.

En la actual coyuntura política, guiada por una dinámica transformación sociocultural y política, el feminismo se abre paso entre sociedades cada vez más heterogéneas para resignificarse y alejarse de las connotaciones negativas que ha ido adquiriendo en los últimos años. El feminismo tiene ante sí dos enormes tareas: conciliarse con las nuevas generaciones como movimiento que defiende la igualdad de derechos entre mujeres y hombres; y abonar a la igualdad sustantiva, replanteando prácticas que permitan, tras el salto cuantitativo, dar el salto cualitativo y hablar de la democracia paritaria como un logro colectivo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSO RUIZ, Miguel, "La representación democrática de las mujeres", en Carbonell, Miguel (Coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, IJ-UNAM, 2005.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Rosa María, "Derechos humanos de la mujer, participación política y democracia", en *Obra en homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes*, t. II, México, IJ-UNAM, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Los derechos de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Defensoría de los Derechos Universitarios, Serie Los Derechos Universitarios en el siglo XXI 5, 2018.
- ÁLVAREZ MIRANDA, Rocío y Martínez Ortega, Juan Iván, "Subrepresentación política de las mujeres en el Estado de México, una mirada desde el género", *Apuntes Electorales*, México, Instituto Electoral del Estado de México, año XIII, núm. 51, julio-diciembre 2014.
- AMORÓS, Celia, *Diez palabras claves sobre mujer*, Madrid, Verbo Divino, 1995.
- APREZA SALGADO, Socorro, TAPIA ARGUELLO, Sergio y otros, *Derechos Humanos*, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, Porrúa-UNAM, 2017.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. Cuota de mujeres y régimen electoral. Cuadernos Bartolomé de las Casas 19. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid, Dykinson, 2001.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, "La mujer ciudadana. Antecedentes y consecuencias", en Bialostozky, Sara (Coord.), *Condición jurídica, política y social de la mujer en México*, México, Porrúa, 2005.
- AYALA Sánchez, Alfonso, *Visiones críticas de la democracia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, 2016.
- BAREIRO, Line *et al.*, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, ONU, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 54, 1991.
- BEAUVOIR, Simone de, *El segundo sexo*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1989.
- BELTRÁN MIRANDA, Yuri Gabriel, "Las mujeres toman decisiones en la CDMX", en *Más mujeres en la política un cambio cultural, visibilizar a las mujeres en el ámbito político se acelera gracias a los observatorios*, México, octubre 2016, suplemento mensual del periódico *Milenio*.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*, Perú, BID / Idea Internacional, 2010, <https://publications.iadb.org>.

- BOBBIO, Norberto, *Igualdad y Libertad*, Barcelona, Paidós, 1993.
- \_\_\_\_\_, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.
- BOURDIEU, Pierre, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000, pp. 59, 68.
- BUNCH Hinojosa, Charlotte y Reilly, Claudia *et al.*, *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, México, Center for Women's Global Leadership, EDAMEX, 2000.
- BURGUETE Miguel, Enrique Eduardo, *Critical review of gender ideology in the light of metaphysical realism*, Cuadernos de Bioética, España, 2018; <http://aebioetica.org/revistas/2018/29/95/25.pdf>.
- BUTLER, J. y FRASER, N., *¿Reconocimiento o redistribución? Un debate entre marxismo y feminismo*, Madrid, Traficantes de sueños, 2016.
- BUVINIC, Mayra y Roza, Vivian, *La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina*, Washington, BID-Departamento de Desarrollo Sostenible, serie Informes Técnicos, agosto 2004.
- CABO Mesonero, Sonsoles y Maldonado Román, Laura, "Los movimientos feministas como motores del cambio social", *Mujeres en Red. El periódico feminista*, España, Universidad de Salamanca, 2012.
- CÁCERES Reche, María Pilar *et al.*, "Tendencias actuales de género y el liderazgo de la dirección en los diferentes niveles educativos", *EDUCAR*, vol. 48, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.
- CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen, "Impulsando nuevos liderazgos femeninos. Metodología para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de liderazgo en las mujeres", en Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), *Perspectivas feministas para fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2016, colección Diversidad Feminista.
- CANO, Gabriela, "Más de un siglo de feminismo en México", *Debate Feminista*, México, vol. 14, octubre 1996.
- CARBONELL, Miguel, "Igualdad constitucional", *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, IJ-UNAM, 2005.
- CARDERO, Ana María, *Lingüística y Terminología*, México, UNAM, 2004.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, 10ª. ed., México, IJ-UNAM, 2003.

- \_\_\_\_\_, “Los derechos humanos: Naturaleza, denominación y características”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, México, IJ-UNAM, julio-diciembre 2011.
- CASAS, Xoloxóchtli, *Doble Jornada*, México, año 5, núm. 51, suplemento del periódico *La Jornada*, abril 1991.
- CASTAÑEDA SALGADO, Martha Patricia (coord.), “Introducción”, *Perspectivas feministas para fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2013, colección Diversidad Feminista.
- CASTILLO NIETO, Santiago, *Los derechos en los tiempos del género*, México, Instituto Electoral de Querétaro, 2013.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO, *Marco jurídico internacional, nacional y estatal en materia de participación política*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, s/f, [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/ET\\_2013/19\\_MJINE.pdf/](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/ET_2013/19_MJINE.pdf/).
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, abril 2011.
- \_\_\_\_\_, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, Organización de los Estados Americanos, 1999.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *Igualdad y diferencia de género*, México, núm. 2, 2008, colección Miradas.
- CONDE RODRÍGUEZ, Elsa, “Acciones gubernamentales a favor de las mujeres: Incipientes logros en tres décadas de constante movimiento”, en *Academia Mexicana de Derechos Humanos et al.*, *Memoria del Diplomado Mujeres, Derechos Humanos y Reclusión*, México, 2000.
- CÓRDOVA Vianello, Lorenzo, Palabras de inauguración del Evento conmemorativo por el Día Internacional de las Mujeres *Democracia con inclusión: Buenas prácticas hacia la igualdad sustantiva en América Latina*, México, Instituto Nacional Electoral, UNAM, Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), ONU Mujeres, 7 de marzo de 2019.
- CRUZ Sánchez, Lorena, *Violencia política contra las mujeres: una amenaza para consolidar la democracia en México*, México, <file:///C:/Users/LIZ/Downloads/410-732-1-PB.pdf>
- DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 2002.
- DECLARACIÓN DE AGUASCALIENTES DE AGENDAS LOCALES DE GÉNERO: *Repensando las ciudades desde los derechos de las mujeres*, México, II Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género, 23-27 de septiembre de 2013.

- DECLARACIÓN DE SAN SALVADOR, V Encuentro de Magistradas Electorales en Iberoamérica. "Rol de la mujer en la democracia representativa", El Salvador, PNUD, 19-23 de mayo de 2014.
- D' ELIA, Yolanda y Maingon, Thais, *La equidad en el desarrollo humano: Estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*, Venezuela, PNUD, 2004.
- DICCIONARIO DE MUJERES EN LA HISTORIA, Madrid, Espasa-Calpe, 1998.
- DICCIONARIO ELECTORAL, Tercera edición: IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México, 2017.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002.
- EXPÓSITO MOLINA, Carmen, "¿Qué es eso de interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España", *Investigaciones Femenistas*, vol. 3, Universidad de Barcelona, 2012.
- FACIO MONTEJO, Alda, *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*, San José, ILANUD, 1992.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Documento Marco para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad*, Madrid, FEMP, 2006.
- FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Alethia, "Mesa 3. De la igualdad descriptiva a la igualdad sustantiva. ¿En qué medida las mujeres electas deben impulsar los intereses de las mujeres?", Evento conmemorativo por el Día Internacional de las Mujeres: *Democracia con inclusión: Buenas prácticas hacia la igualdad sustantiva en América Latina*, México, Instituto Nacional Electoral, UNAM, Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), ONU Mujeres, 7 de marzo de 2019.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, 4ª ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.
- FERREYRA, María Marta, et al., *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, 2017.
- FLORES MENDOZA, Imer B., "Igualdad, no discriminación y políticas públicas", en Ley General de Población, documento de trabajo, Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.
- \_\_\_\_\_, "El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿de punto de partida a punto de llegada?", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio 2016.

- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Mundos aparte. La salud y los derechos reproductivos en tiempos de desigualdad*, Nueva York, Estado de la población mundial, UNFPA, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, UNAM-IIJ, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2018.
- \_\_\_\_\_, y Huitrón Raymundo, Alva, “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel”, en *La representación política de las mujeres en México*, México, IIJ-UNAM, INE, 2017.
- FRÍES, Lorena y Matus, Verónica, *Supuestos ideológicos, mecánicos e hitos históricos fundantes del derecho patriarcal*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 1999.
- GALENA, Patricia, *Rompiendo el techo de cristal. Las mujeres en la ciencia, en la educación y en la independencia financiera*, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, 2013.
- \_\_\_\_\_, y Vargas Becerra, Patricia, *Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo. Encuesta Nacional de Género*, México, UNAM-IIJ, 2015, colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales.
- GAMBA, Susana, “Feminismo: historia y corrientes”, *Mujeres en Red. El Periódico Feminista*, 2008, <http://www.mujiresenred.net/spip.php?article1397/>.
- GARCÍA RAMÍREZ, Mayela, “Incidencia política feminista”, en Castañeda Salgado, Martha Patricia (coord.), *Perspectivas feministas para fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*, México, UNAM, 2013.
- GARGALLO, Francesca, *Tan derechas y tan humanas. Manual ético divagante de los derechos humanos de las mujeres*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2000.
- GENOVESE, Michael A., *Mujeres líderes en política. Modelos y prospectiva*, Madrid, Narcea, 1997.
- GIMENEZ Gluck, D., *Una manifestación polémica del principio de igualdad: Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, España, Tirant lo Blanch, 1999.
- GOETZ, Anne Marie, “Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?”, *Development and Change*, vol. 38, núm. 1, 2007.
- GÓMEZ RADA, Carlos Alberto, “Liderazgo: conceptos, teorías y hallazgos relevantes”, *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, vol. 2, núm. 2, Colombia, 2007.
- GONZÁLEZ Ascencio, Gerardo, “La igualdad y la diferencia en el Estado constitucional de derecho”, en *Una reflexión feminista a la luz del pensamiento garantista*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2005.

- GOUGES, Olympe de, "Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana. 1791", trad. de Gloria Ramírez, en Academia Mexicana de Derechos Humanos *et al.*, *Memoria del Diplomado Mujeres, Derechos Humanos y Reclusión*, México, AMDH, 2001.
- GUADARRAMA GARCÍA, Gloria, *Igualdad de género y cultura de paz en la administración pública del Estado de México*, México, Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, 2010.
- GÜENDEL, Ludwig, *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía*, San José, UNICEF, 2003.
- GUTIÉRREZ, Pablo y Zovatto, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, IJ-UNAM, núm. 594, 2011, serie Doctrina Jurídica.
- GUTIÉRREZ RUBÍ, Antoni, *Políticas. Mujeres protagonistas de un poder diferenciado*, Barcelona, El Cobre Ediciones, 2008, colección Planta, núm. 29.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, España, Trotta, 1998.
- HASANBEGOVIC, Claudia, *Del amor y el Estado. ¿Violación a los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia masculina en pareja? Las respuestas de los estados argentino y cubano a la violencia masculina contra la mujer en la pareja*, 2007, [https://www.academia.edu/38227298/\\_Del\\_Amor\\_y\\_el\\_Estado\\_Violaci%C3%B3n\\_a\\_los\\_derechos](https://www.academia.edu/38227298/_Del_Amor_y_el_Estado_Violaci%C3%B3n_a_los_derechos)
- HEVIA Rocha, Teresa (Coord.), "Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres", en *Mujeres. Participación política en México*, PNUD, ONU Mujeres, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, *Historia de las mujeres en México*, México, INEHRM, 2015.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario electoral*, San José, C.R., IIDH, t. I y II, 2017, serie Ediciones y Democracia.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo, INMUJERES, CEPAL, núm. 67, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Glosario de género*, México, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Propuesta para la instauración de Unidades de Género en la Administración Pública Federal*, enero 2014, <https://www.colpos.mx/udege/pdf/norma/PropUnidad.pdf>

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, *Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920*, México, 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Mujeres y Hombres en México 2016*, México, INEGI, INMUJERES.
- JARAMILLO, Isabel Cristina y West, Robin, *Género y teoría del derecho*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, 2000.
- LAFER, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- LAGARDE y de los Ríos, Marcela, "Metodologías feministas para la formación de mujeres líderes", en Castañeda Salgado, Martha Patricia (Coord.), en *Perspectivas feministas para fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2013, colección Diversidad Feminista.
- LAMAS, Marta, *La perspectiva de género*, México, Desarrollo Integral de la Familia, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 62.
- \_\_\_\_\_, *¿De qué hablamos cuando hablamos de género?*, 2015, <http://www.grandesmaestros.unam.mx/curso-disponible/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-genero/>
- LARA, Rodolfo y Madrazo, Jorge, "La mujer en la Universidad: el caso de la UNAM", *Deslinde, Cuadernos de Cultura Política Universitaria*, núm. 121, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Coordinación de Humanidades, enero 1980.
- LEÓN Carballo, Laura, "Mesa 1. ¿Cómo se pone en práctica la paridad de género? Catálogo de simulaciones y resistencias a la representación de las mujeres", *Evento conmemorativo por el Día Internacional de las Mujeres: Buenas prácticas hacia la igualdad sustantiva en América Latina*, México, Instituto Nacional Electoral, UNAM, Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), ONU Mujeres, 7 de marzo de 2019.
- LÓPEZ Aguilar, Juan Fernando, "El principio de igualdad", 8ª ed., en AA.VV., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999.
- LOVENDUSKI, Joni y Norris, Pippa (eds.), *Gender and Party Politics*, Londres, Sage Publisher, 1993.
- MARQUES-Pereira, Bérengère, "Caminos y argumentos a favor de las cuotas y la paridad en Bélgica y Francia", en Mestre, Ruth M. y Zúñiga Añazco, Yanira (Coords.), *Democracia y*

- participación política de las mujeres: Visiones desde Europa y América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- MASSOLO, Alejandra, "Participación de las mujeres en los gobiernos locales de América Latina", en Bassols Barrera, Dalia y Massolo, Alejandra, *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2003.
- MIYARES, Alicia, "1848: el manifiesto de Seneca Falls", *Leviatán: revista de pensamiento socialista*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, primavera 1999.
- MOLINA, José Enrique, *Los sistemas electorales de América Latina*, Cuadernos de CAPEL 46, Costa Rica, 2000.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, *Gane con las mujeres. Fortaleciendo los partidos políticos. Plan de Acción Global*, Washington, 2003.
- NORRIS, P., "Gender differences in political participation in Britain: Traditional, radical and revisionist model", en *Government and Opposition*, vol. 26, núm. 1, 1991.
- OBSERVATORIO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES DE OAXACA, *Datos de Procesos Electorales*, [www.ieepco.org.mx](http://www.ieepco.org.mx).
- O' DONNELL, Guillermo (Comp.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Buenos Aires, Politeia, 2003.
- OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago, UNESCO, 2013.
- OLIVARES PÉREZ, Yolanda, *Mujeres en puestos de elección popular en Veracruz*, México, INMUJERES, Universidad de Xalapa, 2006.
- OLSEN, Frances, "El sexo del derecho", en *Identidad femenina y discurso jurídico*, Buenos Aires, Biblos, 2000.
- ONU MUJERES, "Las mujeres en el poder y en la toma de decisiones", *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Nueva York, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Guía estratégica: Empoderamiento político de las Mujeres: Marco para una acción estratégica. América Latina y El Caribe (2014-2017)*, Panamá, junio 2014.
- \_\_\_\_\_, *La ONU en acción para la igualdad de género en México*, México, 2015.
- \_\_\_\_\_, *La democracia paritaria: un acelerador de la igualdad sustantiva y el desarrollo sostenible en México*, ONU Mujeres México, 2016, serie Transformar Nuestro Mundo, <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=4515>

- \_\_\_\_\_, *Tercera medición nacional. Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos en Colombia 2014-2015. Metodología y resultados*, Bogotá, PNUD, 2016.
- \_\_\_\_\_, “Prólogo”, *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos*, México, 2017.
- \_\_\_\_\_, “La violencia política en cifras”, *Participación política de las mujeres a nivel municipal: proceso electoral 2017-2018*, México, diciembre 2018.
- ONU MUJERES, UNFPA y PNUD, *Mujeres jóvenes, liderazgo y gobernanza. Compartiendo experiencias a nivel mundial*, Panamá, Foro Regional Latinoamericano y del Caribe, noviembre 2012.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”, *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (A/RES/55/2)*, ONU, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, en Pedroza de la Llave, Susana Talía y García Huante, Omar (Comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, t. II, México, CNDH, 2003.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *La democracia de ciudadanía: Visiones y debates desde los derechos de las mujeres en las Américas*, Washington, OEA-Comisión Interamericana de Mujeres, julio 2012.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Sistemas de justicia electoral en América Latina y estándares interamericanos sobre perspectiva de género”, *Revista Derecho electoral*, Costa Rica, núm. 13, 2012.
- PARLAMERICAS, *Plan de Acción para prevenir el acoso y la violencia política contra las mujeres*, Buenos Aires, Encuentro anual organizado por el Grupo de Mujeres Parlamentarias de ParlAmericas, 11-14 de junio de 2015.
- PECES-Barba Martínez, Gregorio, “De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones” en: López García, José Antonio y Real, J. Alberto del (Eds.), *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Madrid, Dykinson, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.
- PEDROZA de la Llave, Susana Talía y García Huante, Omar (Comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, t. II, México, CNDH, 2003.
- PÉREZ Fernández Ceja, Ydalia, *La incorporación de la Jurisprudencia Internacional de Derechos Humanos por los Tribunales de Derecho Interno*, México, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, Porrúa, 2017.

- PÉREZ Luño, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Dimensiones de la igualdad*, Madrid, Dykinson, Cuadernos Bartolomé de las Casas, vol. 34, 2007.
- PÉREZ Portilla, Karla, *Principio de igualdad alcances y perspectivas*, México, IJ-UNAM, 2005.
- PHILLIPS, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- PITCH, Tamar, *Un derecho para dos, la construcción jurídica de género y sexo y sexualidad*, 2ª. ed., Madrid, Trotta, 2003.
- POSADA Kubissa, Luisa, "Filosofía y feminismo en Celia Amorós", en *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, Universidad Complutense, Madrid, 2009.
- PAYNE, James, *Las motivaciones de los políticos*. México, Limusa, 1990.
- PAULLIER, Juan, "Los pueblos de México donde a las mujeres no las dejan votar", *BBC Mundo*, 23 de noviembre de 2016, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38059139>.
- PRADO Pérez, Ruth Elizabeth y Rosas Palacios, María, "La ley de la paridad 2015: Un acercamiento al proceso electoral en Jalisco y a sus diputadas federales electas", en Hernández García, Ma. Aidé, y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (Coords.), *Democracia y paridad en México*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad de Guanajuato, Grañén Porrúa, 2016.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y El Caribe*, Panamá, PNUD, Centro Regional para América Latina y El Caribe, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Género y corrupción en América Latina: ¿Hay alguna conexión?*, Documento de Trabajo, Nueva York, 2014.
- RABASA Gamboa, Emilio, "Introducción", *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México, PNUD, IJ-UNAM, 2012.
- RABOTNIKOF, Nora, *Lo público, lo privado*, <https://perio.unlp.edu.ar/sitios/opinionpublica2pd/wp-content/uploads/sites/14/2015/09/T1.2-Rabotnikof-.P%C3%BAblico-y-privado.desbloqueado.pdf>.
- RAPHAEL de la Madrid, Lucía, *Derechos humanos de las mujeres. Un análisis a partir de la ausencia*, México, INEHRM-IJ, 2017, colección Biblioteca Constitucional Nuestros Derechos.
- RENDÓN, Silvia y Rubio, Graciela, "Sujeto y pedagogía: Ciudadanía y formación docente", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Valparaíso, Universidad de Playa Ancha, octubre 2006.

- REY Martínez, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, México, McGraw Hill, 1995.
- RICO, Nieves, *Violencia de género: Un problema de derechos humanos*, núm. 16, Santiago de Chile, CEPAL-Unidad Mujer y Desarrollo, julio 1996, serie Mujer y Desarrollo.
- RIGAT-PFLAUM, María, "Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 218, Buenos Aires, noviembre-diciembre 2008.
- RODRÍGUEZ, Pinero, M. y Fernández López, M., *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986.
- RODRÍGUEZ y Rodríguez, Jesús, "Derechos humanos", en *Diccionario jurídico mexicano*, 11ª. ed, México, UNAM-Porrúa, t. D-H, 1998.
- ROMERO COLOMA, Aurelia María, *La intimidad privada: problemática jurídica*, Colección Scientia Iuridica, Madrid, Reus, 2008.
- SÁNCHEZ CARRANZA, Griselda, "Evolución y retos del papel de la mujer en la Administración Pública: De Catalina Sierra Casasús al siglo XXI", en: Rodríguez Romero, Rosa I. (Coord.), *La mujer en la Administración Pública*, México, INAP, 2014.
- SÁNCHEZ OLVERA, Alma, "El cuerpo: espacio de construcción y de ejercicio de ciudadanía desde los derechos sexuales y reproductivos", en Bolos Jacob, Silvia (coord.), *Mujeres y espacio público. Construcción y ejercicio de la ciudadanía*, México, Universidad Iberoamericana, 2008.
- SANTÍN DEL RÍO, Leticia, *En el camino de la democracia paritaria. Perspectivas y paradojas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2967/26.pdf>.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- SAURI, Dulce María, "El Programa Nacional de la Mujer", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 97, 1998.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Metodología: Escuela de Género y Agua*, México, SEMARNAT, 2010.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; para la Igualdad de Género; y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Paridad de Género*, abril de 2019.
- SCHARFF, Christina, "Por qué tantas mujeres jóvenes no se identifican con el término feminista", *BBC.com*, 17 de febrero de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47185833/>.

- TARRÉS, María Luisa, "Reflexiones sobre el feminismo y los institutos de las mujeres", en Jaiven, Ana Lau y Espinosa Damián, Gisela (Coords.), *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, México, Itaca, Conacyt, UAM, Ecosur, 2011.
- THE WORLD BANK, *Engendering development: Through gender equality in rights, resources, and voice*, Washington, Oxford University Press, 2001.
- TORRES GARCÍA, Isabel *et al.*, *Desafíos al liderazgo de las mujeres en Centroamérica*, Nicaragua, Centro de Derechos Constitucionales Carlos Núñez Téllez, 2011.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Igualdad en la política: Un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos*, Reportes y documentos núm. 54, Ginebra, IPU, 2008.
- VALLARTA VÁZQUEZ, María de la Concepción, *Marco jurídico internacional de los derechos humanos de las mujeres*, México, Gobierno del Estado de Puebla, núm. 19, 1998, colección Catalejos.
- VALLES RUIZ, Rosa María y Galindo, Hermila, *Sol de la libertad*, 2da. ed., México, Gernika, 2015.
- VÁZQUEZ, Daniel y Serrano, Sandra, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2013.
- VILLANUEVA, Ernesto, "Introducción", en: *Derecho comparado de la información*, México, Universidad Iberoamericana-Ciudad de México, Konrad Adenauer Stiftung, Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- YOUNG, Kate, "El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y proceso de planificación", en *Antología preparada para el primer curso diplomado en desarrollo humano local "Género, infancia, población y salud"*, La Habana, Universidad de La Habana-Universitas, PNUD, PDHL, 2006.
- WEST, Robin, *Género y teoría del derecho*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, 2000.
- WOLDENBERG, José, *El cambio político en México*, México, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, El Colegio del Estado de Hidalgo, julio 2007.
- WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Gender Gap Report 2018*, Suiza, 2018.
- ZARAGOZA Luna, Samanta, "Aportes a la historia de las mujeres", en *Andamios*, vol. 12, núm. 27, enero-abril 2015, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632015000100017](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632015000100017)

## CIBERGRAFÍA

- [http:// archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0312888.pdf](http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0312888.pdf)
- [https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CEDAW/00\\_4\\_obs\\_grales\\_CEDAW.htm#GEN25](https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.htm#GEN25)
- <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>
- <http://www.xiicumbredealcaldes.com/index.html>
- [https://elpais.com/elpais/2018/10/25/afrika\\_no\\_es\\_un\\_pais/1540481676\\_769249.html](https://elpais.com/elpais/2018/10/25/afrika_no_es_un_pais/1540481676_769249.html)
- <http://iknowpolitics.org/es>
- <http://info4.juridicas.unam.mx>
- <http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>
- [https://issuu.com/lucianapanke/docs/participacion\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_los](https://issuu.com/lucianapanke/docs/participacion_de_las_mujeres_en_los)
- <http://genero.redongdmad.org/consenso-de-quito>
- <https://www.gob.mx/sesnsp>
- <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/06/marco-paritario>
- <https://www.letraslibres.com/mexico/precursoras-la-democracia-en-mexico>
- <https://notialternativo.wordpress.com/2013/06/01/el-1-de-junio-1843-aparece-en-francia-la-union-obrera-de-flora-tristan>
- <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=610&IID=2>
- <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?v=2.8.3>
- [http://observatorio.inmujeres.gob.mx/violencia-politica/#Derechos\\_politicos\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_elambito\\_local](http://observatorio.inmujeres.gob.mx/violencia-politica/#Derechos_politicos_de_las_mujeres_en_elambito_local)
- <http://oig.cepal.org/es>
- <http://parlatino.org/pdf/mujeres/Nota-Conceptual.pdf>
- <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/.../JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>
- <http://progress.unwomen.org/en/2015/chapter1>
- <https://publications.iadb.org>
- <http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/madig/discriminacion/index.html>
- <https://reliefweb.int/report/world/resumen-ndices-e-indicadores-de-desarrollo-humano-actualizaci-n-estad-stica-de-2018>
- <http://www.fepade.gob.mx>
- <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/issue/view/1627/showToc>

- <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ext/article/view/1221/2127>
- <http://revistas.ucm.es/index.php/ASEM/article/download/.../15203>
- <http://rumboalaigualdad.inmujeres.gob.mx>
- <http://sil.gobernacion.gob.mx>
- [http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic\\_governance/diagnostico-de-la-participacion-politica-y-liderazgo-de-mujeres-.html](http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/diagnostico-de-la-participacion-politica-y-liderazgo-de-mujeres-.html)
- <http://usuarios.lycos.es/cominternacional/a010.html>
- <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.democraciaparitaria.com%2Fadministracion%2Fdocumentos%2Fficheros%2F17102006134707Declaracion%2520Atenas%25201992%2520Primera%2520Cumbre%2520Mujeres%2520Poder.doc>
- <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/democracia/democracia.htm>
- <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1305>
- [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)
- <http://www.oas.org/es/mesecvi/conferenciasdeestadosparte.asp>
- <http://www.onu.org.mx/agenda-2030>
- <https://adnpolitico.com/congreso/2018/11/25/dianaranja-las-iniciativas-de-esta-legislatura-contrala-violencia-de-genero>
- <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/discursos/2016/10/pdf/discursos/CP20161011-2.pdf>
- <https://www.uclg.org>
- <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>
- [www.academia.edu/13961608/Explorando\\_la\\_Dinamica\\_de\\_la\\_Participacion\\_Politica\\_Juvenil\\_en\\_la\\_Gobernabilidad\\_Local\\_en\\_America\\_Latina](http://www.academia.edu/13961608/Explorando_la_Dinamica_de_la_Participacion_Politica_Juvenil_en_la_Gobernabilidad_Local_en_America_Latina)
- [www.bancomundial.org/es/news/pressrelease/2017/05/17/higher-education-expanding-in-latin-america-and-the-caribbean-but-falling-short-of-potential](http://www.bancomundial.org/es/news/pressrelease/2017/05/17/higher-education-expanding-in-latin-america-and-the-caribbean-but-falling-short-of-potential)
- [www.catunescomujer.org/catunesco\\_mujer/documents/Liderazgopolitico.pdf](http://www.catunescomujer.org/catunesco_mujer/documents/Liderazgopolitico.pdf)
- [www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=06&language=spanish](http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=06&language=spanish)
- [www.corteidh.or.cr/tablas/a12068.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/a12068.pdf)
- [www.democraciaparitaria.com/administracion/documentos/ficheros/28112006125125JULIASEVILLA%20democracia%20paritaria%20y%20constitucion.pdf](http://www.democraciaparitaria.com/administracion/documentos/ficheros/28112006125125JULIASEVILLA%20democracia%20paritaria%20y%20constitucion.pdf)
- [www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S\\_01\\_13\\_La%20perspectiva%20de%20genero.pdf](http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S_01_13_La%20perspectiva%20de%20genero.pdf)

- [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)
- [www.gob.mx/gobmx/articulos/mexico-es-el-septimo-pais-del-mundo-con-mas-mujeres-en-su-camara-de-diputados](http://www.gob.mx/gobmx/articulos/mexico-es-el-septimo-pais-del-mundo-con-mas-mujeres-en-su-camara-de-diputados)
- [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf)
- [www.idea.int/publications/parties\\_and\\_parity](http://www.idea.int/publications/parties_and_parity)
- [www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017_Nal.pdf)
- [www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-sp.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-sp.pdf)
- [www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm)
- [www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm)
- [www.oas.org/es/sap/deco/pro\\_metodo.asp](http://www.oas.org/es/sap/deco/pro_metodo.asp)
- [www.oas.org/es/cim/democracia.asp](http://www.oas.org/es/cim/democracia.asp)
- [www.oas.org/es/CIM/docs/CiudadaniaMujeresDemocracia-Web.pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/CiudadaniaMujeresDemocracia-Web.pdf)
- [www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-FactSheet-ES.pdf](http://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-FactSheet-ES.pdf)
- [www.oecd.org/mexico/Gender2017-MEX-es.pdf](http://www.oecd.org/mexico/Gender2017-MEX-es.pdf)
- [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)
- [www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=2&str=M](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=2&str=M)
- [www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-97532010000200006](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532010000200006)
- [www.uclg.org](http://www.uclg.org)
- [www.un.org/spanish/milenio/ares552.htm](http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.htm)
- [www.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic\\_governance/diagnostico-de-la-participacion-politica-y-liderazgo-de-mujeres.html](http://www.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/diagnostico-de-la-participacion-politica-y-liderazgo-de-mujeres.html)
- [www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument)
- [www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/~/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/~/csw/bpa_s_final_web.pdf)
- [www.unwomen.org/es](http://www.unwomen.org/es)
- [www.unwomen.org/es/news/stories/2014/3/progress-for-women-in-politics-but-glassceiling-remains-firm#sthash.RYw2XasJ.dpuf](http://www.unwomen.org/es/news/stories/2014/3/progress-for-women-in-politics-but-glassceiling-remains-firm#sthash.RYw2XasJ.dpuf)
- [www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.4VptYile.dpuf](http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.4VptYile.dpuf)
- [www.unwomen.org/es/what-we-do/post-2015](http://www.unwomen.org/es/what-we-do/post-2015)
- [www.urv.cat/media/upload/~/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/~/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf)

- [www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/03/01/000094946\\_01020805393496](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/03/01/000094946_01020805393496)
- [www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm)
- [www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=4515](http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=4515)
- [www3.diputados.gob.mx/.../Participaci3n%20pol3tica%20de%20las%20mujeres%2](http://www3.diputados.gob.mx/.../Participaci3n%20pol3tica%20de%20las%20mujeres%2)

## LEGISLACIÓN

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*

*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*

*Ley General de Partidos Políticos*

*Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*

*Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1974*

*Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2001*

*Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007*

*Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008*

*Diario Oficial de la Federación, 8 de septiembre de 2008*

*Diario Oficial de la Federación, 7 de julio de 2011*

*Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014*

*Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014*

*Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016*

*Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2016*

## ANEXO 1

### Ejemplos en los cuales destaca la participación de mujeres diputadas y senadoras en materias que atañen al bienestar y mejora de las condiciones de vida de las mujeres

**En materia de violencia de género**, “en septiembre pasado, el primer Congreso con equidad de género entró en funciones, luego de un proceso electoral en el que, justamente, se registraron diversos casos de violencia política contra mujeres, y de un año en el que las agresiones contra mujeres se colocaron como un problema central de la agenda pública. Desde entonces, en la actual Legislatura —en la que las mujeres ocupan 244 de las 500 curules en San Lázaro y 63 de los 128 escaños en el Senado— se han recibido siete iniciativas que buscan ayudar a acabar con la violencia de género:

#### 1. Transparencia en el proceso de alerta de género

El 4 de octubre, la diputada panista Josefina Salazar Báez propuso una adición al artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con la que se busca garantizar los principios de transparencia, máxima publicidad y acceso a la información en el proceso de declaración de Alerta de Violencia de Género. La propuesta fue turnada a la Comisión de Igualdad de Género, donde sigue pendiente.

#### 2. Fortalecer facultades de Gobernación

La diputada Martha Tagle, de Movimiento Ciudadano, propuso el 31 de octubre una adición al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Su iniciativa plantea ampliar las facultades de la Secretaría de Gobernación (Segob) en materia de atención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Fue turnada a la Comisión de Gobernación y Población, donde está en revisión.

#### 3. Campañas de difusión de la alerta de género

Otra iniciativa de la legisladora Salazar Báez, para el artículo 48 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, busca facultar al Inmujeres para realizar campañas de difusión de la alerta de género a través de su Estrategia Anual de Comunicación Social, a fin de difundir en la entidad en que se emita la declaratoria en qué consiste, su importancia y motivos de existencia. Sigue pendiente en la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara.

#### 4. Cumplimiento de la alerta de género

Esta iniciativa también fue presentada por Salazar Báez en octubre y tiene por objeto establecer plazos para el cumplimiento de las medidas originadas por la declaratoria de alerta de género, para lo cual propone que se establezca un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género, que vigile el cumplimiento de los periodos, y facultar al gobierno federal, a través de la Segob, para establecer los tiempos para el cumplimiento de las medidas. Su revisión sigue pendiente.

#### 5. Tipificar el delito de violencia política

Es una iniciativa presentada el 13 de septiembre por el diputado Marco Antonio Gómez Alcántara, del Partido Verde, quien propone reformas a la Ley General en Materia de Delitos Electorales para tipificar y sancionar el delito de violencia política por razón de género, así como facultar a la Procuraduría General de la República (PGR) y las fiscalías y procuradurías estatales para desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración para identificar y sancionar los casos correspondientes. Está pendiente en la Comisión de Igualdad de Género.

#### 6. Fortalecer información sobre violencia de género en universidades

La diputada Ximena Puente de la Mora, del PRI, propuso el 9 de octubre reformas a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de información relacionada con casos de violencia de género en la educación superior, para lo que propone establecer que las instituciones de educación superior públicas autónomas deban publicar y actualizar las estadísticas de las denuncias que lleguen a recibir. Actualmente, la iniciativa está en revisión en la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

#### 7. Acciones de todos los niveles de gobierno

La iniciativa de la diputada Verónica Juárez Piña, del PRD, tiene por objeto garantizar la participación de todos los niveles de gobierno en la erradicación de la violencia de género. Para ello propone reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, y definirla como el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado. Se mantiene pendiente en la Comisión de Igualdad de Género.”

Fuente: “#DíaNaranja: Las iniciativas de esta Legislatura contra la violencia de género”, aDn político, <https://adnpolitico.com/congreso/2018/11/25/dianaranja-las-iniciativas-de-esta-legislatura-contra-la-violencia-de-genero>

**En materia de salud sexual y reproductiva**, “en el marco de las últimas manifestaciones de diversos organismos de la sociedad civil y políticos en México tanto para despenalizar el aborto a nivel federal como para proteger la vida desde el momento de la concepción, integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Senado presentaron una iniciativa para que el aborto pueda realizarse sin ningún impedimento hasta las 12 semanas de gestación, para ello pretenden modificar el Código Penal y Código Civil Federal, así como de la Ley General de Salud. [...] La propuesta fue presentada por la senadora Leonor Noyola Cervantes quien señaló que la prohibición y restricción del aborto no erradica esta práctica y pone en riesgo a las mujeres que recurren a este procedimiento:

1. La diputada morenista, Lorena Villavicencio, propuso reformar el Código Penal Federal y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para permitir el aborto antes de las 12 semanas de gestación.

2. Porfirio Muñoz Ledo, también diputado por Morena y presidente de la Cámara de Diputados, presentó una iniciativa para garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres, a través de más derechos, entre los que destacan la autonomía reproductiva.

3. Verónica Juárez Piña, coordinadora de los diputados del PRD y su compañera de bancada, Norma Azucena Rodríguez, presentaron una iniciativa para reformar el Código Penal Federal y la Ley General de Salud para que los establecimientos públicos y privados de salud puedan practicar un aborto cuando la mujer así lo solicite, siempre y cuando sea antes de las 12 semanas. También contempla una sanción de 1 a 3 años de prisión, al que con el consentimiento de la mujer la haga abortar después de las 12 semanas de gestación y con una pena de 3 a 6 años cuando fuere sin el consentimiento.

4. La diputada perredista, Guadalupe Almaguer, presentó una reforma para establecer que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos y garantizar este derecho, estableciendo la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la interrupción del embarazo cuando la mujer interesada así lo solicite o lo necesite, como una obligación institucional.”

La iniciativa, que reforma el artículo 22 del Código Civil Federal, el Capítulo VI del Código Penal Federal, sobre aborto y el artículo 67 de la Ley General de Salud, se presentó el 7 de marzo de 2019 y se encuentra pendiente en las comisión(es) de origen.

Fuentes:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=574a2018fd24f16e743bb670382faff2&Seguimiento=3826340&Asunto=3824890#T](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=574a2018fd24f16e743bb670382faff2&Seguimiento=3826340&Asunto=3824890#T)  
yoinfluyo, “Impulsan fuerte en el Congreso el tema del aborto”,  
<http://www.yoinfluyo.com/mexico/215-vida-y-familia/6127-impulsan-fuerte-en-el-congreso-el-tema-del-aborto>

**En materia de guarda y custodia de los hijos**, en el Decreto Número 25455/LX/15 de fecha 5 de septiembre de 2015, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, se expidió la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco; y se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Civil, Código de Procedimientos Civiles, Código de Asistencia Social, Ley Orgánica de la Procuraduría Social, Ley para la Operación de albergues, Ley de Justicia Alternativa y Ley del Registro Civil, todos ordenamientos del Estado de Jalisco, resultado de las iniciativas y participación de las diputadas Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, Fabiola Loya Hernández, Idolina Cosío Gaona y del diputado Héctor Pizano Ramos.

Fuente: <http://www.congreso.jal.gob.mx/?q=boletines/aprueban-reformas-sobre-guarda-y-custodia-de-los-ni-os>

**En materia de gestión del agua**, “en una comunidad de Tabasco, un grupo de mujeres se organizó para poner una toma de agua en el centro del pueblo, debido a que tenían que ir muy lejos para traerla a sus casas y la toma estaba muy contaminada por un derrame petrolero ocurrido hacía

tiempo. Las mujeres de tres pueblos tramitaron los permisos necesarios ante las autoridades y ellas mismas comenzaron a abrir las zanjas para meter la tubería que tenía que pasar de un pueblo a otro. Cuando ya habían avanzado bastante, los hombres vieron que el proyecto era posible y también comenzaron a cavar. Finalmente, las mujeres lograron que un día la llave estuviera donde ellas querían y sobre todo donde la necesitaban. El agua entró al pueblo. Cuando se hizo la entrega de la llave, las autoridades la adjudicaron a la autoridad comunitaria, quien a su vez la entregó a un hombre al que nombró el “responsable de la llave”. Poco tiempo después, las mujeres continuaban yendo por el agua hasta el río, ya que el hombre responsable de la llave daba preferencia a lo que consideraba importante para el pueblo, como regar la tierra y dar de beber a los animales. A pesar de que las mujeres fueron las que trabajaron para que el agua llegara hasta su comunidad sin tener que acarrearla, al perder el control de la llave perdieron también el poder de decisión sobre su uso”.

*Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Metodología: Escuela de Género y Agua, México, SEMARNAT, 2010, p. 22.*

## ANEXO 2

### Normativas nacionales de los países latinoamericanos y caribeños sobre cuotas y paridad de género en la política institucional, en sus diferentes niveles

País	Normativa sobre cuotas de paridad y género	Alcance	Mujeres en cargos (%)
<b>Argentina</b>	Constitución Política de la Nación de Argentina	La igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación del régimen de partidos y el régimen electoral.	
	Ley 27.412, sobre paridad de género en ámbitos de la representación política	Modifica el Código Electoral Nacional para instituir como requisito para la oficialización de las listas de candidatos que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur, que las mismas se conformen ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente, bajo la penalidad de que se oficialice las que no cumplan con este requisito. Establece que en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a diputado/a nacional, lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares, según el orden establecido. La violación de la paridad de género en las elecciones de autoridades y de los organismos partidarios queda establecida como causa de caducidad de la personalidad política de los partidos.	50%
	Ley Nacional de Cupo 24.012.	Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de 30% de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla con estos requisitos.	30%
<b>Bolivia</b>	Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Congreso Nacional. Octubre (CPE) (Texto del año 2008 promulgado el año 2009)	Art. 147. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones para hombres y mujeres. En general, se establece que en la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.	
	Ley 26, Ley del régimen electoral	Principio de Equivalencia "La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos	50%

		individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" (Art. 2, h). El Art. 11 referido a la democracia intercultural considera el principio de equivalencia y alternancia y señala en su inciso c) "Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, respetarán los principios mencionados en el párrafo precedente."	
	Ley 25, Ley del Órgano Judicial	Establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional seleccionará de entre las postulaciones la lista de candidaturas para el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental. Se agrega que esta lista deberá cumplir los criterios de equivalencia de género y representación intercultural y será sometida a votación ciudadana, explicitando que el 50% de los puestos de la lista deben corresponder a mujeres. Se dispone además que el 50% de los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia, elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia de listas enviadas por el Consejo de la Magistratura, deben ser mujeres.	50%
	Ley 18 del Órgano Electoral Plurinacional	Art. 4. Principio de Equivalencia. El Órgano Electoral plurinacional asume y promueve la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos.	50%
	Ley 4.021 Régimen Electoral Transitorio	La participación ciudadana deberá ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres (Art.4, II) Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, asambleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios deberán respetar la igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción. Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, serán nominados de acuerdo a sus propias normas y procedimientos. (Art.9)	
	Ley 3153/2005, que modifica el Código Electoral	Las listas de concejales municipales deberán incorporar al menos 30% de mujeres y, serán presentadas de modo tal que al primer concejal hombre-mujer, le corresponda una suplencia mujer-hombre; la segunda y tercera concejalías titulares, serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre. En caso de alianza política, entre agrupaciones ciudadanas, en las listas de pueblos indígenas y partidos políticos se aplicará la participación porcentual por género y en listas alternadas." Artículo segundo. De la inscripción de listas de	50%

		candidatos, Art.5, 2 b), c), d) 3 -explicita sanción y Art.112).	
	Ley 2.771 de Agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas	Art. 8. Las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, establecerán una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia.	50%
	Ley 1983, Ley de los partidos políticos. Corte Nacional Electoral 1999	Art. 19. Señala la obligatoriedad de incluir un mínimo de 30% de mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana.	30%
	Obligatoriedad de incluir un mínimo de 30% de mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana.	En las listas presentadas a la Corte Electoral de candidatos a senadores titulares y suplentes, al menos uno de cada cuatro candidatos por departamento será mujer. c) De candidatos a diputados plurinominales por cada departamento, en estricto orden de prelación de titulares y suplentes. Estas listas incorporarán un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer. d) De candidatos a diputados por circunscripciones uninominales. Titulares y suplentes con especificación de la circunscripción en la que se presentan, procurando la participación efectiva de la mujer. 3. Aquellas listas que no cumplan con esta disposición, no serán admitidas por la Corte Nacional Electoral, en cuyo caso el partido, frente o alianza podrá enmendarlas en un plazo de 24 horas de haber sido notificado. (Parte III, Modificaciones a la Ley 1704; Artículo tercero. De la inscripción de listas de candidatos, Art.5, 2 b), c), d) y 3).	30%
Brasil	Ley 13.165	Modifica 9.504/1997, 9.096/1995 para reducir los costos de las campañas electorales, simplificar la administración de los Partidos Políticos e incentivar la participación femenina, estableciendo que establecía que los partidos tendrían que reservar, en cuentas bancarias específicas para este fin, un mínimo de 5% y un máximo de 15% del monto del Fondo Partidario para el financiamiento de campañas de sus candidatas mujeres. Ahora bien, el Supremo Tribunal Federal juzgó procedente una Acción Directa por Inconstitucionalidad, interpretando de acuerdo a la Constitución el artículo 9 de la ley 13.165/2015: se debe equiparar el monto mínimo de recursos del Fondo Partidario que deben ser designados a las candidaturas femeninas al mínimo legal de candidaturas femeninas que debe ser respetado por los partidos de acuerdo a la ley 9.504/1197, es decir, no menor que un 30%, para elecciones mayoritarias y proporcionales; y fijó que, en el caso de haber proporción de candidaturas femeninas superior a un 30%, el mínimo de recursos globales del partidos destinados a campañas le sean destinados en la misma proporción	
	Ley 12.034 que altera la Ley de los Partidos Políticos y el Código	Establece: i) mínimo de 5% del fondo del partido para programas de promoción y difusión de la participación política de las mujeres; ii) mínimo de 10% del tiempo del programa del partido para promoción y divulgación de la participación de mujeres en la política.	10%

	Electoral		
	Ley 9504/1997. Establece normas para elecciones	Al registrar candidatos para la Cámara de Diputados, Cámara Legislativa, Asambleas Legislativas y Cámaras Municipales cada partido o coalición deberá reservar como mínimo el 30% y como máximo 70% para las candidaturas de cada sexo.	30%
	Ley 9100/1995. Establece normas para elecciones municipales 1996	Aprueba cuota 20% en listas electoras para el legislativo municipal.	20%
<b>Chile</b>	Ley 20.840	Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.	40%
<b>Colombia</b>	Ley 1.475 Se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones	Establece la obligación de que en las listas de candidaturas para elecciones a cuerpos colegiados se incluyeran al menos un 30% de mujeres.	30%
	Ley 581	Estipula un 30% de mujeres para cargos administrativos, pero no incluye los cargos electivos legislativos. En 1999 se estableció una Ley de Cuotas de 30% para ambas cámaras legislativas y en 2001 fue declarada inconstitucional	30%
<b>Costa Rica</b>	Ley 8.765 Código Electoral. 2009	Establece paridad en la participación política. En las estructuras internas de los partidos políticos, en elecciones populares y para la capacitación.	50%
	Ley 7.653 que modifica ley 1.536 de 1952	Se obliga a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres en un porcentaje del 40% en la estructura partidaria, en las papeletas para los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales.	40%
	Ley 7.142 de promoción de la igualdad social de la mujer	Art. 5. Ordena a los partidos políticos incorporar en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales.	
	Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 2096-E-2005	Define la cuota electoral mínima como mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer.	
	Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 1544-E-2001	Promover la designación de mujeres en las papeletas de candidatos del Partido a los puestos de elección popular.	

	Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 1543-E-2001	Establece la incorporación de los mecanismos que garanticen la cuota electoral en los estatutos partidarios.	
	Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 918-E-2000	Establece la inclusión de las mujeres en las listas de candidatos a diputados, procurando ser ubicadas en puestos con posibilidades de resultar electas.	
	Resolución Tribunal Supremo de Elecciones 804-E-2000	Aplica la cuota en las elecciones de regidores y síndicos.	
<b>Ecuador</b>	Constitución Política	Art. 116. Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.	
		Disposiciones transitorias, Decimoséptima. Se reconocerá a las mujeres la participación del 20% en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados y tratados internacionales vigentes".	<b>20%</b>
	Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia, 2009	Como medida de acción afirmativa dispone que, en la proclamación de autoridades electas o electos, cuando exista empate por el último escaño y entre los empatados haya una mujer, se le adjudique el escaño a ella. Promueve la representación paritaria en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, así como en los partidos y movimientos políticos.	<b>50%</b>
	Reglamento general a la Ley de elecciones del Ecuador 2000	La participación equitativa de hombres y mujeres como candidatos en los procesos de elección popular, así como el ejercicio del derecho al voto queda garantizado en condiciones de igualdad según la Constitución y la Ley. Art. 3.; La Ley de Cuotas constituye un conjunto de normas inmersas en la Ley de elecciones. Se establece una cuota mínima de mujeres en las listas electorales y la ubicación alternada y secuencial. La cuota partió de una base del 20% y ha subido un 5% en cada proceso electoral, sea éste presidencial y legislativo o de autoridades seccionales, llegando al 45%.	<b>45%</b>
	Resolución 028-2002-TC	Define que la única fórmula permitida de alternancia y secuencia es aquella en la que un hombre se ubique detrás de una mujer, o viceversa, desde el encabezamiento de la lista hasta el cumplimiento de la cuota.	
<b>El Salvador</b>	Ley de Partidos Políticos Febrero 2013	Art. 37. Establece que los partidos políticos deberán integrar en sus planillas para elecciones al menos un 30% de mujeres. Esta medida positiva de carácter temporal tendrá vigencia para las próximas cinco elecciones de diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa, y cuatro elecciones del Parlamento Centroamericano, a partir de la vigencia de esta ley.	<b>30%</b>

<b>Guyana</b>	Declaración de la ley 2001 (enmienda) del pueblo (artículo 11B, artículos 5-7)	Establece la representación de género como un criterio de elegibilidad para los partidos políticos que deseen impugnar las elecciones nacionales y regionales. Afirma que cada partido político debe tener al menos un tercio de las mujeres en la lista de representantes presentados a la Comisión Electoral de Guyana (GECOM). Cualquier partido político que no cumpla con esta disposición no será elegible para disputar elecciones. Esta ley también incluye la provisión de que, como máximo, el 20% del número de circunscripciones en las que una parte está impugnando puede no contener a ninguna mujer en los escaños geográficos para la legislatura y las elecciones a los consejos democráticos regionales. En otras palabras, se pueden presentar listas sin candidatas, ya que el requisito de una tercera cuota es el total de las listas presentadas por cada partido político.	<b>33%</b>
<b>Haití</b>	Ley constitucional para enmendar la Constitución de 1987	Art. 31.1.1. El principio de cuota de al menos el treinta por ciento (30%) de mujeres es reconocida en todos los niveles de la vida nacional, incluyendo el servicio público. Art. 17.1. Toda ley relativa a los partidos políticos debe operar sus estructuras y mecanismos de acuerdo con el principio de cuota de al menos el treinta por ciento (30%).	<b>30%</b>
<b>Honduras</b>	Decreto 54	Modifica la Ley Electoral elevando al 40% la cuota de mujeres en las nóminas de candidatos a cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos, así como en las candidaturas a cargos de elección popular. Cuando se deba elegir un sólo candidato se aplicará el principio de igualdad debiendo ser de distinto sexo los candidatos propietarios y suplentes. Establece que a partir del período electoral 2016 se aplicará el principio de paridad (50% de mujeres y 50% de hombres).	<b>50%</b>
	Código Electoral	Art. 104. Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de 30% como mínimo, aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vice alcaldes y regidores. Art.105. El TSE estará a cargo de la sanción, si los partidos políticos no cumplen con el porcentaje deberán pagar una multa equivalente al 5 % de la deuda política.	<b>30%</b>
	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer	Art. 81 Especifica el 30% como mínimo en los cargos de dirección de los partidos políticos, diputadas propietarias y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldesas, vice alcaldesas y regidoras. En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado, no serán aplicables dichas disposiciones.	<b>30%</b>
<b>México</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Art. 41. Eleva a rango constitucional la paridad de género en la competencia electoral para las candidaturas al Congreso Federal y los locales.	<b>50%</b>
	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Garantiza la paridad de género en la competencia electoral, para las candidaturas al Congreso Federal y los locales.	

	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE	La legislación de cuotas en México es una sucesión de modificaciones que evolucionan en la norma de 30% (1996) a 40% en la legislación promulgada en enero 2008. Se refiere a la inscripción de candidaturas para el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, con excepción de las candidaturas de mayoría relativa (Art 218, inciso 3 y 2). Y se establece que tanto las solicitudes de registro 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 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Art.219. 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. Art.220 Inciso 1. La sanción por no cumplimiento es que en primera instancia, se hará una amonestación pública, para luego en caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. Art. 221 Incisos 1 y 2.	40%
	Sentencia 12.624 del Tribunal Electoral del Poder judicial	Impugna el acuerdo 327 de 2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral (que interpretaba la ley favoreciendo el incumplimiento de la cuota de género de los partidos políticos). Indica los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto.	
<b>Nicaragua</b>	Ley 790, Ley de Reforma a la Ley 331, "Ley Electoral"	Entre otras cosas, da nueva redacción al artículo 82, el cual instituye que: "Los partidos políticos o alianzas de partidos que participan en las elecciones municipales, de diputados y diputadas de la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano, deberán presentar en sus listas de candidatos un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres ordenados de forma equitativa y presentada de manera alterna".	50%
<b>Panamá</b>	Ley 54	Se reforma el Código Electoral, en cuyo artículo 239 establece que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias las postulaciones se harán garantizando que como mínimo el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas sea para mujeres.	50%
	Texto único del Código Electoral, gaceta oficial con reformas, Leyes 17 y 27/2007	La cuota electoral se incorpora al Código Electoral el año 1997 con la Ley 22, Art.182-A y luego en las modificaciones al Código Electoral de 2007 quedando tipificado en el Capítulo III, Artículos 236 y 239. El primero se refiere a las postulaciones de los partidos a todos los cargos de elección popular. Con un párrafo que especifica que "Los partidos políticos garantizarán la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en Código respecto a las postulaciones." En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres. Los partidos políticos establecerán en su régimen	30%

		interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaria femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos	
<b>Paraguay</b>	Ley 834/96 del Código Electoral Art.32 modificado por la Ley 1830/01 Inciso r	Promueve que las mujeres deben ser promovidas a cargos electivos en un porcentaje no inferior 20%. A efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, deberá postularse una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, quedando cada partido, movimiento o alianza propiciador de listas en libertad de fijar la precedencia (Art.32 Inciso r). Los partidos políticos, movimientos o alianzas, que no cumplan en las postulaciones de sus elecciones internas con estas disposiciones, serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los tribunales electorales respectivos.	<b>20%</b>
<b>Perú</b>	Constitución Política del Perú	Art. 191. Se agrega el señalamiento que se debe aplicar el 30% para las consejeras de los gobiernos regionales. "El consejo regional como órgano normativo y fiscalizador de los gobiernos regionales deberá considerar porcentajes mínimos para hacer para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales.	<b>30%</b>
	Ley orgánica de elecciones 26.859	Art. 116. La primera legislación de cuotas se implementa en 1997 y fijaba un 25% de representación de mujeres en las elecciones parlamentarias y municipales.	<b>30%</b>
	Ley 27.387, ley que modifica la ley 26.859, Ley Orgánica de Elecciones	Art. Único. Se modifica el porcentaje de las cuotas para ambos niveles, con un incremento a 30% en el año 2000, especificando que "las listas de candidatos al congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer".	<b>30%</b>
	Ley 28.094, Ley de partidos políticos	Art. 26. Debe aplicarse el 30% para candidaturas internas de partidos y para cargos de representación popular.	<b>30%</b>
	Ley 28869/2006	Art. 1. Para los consejos municipales, la posición de los candidatos en la lista deberá estar conformada por no menos de 30% de hombres o mujeres, no menos del 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.	<b>30%</b>
<b>República Dominicana</b>	Ley 12, que modifica la parte final del Artículo 268 de la Ley Electoral 275- 97	Art. 68. Se sustituye el porcentaje de 25% a 33% cuando se trate de nominaciones a cargos de diputados y para cargos municipales, excepto el de síndico; además, el porcentaje será colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a	<b>33%</b>

		hombres. Toda propuesta que no respete el porcentaje de 33% será declarada nula y no será aceptada por el organismo electoral.	
	Ley 13/2000	Art. 1. Obliga a los partidos a incluir una mujer en la boleta electoral para el puesto de síndico (a) o vicesíndico (a).	
	Ley electoral 275	Art. 68. Los partidos incluirán una proporción no menor a 25% en la nominación de candidatos a cargos congresionales y la junta electoral, cargos municipales, los partidos y agrupaciones políticas.	25%
Uruguay	Ley 18.487	Define la integración de ambos sexos en las listas de suplentes de acuerdo a los artículos 1 y 2 de la Ley N° 18.476, del 3 de abril de 2009, y de conformidad con la Ley N° 7.812, del 16 de enero de 1925, en la redacción dada por la Ley N° 17.113, del 9 de junio de 1999. Declara que se incluirán integrantes de ambos sexos cuando se trate del sistema de suplentes ordinales, incluyendo dichas ternas en las dos listas o nóminas de candidatos titulares y suplentes; ambas listas o nóminas son independientes para la conformación de las ternas. Las ternas integradas por candidatos de ambos sexos corresponderán a la lista de titulares y de suplentes. La ley regirá para elecciones nacionales o municipales a partir de 2014.	
	Ley 18.476 Ley de Órganos Electivos Nacionales y Departamentales y de Dirección de los Partidos Políticos	Establece que para la integración de las autoridades nacionales y departamentales de los partidos políticos, se deben incluir en cada lista personas de ambos sexos en cada terna de candidatos en el total de la lista presentada o en los primeros quince lugares de la lista. El mismo criterio se aplicará a cada lista de candidatos, el titular y sus suplentes a las Intendencias Municipales. Esta disposición también regirá para la integración de los respectivos órganos de dirección partidaria.	
Venezuela	Constitución República Bolivariana de Venezuela	Art. 21. Determina que todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.	50%
	Reglamento especial para garantizar los derechos de participación política de forma paritaria en las elecciones de diputadas y diputados a la Asamblea Nacional 2015	Art. 3. Las postulaciones para las elecciones de diputadas y diputados a la Asamblea Nacional del año 2015, deberán tener una composición paritaria y alterna de cincuenta por ciento para cada sexo.	50%
	Resolución 080721-658 2008	Art. 16. Las candidaturas para los consejos legislativos regionales, concejales metropolitanos y concejales al Cabildo del distrito del Alto Apure que se presenten para las elecciones reguladas por las presentes normas, deberán tener una composición paritaria y alterna, de 50% para cada sexo. En los casos que no sea posible aplicar la paridad, dicha postulación deberá tener como	50%

		mínimo el 40% y como máximo el 60% por cada sexo.	
	Resolución 050401-179, 194° y 146°	Art. Primero. El Consejo Nacional Electoral resuelve exigir a las organizaciones con fines políticos, a los grupos de electoras y electores y a las asociaciones de ciudadanas y ciudadanos, conformar la postulación de sus candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria.	<b>50%</b>

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL, *Leyes de cuotas y paridad*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>

### ANEXO 3

#### Marco jurídico internacional y nacional de protección de los derechos humanos de las mujeres

<b>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) - CONVENCIONES</b>	<b>Firma</b>	<b>Aprobación Senado</b>	<b>Publicación DOF</b>
Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores	30 septiembre 1921	10 mayo 1932	25 enero 1936
Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad	11 octubre 1933	3 mayo 1938	21 junio 1938
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer	3 diciembre 1933	27 enero 1936	7 abril 1936
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena	21 marzo 1950	21 febrero 1956	19 junio 1956
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	31 marzo 1953	23 marzo 1981	28 abril 1981
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada	20 febrero 1957	4 abril 1979	25 octubre 1979
Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios	10 diciembre 1962	22 febrero 1983	19 abril 1983
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	7 marzo 1966	20 febrero 1975	13 junio 1975
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)	18 diciembre 1979	23 marzo 1981	18 junio 1981
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	18 diciembre 1990	8 marzo 1999	13 agosto 1999
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo	30 marzo 2007	27 septiembre 2007	2 mayo 2008
<b>PROTOCOLOS Y PACTOS</b>			
Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de octubre de 1933	12 noviembre 1947	7 marzo 1949	19 octubre 1949
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 diciembre 1966	24 marzo 1981	20 mayo 1981
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 diciembre 1966	23 marzo 1981	12 mayo 1981
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 diciembre 1966	15 marzo 2002	3 mayo 2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, CEDAW	6 octubre 1999	15 marzo 2002	3 mayo 2002

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	15 noviembre 2000	22 octubre 2002	10 abril 2003
<b>ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) – CONVENIOS</b>			
Convenio 45 relativo al Empleo de las Mujeres en los Trabajos Subterráneos de toda Clase de Minas (Mujeres)	29 junio 1935	21 febrero 1938	
Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación	9 julio 1948	1 abril 1950	
Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración	29 junio 1951	23 agosto 1952	
Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso	25 junio 1957	1 junio 1959	
Convenio 111 sobre la Discriminación (empleo y ocupación)	25 junio 1958	11 septiembre 1961	
Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo	26 junio 1973	10 junio 2015	
Convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares	23 junio 1981	No ratificado	
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales	27 junio 1989	5 septiembre 1990	
Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil	17 junio 1999	30 junio 2000	
Convenio 183 sobre la Protección de la Maternidad	15 junio 2000	No ratificado	
Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos	16 junio 2011	No ratificado	
<b>ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) - CONVENCIONES</b>			
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer	3 diciembre 1933	27 enero 1936	7 abril 1936
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer	30 abril 1948	11 agosto 1954	16 noviembre 1954
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	2 mayo 1948	24 marzo 1981	29 abril 1981
Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”	22 noviembre 1969	18 diciembre 1980	7 mayo 1981
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”	4 junio 1994	26 noviembre 1996	19 enero 1999
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	8 junio 1999	26 abril 2000	12 marzo 2001
<b>PROTOCOLOS</b>			

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"	17 noviembre 1988	12 diciembre 1995	27 diciembre 1995
<b>DECLARACIONES</b>			
Declaración Universal de los Derechos Humanos	10 diciembre 1948		
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	2 mayo 1948		
Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto al Desarrollo	14 diciembre 1974		
Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	7 noviembre 1967		
Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social	11 diciembre 1969		
Declaración sobre el Derecho al Desarrollo	4 diciembre 1986		
Declaración de Atenas Democracia Paritaria	3 noviembre 1992		
Declaración y Programa de Acción de Viena	25 junio 1993		
Declaración sobre la eliminación de la Violencia contra la Mujer	20 diciembre 1993		
Declaración del Milenio	8 septiembre 2000		
<b>CONFERENCIAS INTERNACIONALES</b>			
Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer	1975		
Conferencia Mundial de Derechos Humanos	1993		
Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo	1994		
Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	1995		
Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer	1995		
Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	2001		
<b>SEGUIMIENTO A CONFERENCIAS INTERNACIONALES</b>			

Beijing +5, “Mujer 2000: Igualdad entre los Géneros, Desarrollo y Paz para el Siglo XXI”	2000		
--	------	--	--

### Marco nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1º., 4º. y 123, título sexto, apartado A, fracción VII)	5 de febrero de 1917 Última reforma publicada <i>DOF</i> 29-01-2016
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Publicado en el <i>DOF</i> 20-05-2013
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar	9 de julio de 1996
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	12 de enero 2001
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	11 de junio 2003
Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres	2 de agosto 2006
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	1 de febrero de 2007
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	23 de mayo de 2014
Ley General de Partidos Políticos	23 de mayo de 2014

### Local

Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal	28 de febrero de 2002
Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal	19 de julio de 2006
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal	29 de enero de 2008

Fuente: elaboración propia con base en información recabada de las siguientes páginas Web: <http://www.sre.gob.mx/tratados/>; <http://dof.gob.mx/>; <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>; [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::p11200\\_country\\_id:1027](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::p11200_country_id:1027)

## ANEXO 4 Paridad política en las entidades federativas

### PARIDAD

#### PARIDAD EN DIPUTACIONES

AGS	B.C.	B.C.S.	CAMP.	CHIS.	CHIH.	CDMX.	COAH.	COL.	DGO.	GTO.	GRO.	HGO.	JAL.	MX.	MICH.	MOR.	NAY.	N.L.	OAX.	PUE.	QRO.	Q.ROO.	S.L.P.	SIN.	SON.	TAB.	TAMPS.	TLAX.	VER.	YUC.	ZAC.		
SI	No	SI	No																														
Ley o Código Electoral Constitucional																																	

#### PARIDAD VERTICAL EN AYUNTAMIENTOS

AGS	B.C.	B.C.S.	CAMP.	CHIS.	CHIH.	CDMX.	COAH.	COL.	DGO.	GTO.	GRO.	HGO.	JAL.	MX.	MICH.	MOR.	NAY.	N.L.	OAX.	PUE.	QRO.	Q.ROO.	S.L.P.	SIN.	SON.	TAB.	TAMPS.	TLAX.	VER.	YUC.	ZAC.		
SI	SI	SI	SI	SI	No	SI	No	SI	No	SI	SI	SI	SI																				
Ley o Código Electoral Constitucional																																	

#### PARIDAD HORIZONTAL EN AYUNTAMIENTOS

AGS	B.C.	B.C.S.	CAMP.	CHIS.	CHIH.	CDMX.	COAH.	COL.	DGO.	GTO.	GRO.	HGO.	JAL.	MX.	MICH.	MOR.	NAY.	N.L.	OAX.	PUE.	QRO.	Q.ROO.	S.L.P.	SIN.	SON.	TAB.	TAMPS.	TLAX.	VER.	YUC.	ZAC.		
SI	SI	SI	No	SI	SI	SI	SI	No	No	No	SI	No	SI	No	No	SI	SI	No	No	SI	No	No	SI	SI	SI	SI	No	No	No	SI	SI	SI	No
Ley o Código Electoral Constitucional																																	

Fuente: elaboración propia con base en datos del observatorio de participación política de las mujeres en México, véase <https://observatorio.inmujeres.gov.mx/mvc/view/public/index.html?v=2.8.3>.