



2

LA APLICACIÓN DE ATENEA EN MÉXICO

2.1 Contexto de ejecución del diagnóstico sobre el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres en México

El IPP constituye la suma de un amplio esfuerzo de acopio y sistematización de información primaria y fuentes secundarias, para lo cual se utilizó la “ficha de recolección de información a nivel país”, herramienta estandarizada diseñada para recabar resultados que permitan el análisis comparado entre países de acuerdo al mecanismo ATENEA.

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 puso a prueba la *paridad horizontal* para postular candidaturas a las presidencias municipales (alcaldías).

El diagnóstico se realizó a partir de la medición de 40 indicadores desagregados en ocho dimensiones del IPP, además de incluir información complementaria y de contexto (fuentes secundarias)³ para el análisis del ejercicio efectivo del derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos desde una perspectiva paritaria, más específicamente, del criterio de paridad estricta, que significa una participación de 50/50 mujeres y hombres, como precondition para alcanzar la igualdad sustantiva y efectiva.

El diagnóstico se estructuró de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta una breve caracterización del marco institucional mexicano y de la situación general de las mujeres. Le sigue un análisis del estado que presenta cada dimensión del IPP en México, identificando avances y desafíos para alcanzar la paridad de acuerdo con los puntajes obtenidos en los indicadores. A efectos de profundizar el diagnóstico e identificar lecciones que orienten el diseño de rutas de acción y políticas públicas, el Informe País incorpora además información que permite identificar buenas prácticas, subraya aquellas que favorecieron la inclusión del principio jurídico de igualdad sustantiva o paridad en el texto constitucional y su impacto en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en el país.

Finalmente, se formulan conclusiones basadas en la evidencia analizada y recomendaciones para lograr la plena incorporación de las mujeres en los espacios públicos de toma de decisión, según el horizonte paritario. Las recomendaciones no tienen un carácter exhaustivo, sino que pretenden señalar algunos nudos críticos para el debate, la apropiación y la definición de alternativas y estrategias por parte de los actores y las instituciones nacionales.

2.2 El marco institucional y el federalismo electoral

México es una República Federal compuesta por 32 estados autónomos en su régimen de gobierno interno.⁴ Los Poderes Ejecutivos de la Unión y de los estados, son nombrados por 6 años sin posibilidad de reelección y se depositan en el Presidente de la Repú-

blica y los Gobernadores/as de cada estado. En cada entidad federativa los Poderes Legislativos se componen de una sola Cámara, mientras que el Congreso de la Unión se integra por dos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados tiene 500 miembros; 300 parlamentarios son elegidos por el principio de MR y 200 por el principio de RP. Por su parte, la Cámara de Senadores tiene 128 miembros: 64 son elegidos por el principio de MR —una fórmula de 2 candidatos por cada entidad federativa—; 32 son asignados a la Primera Minoría (PM) —uno para el partido que obtuvo el segundo lugar en la elección de cada entidad—, y 32 elegidos por el principio de RP.

El Poder Judicial de cada una de las 32 entidades federativas lo encabezan sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia, en tanto que el Poder Judicial Federal (PJF) se organiza jerárquicamente de la siguiente forma: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), TEPJF, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Además, el Poder Judicial de la Federación tiene un órgano de control, con independencia técnica y de gestión: el Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

El sistema electoral mexicano a nivel federal lo componen el Instituto Nacional Electoral (INE), autoridad administrativa regulada en el Artículo 41 de la Constitución; el TEPJF, una autoridad jurisdiccional que se encuentra regulada por el Artículo 99 constitucional; y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), organismo especializado de la Procuraduría General de la República (PGR), encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal.

El INE es un organismo público e independiente en sus decisiones y funcionamiento, encargado principalmente de organizar las elecciones federales y locales, estas últimas en coordinación con las autoridades electorales de las entidades federativas. El INE tiene sus oficinas centrales en la Ciudad de México y, para cumplir con sus fines en todo el país, cuenta con representaciones en las capitales de las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, llamadas juntas locales y

distritales ejecutivas, respectivamente. Cada entidad federativa cuenta con autoridades electorales administrativas denominadas Organismo Público Local Electoral (OPLE) así como también con autoridades electorales jurisdiccionales denominadas Tribunales Estatales Electorales (TEE).

2.3 Situación general de las mujeres en el país

México es el segundo país más poblado de América Latina, caracterizado por su diversidad étnica, cultural y lingüística. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Intercensal 2015, cerca de 120 millones de personas habitan el país, de las cuales 51.4% son mujeres y alrededor del 80% vive en localidades urbanas. En el país coexisten 68 pueblos originarios y más de 7 millones de personas hablan alguna de las 89 lenguas indígenas.

México es un ejemplo de la paradoja que enfrentan diversos Países de Ingreso Medio Alto. Mientras que su economía es la segunda en dimensión a nivel regional y decimosegunda a nivel mundial,⁵ y el país tiene un Índice de Desarrollo Humano Alto (0.762⁶), cerca del 45% de su población vive en condiciones de pobreza y 9.5% en pobreza extrema.⁷ México enfrenta, en este sentido, problemas estructurales de desigualdad, rezago social, discriminación y marginación de amplios grupos y sectores de la población, que se profundizan por razones de género, edad, etnia y territorio.

México ha logrado avances fundamentales 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, el progreso no ha sido uniforme, 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 limi-

tan sus oportunidades, condicionan sus opciones, y obstaculizan su participación en el desarrollo.

En materia educativa, México ha logrado la paridad en el acceso universal a la educación primaria; sin embargo, persisten retos importantes para avanzar hacia la igualdad sustantiva en este ámbito, con énfasis en las oportunidades educativas de mujeres rurales e indígenas. Las mujeres siguen teniendo menor continuidad en los estudios que los hombres y acceden en menor medida al siguiente nivel escolar. La tasa de mujeres jóvenes de 15-29 años que no estudian, ni se capacitan, ni trabajan (las llamadas *ninis*) es de 35%, la segunda más alta de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), después de Turquía.⁸ Las jóvenes de México tienen casi cuatro veces más probabilidades de no estudiar ni trabajar que los varones. Datos de la Encuesta Nacional de Juventud 2010 revelan que la mayoría de las mujeres que no estudian ni trabajan, que se dedicaban al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, se habían casado a temprana edad, estaban embarazadas o habían sido madres, situación que plantea barreras adicionales para que completen sus estudios, y mejoren su condición económica presente y las perspectivas de trabajo futuras.

Otros datos de la Encuesta Intercensal 2015, revelan que el nivel de escolaridad de las mujeres alcanza los 9 años, frente a 9.3 de los hombres; y en las últimas dos décadas la brecha de analfabetismo entre hombres y mujeres ha disminuido considerablemente, inclusive se ha revertido en el grupo de edad de 15 a 29 años (1.2% de mujeres frente a 1.3% de los hombres), aunque sigue siendo considerablemente marcada conforme aumenta la edad de ambos sexos. Si bien México ha logrado la paridad en la matrícula en el nivel superior (licenciatura 49.3%;⁹ maestrías 51.2%; especialidades 51%; posgrados 50.4%¹⁰), el mayor desafío en este ámbito lo constituye la persistente segregación de carreras. Las mujeres se concentran mayoritariamente en las disciplinas tradicionalmente femeninas y, aunque su participación en los campos de la ciencia, matemáticas, ingenierías y tecnologías ha aumentado, siguen siendo minoría.

El acceso de las mujeres a los puestos de decisión dentro de la academia es limitado. En 2013-2014, la proporción de académicas en todo el país fue de 41%; sin embargo, su presencia en el Sistema Nacional de Investigadores fue de 35.8% y la brecha de desigualdad se ensancha crecientemente en todos sus niveles, llegando a una proporción de casi cuatro hombres por una mujer en el nivel III.¹¹ La presencia de las mujeres entre el personal académico decrece considerablemente a mayores niveles de jerarquía y la mayoría de los cargos de decisión o dirección en las universidades son ocupados por hombres. En 2015, de las 180 instituciones afiliadas a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), solo 20 eran encabezadas por mujeres con cargos de directora general o rectora y en el Consejo Nacional, constituido por quince universidades o institutos, solo una de ellas era encabezada por una mujer.¹²

México todavía tiene una de las tasas más bajas de participación económica de las mujeres entre los países de América Latina. Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2016 indican que 43.9% de las mujeres en edad productiva forman parte de la fuerza laboral, en contraste con 78% de los hombres. En el país persiste todavía un alto grado de segregación ocupacional, en donde las mujeres tienden a insertarse en los sectores productivos de menor valor agregado, con una marcada brecha en términos de movilidad profesional y acceso a mejores oportunidades de empleo. La desigualdad en los salarios 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.¹³ Hay más mujeres que hombres trabajando por cuenta propia o en trabajos no remunerados, expresión de precariedad laboral, y 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.¹⁴

La mayor presencia de las mexicanas en el mercado laboral se ha dado en un contexto de desigualdad en

la responsabilidad social del trabajo no remunerado. La sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado condiciona negativamente la actividad económica de las mujeres en todos los ámbitos y niveles. Las principales diferencias se observan en el trabajo no remunerado y de cuidados de los hogares, ya que dedican 59 horas a la semana al trabajo de cuidados y doméstico, tres veces más que los hombres que dedican 22 horas promedio.¹⁵

La falta de una corresponsabilidad social del cuidado y de la redistribución del trabajo doméstico ha limitado considerablemente el tiempo que las mujeres podrían invertir en su aprendizaje, capacitación, especialización, participación social y política, ocio o cuidado personal. 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 (con 16.4%). Las mujeres realizan casi 80% de ese trabajo, es decir, que su trabajo no remunerado equivale a alrededor del 18% del PIB. El trabajo de las mujeres tuvo un valor equivalente a 49,600 pesos, mientras que el de los hombres fue de 18,100 pesos durante el mismo año.¹⁶

La participación de las mujeres en la toma de decisiones no refleja el progreso de las mujeres en materia educativa, ni mucho menos su talento. Además de los datos que se presentan en el diagnóstico de ATENEA, en el caso del sector privado, las mujeres están subrepresentadas en los puestos de decisión en todos los niveles. En lo que se respecta a los cargos de funcionarias, gerentes y/o ejecutivas, los cálculos muestran que el porcentaje de mujeres con responsabilidades directivas es de 29%; su presencia en los puestos intermedios de las grandes corporaciones llega al 23%; en las posiciones más altas, equivalentes a las direcciones generales en el sector público, el porcentaje se reduce a 13%; su participación en los consejos directivos de las compañías que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) apenas alcanza 7% y tan solo 5% son presidentas de consejos directivos.¹⁷

La violencia contra las mujeres es una de las violaciones a los derechos humanos más graves —y la más tolerada e impune— en todo el mundo y en México. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, 63 de cada cien mujeres de 15 años y más han padecido algún incidente de violencia en algún momento de su vida. Además, 47% de las mujeres en estas edades ha sido víctima de un incidente de violencia por parte de su novio, compañero o esposo en algún momento de su relación. La violencia también ocurre en otros ámbitos y espacios, y afecta en mayor proporción a las jóvenes: alrededor de 25 a 30 de cada cien mujeres entre 15 a 24 años ha enfrentado situaciones de abuso, intimidación, acoso y hostigamiento sexual en el trabajo, la escuela, el transporte público, la calle o lugares públicos.

El feminicidio ha alcanzado proporciones alarmantes en México. Entre 1985 y 2014, se registró un total de 47,178 defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el país, actos que, además, fueron perpetrados con extrema violencia y precedidos frecuentemente por violaciones sexuales, lesiones y mutilaciones. En 2014, un promedio diario de 6.3 homicidios de mujeres fueron cometidos en México.¹⁸

A veinte años de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing y a poco más de un año de haberse iniciado la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, la plena participación de las mujeres en todas las dimensiones del desarrollo y la erradicación de la discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas en México siguen siendo desafíos pendientes. El mayor desafío es cerrar la brecha de implementación que existe entre la igualdad formal y la igualdad sustantiva; es decir, entre lo que establecen el marco jurídico, institucional, programático y presupuestal *vis-à-vis* la realidad cotidiana de millones de mujeres. El cambio real requiere un compromiso reforzado con leyes, políticas y presupuestos para la igualdad y una implementación eficaz, y además un cambio cultural institucional, educativo y social que promueva la igualdad y la no discriminación, y que transforme valores, prácticas y estereotipos de género, que son la raíz de la discriminación y violencia contra las mujeres.

El diagnóstico que se presenta a continuación tiene como punto de partida los hallazgos ya mencionados del IPP, pero no se limita a ellos. Mediante la inclusión de información complementaria, así como de una lectura integral de investigaciones y hallazgos previos, representa una completa (y compleja) radiografía del estado actual del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres mexicanas.

2.4 Resultados del Índice de Paridad Política en México

Los derechos consagrados en los instrumentos internacionales constituyen el marco regulatorio para impulsar el desarrollo de las mujeres y garantizar sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Establecen un conjunto de obligaciones ineludibles

con los derechos humanos en el contexto de su universalidad, interdependencia, interrelación y complementariedad. Fortalecen las obligaciones del Estado en la defensa, protección, respeto, garantía y difusión de los derechos humanos en general y de las mujeres en lo particular, facilitando la incorporación de sus demandas y derechos en la agenda nacional.

México ha firmado y ratificado¹⁹ los principales instrumentos internacionales —obligatorios o vinculantes— en materia de derechos humanos, y ha asumido responsabilidades para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres en todos los ámbitos de la vida. Los derechos políticos no han sido la excepción. Los instrumentos internacionales²⁰ para garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres que cuentan con plena vigencia son los siguientes: (Ver Cuadro 4).

CUADRO 4.

Instrumentos Internacionales vinculantes con los derechos humanos y políticos de las mujeres firmados por México

INSTRUMENTO	NOTAS	AÑO DE SUSCRIPCIÓN	AÑO DE RATIFICACIÓN / ADHESIÓN
Carta de las Naciones Unidas (1945)	Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia	26 junio 1945	9 noviembre 1945
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	31 marzo 1953	23 marzo 1981
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	18 diciembre 1980	23 marzo 1981
CEDAW (1979)	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	17 julio 1980	23 marzo 1981
Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)	Protocolo Facultativo de la CEDAW	10 diciembre 1999	15 marzo 2002
Carta de la organización de los Estados Americanos (1948)	Carta de la Organización de los Estados Americanos	30 abril 1948	23 noviembre 1948
Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (1948)	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	18 diciembre 1980	24 marzo 1981

INSTRUMENTO	NOTAS	AÑO DE SUSCRIPCIÓN	AÑO DE RATIFICACIÓN / ADHESIÓN
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1949)	Convención Americana sobre Derechos Humanos	18 diciembre 1980	24 marzo 1981
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988)	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”	17 noviembre 1988	16 abril 1996
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994)	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”	4 junio 1995	12 noviembre 1998

Fuente: Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos; disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambinter.php>

Con la reforma efectuada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en junio de 2011,²¹ el Estado mexicano instauró una nueva era en la responsabilidad de promover y garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, al elevar a rango constitucional los derechos humanos que se derivan de los tratados internacionales.

Por lo que atañe a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), México la ratificó el 23 de marzo de 1981 y su Protocolo Facultativo el 15 de marzo de 2002. Desde entonces el Estado mexicano ha presentado nueve informes de cumplimiento al Comité de evaluación;²² el noveno lo realizó el 21 de diciembre de 2016²³ y será sustentado ante el Comité en el año 2018. Entre las Observaciones finales que realizó el Comité de la CEDAW a México (2012) a los informes periódicos séptimo y octavo respecto de la participación en la vida política y pública, se concluye que:

“El Comité observa que el Estado parte ha logrado enormes avances hacia el objetivo de que la mujer participe en pie de igualdad con el hombre en la vida política a nivel federal. Sin embargo, le preocupan las lagunas existentes en los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, ya que podrían ocasionar el incumplimiento del sistema de cupos de género establecido para propiciar la inscripción de candidatas en una proporción de 40:60, y el hecho de que ese sistema no se haya incorporado aún en la legislación electoral de todos los Estados. Otro motivo de preocupación es el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del Estado parte.”

Esta observación responde al hecho de que en el año 2012 se encontraba vigente la cuota de género con umbral 40/60% de candidaturas a cargos de elección para integrar la Cámara de Diputados y el Senado, medida afirmativa de carácter temporal resultado de la reforma efectuada en 2008 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Sin embargo, este criterio no era homogéneo en las leyes electorales de las 32 entidades federativas del ámbito nacional, presentando heterogeneidad de criterios en su aplicación, no solo en el umbral exigible, sino también de diseño (mandatos de posición, excepciones en su aplicación y sanciones por incumplimiento).²⁴ Por esta razón, el Comité de la CEDAW recomendó al Estado mexicano asegurarse de que los marcos jurídicos electorales federal y estatal cumplieran con dicho criterio, e inclusive se procediera a la derogación de disposiciones discriminatorias contra las mujeres, por ejemplo, las que exceptuaban a los partidos del cumplimiento de la cuota si estos aplica-

nar el incumplimiento del sistema de cupos de género establecido para propiciar la inscripción de candidatas en una proporción de 40:60, y el hecho de que ese sistema no se haya incorporado aún en la legislación electoral de todos los Estados. Otro motivo de preocupación es el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del Estado parte.”

ban métodos de selección de candidaturas “democráticos”, y promoviendo la inclusión de sanciones explícitas por su incumplimiento a la cuota.

Con la aprobación del mandato de paridad constitucional y su armonización en los marcos regulatorios del ámbito nacional, México ha respondido a las recomendaciones de la CEDAW positivamente. “Hoy son ya 189 países que han ratificado la CEDAW. Para nuestra región y México el aporte de la CEDAW es central: No basta con la igualdad formal o de derecho; no es suficiente con que las leyes, políticas públicas, planes y acciones gubernamentales aseguren la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, los Estados están obligados a hacer más, a poner todos los medios a su alcance para lograr la igualdad de género, la igualdad de resultados, la igualdad sustantiva en los hechos”.²⁵

En adición a estos compromisos internacionales vinculantes, México ha firmado otros acuerdos no vinculantes pero trascendentes por su influencia en las leyes y políticas para garantizar la participación de las mujeres en la vida pública, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y sus procesos de seguimiento en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, los Consensos de la Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito 2007, Brasilia 2010, República Dominicana 2014, Montevideo 2017), y otros como la Norma Marco para la Democracia Paritaria (Parlatino 2015).

2.4.1 Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal (Dimensión I)

La primera dimensión del IPP identifica las condiciones formales mínimas que cada país debe implementar para garantizar el principio de igualdad de las mujeres en materia de derechos humanos y el ejercicio de sus derechos políticos. El país obtuvo **80 puntos** (de un máximo de 100), por lo que se puede considerar que cuenta con un marco regulatorio fuerte, pero con algunas omisiones que es necesario fortalecer. Es importante señalar que el IPP examina la existencia

de compromisos normativos con la igualdad y la no discriminación en razón del género, pero no evalúa la implementación ni la efectividad de las leyes vigentes, lo que debe ser materia de otros estudios específicos.

El indicador que mide la inclusión del principio de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional obtuvo un puntaje de 100, ya que en México constituye un mandato previsto en la CPEUM en su Artículo 4º: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”, así como también en el Título Primero, Capítulo I De los derechos humanos y sus garantías, Artículo 1, que a la letra dice:

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.²⁶

Los artículos que integra el Título Primero constitucional “De los derechos humanos y sus garantías”, fueron incorporados como resultado de la reforma efectuada a la CPEUM en el año 2011 y es conocido como *bloque de constitucionalidad*, categoría jurídica del derecho constitucional comparado que se refiere al conjunto de normas que tienen *jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico*, no solo aquellas que aparecen expresamente en el texto constitucional, sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente pero a los cua-

les obligan los tratados y acuerdos firmados por el Estado mexicano.²⁷

Por lo que atañe al indicador 2 que mide la inclusión de la paridad como precepto constitucional, se obtuvo un puntaje de 100, toda vez que, en materia de derechos político-electorales de las mujeres, **el criterio de paridad constituye un mandato previsto en la CPEUM**. El 10 de febrero del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia política-electoral. La Constitución Federal en su Artículo 41 estableció que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para **garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales**.²⁸

Art. 41. (...)

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

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**.²⁹

La forma en que quedó configurada la regla de paridad en el texto constitucional se traduce en la postu-

lación de 50% hombres y 50% mujeres a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión y los congresos locales, sin embargo no hace explícito este mandato para cargos a los ayuntamientos. La paridad como principio jurídico y regla procedimental, no es una medida afirmativa de carácter temporal, ni una cuota mayor a favor de las mujeres. Es una medida definitiva que reformula la concepción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido en partes iguales entre hombres y mujeres para configurar un nuevo *contrato social* que permita transitar a la construcción de una democracia paritaria.³⁰ Su principal objetivo es garantizar el derecho a la igualdad de trato, oportunidades y resultados mediante la exigencia de postulación paritaria, que responde al máximo estándar de protección de los derechos políticos incluidos en los tratados y convenios internacionales signados por México.

En cuanto a los indicadores que aluden al marco regulatorio que protege el principio de igualdad y no discriminación de las mujeres, la situación es la siguiente. El indicador sobre la existencia de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) en México obtuvo 50 puntos (de un máximo de 100), en virtud de que dicha ley no cuenta aún con reglamento. La LGIMH data del año 2006 y tiene como objeto: “regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.”³¹ Los principios rectores que deben ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas son la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la CPEUM.

La Ley contempla distintas competencias para su aplicación en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), que en términos generales se refieren a las responsabilidades en materia de políticas de igualdad, acciones, lineamientos, entre las cuales se

incluye la de fomentar la participación y representación política equilibrada entre hombres y mujeres (Artículo 17).³² Las sanciones aplicables a quienes incumplan con los principios y programas contenidos en la LGIMH, serán las dispuestas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y, en su caso, por las leyes aplicables que regulen esta materia en las entidades federativas.³³

Respecto del indicador para medir la existencia de un marco regulatorio en materia de violencia, dado que se cuenta con una Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV),³⁴ se obtuvo un puntaje de 100, atendiendo a que dicha norma está reglamentada. La LGAMVLV fue publicada en el año 2007 después de un largo proceso legislativo,³⁵ y ha sido objeto de varias reformas;³⁶ la última se efectuó el 7 de diciembre de 2015. La importancia de esta Ley radica en el bien jurídico tutelado, que es el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y protección jurídica para salvaguardar su integridad: “Tiene por objetivo establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación (...)”.³⁷

Es una ley general que definió por primera vez los tipos de violencia, psicológica, física, económica, patrimonial y sexual, para dejar claro que la violencia no necesariamente produce lesiones físicas. Estableció en qué ámbitos de la vida están siendo violentadas las mujeres, definiendo violencia por modalidades: violencia familiar, laboral y docente, comunitaria e institucional. Asimismo, define el hostigamiento, el acoso sexual y la violencia feminicida, a partir de la cual se tipifica el feminicidio. La violencia feminicida es definida por dicha Ley como: “la forma extrema de violencia contra las mujeres por el solo hecho de ser mujeres, ocasionada por la violación de sus derechos humanos, en los espacios público y privado; está integrada por las conductas de odio o rechazo hacia las mujeres, que pue-

den no ser sancionadas por la sociedad o por la autoridad encargada de hacerlo y puede terminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.” (Artículo 21 de la Ley de Acceso).

Además, se incluye la Alerta de Violencia de Género (AVGM) como el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres en un territorio determinado (municipio o entidad federativa), ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad. La AVGM es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres sui generis en el ámbito internacional establecido en la LGAMVLV (Artículo 22), cuyo trámite para emitir una declaratoria o concederla es descrito por el Reglamento de dicha Ley.

El Reglamento de la LGAMVLV fue aprobado en el año 2008. En su Artículo 1 se consigna que: “Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la LGAMVLV, en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, y las bases de coordinación entre éste, las entidades federativas y los municipios, necesarias para su ejecución.”³⁸ En 2014 el Reglamento fue modificado, entre otras cosas, para eliminar deficiencias en las solicitudes de AVGM por medio del diseño de un nuevo procedimiento. En esta iniciativa de reforma participaron la Secretaría de Gobernación (Segob), el INMUJERES, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), distintos Organismos de la Sociedad Civil (OSC), académicas y especialistas.

De acuerdo con el INMUJERES³⁹ en el periodo que comprende de 2015 a 2017, en siete entidades federativas se han declarado AVGM sumando un total de 61 municipios; asimismo se consigna que actualmente existen 13 procedimientos de AVGM vigentes para su aprobación, lo cual permite afirmar que la magnitud de casos de feminicidios en México pone en tela de juicio la capacidad del Estado mexicano para detener la violencia extrema contra las mujeres, así como también la relativa efectividad de este mecanismo.⁴⁰

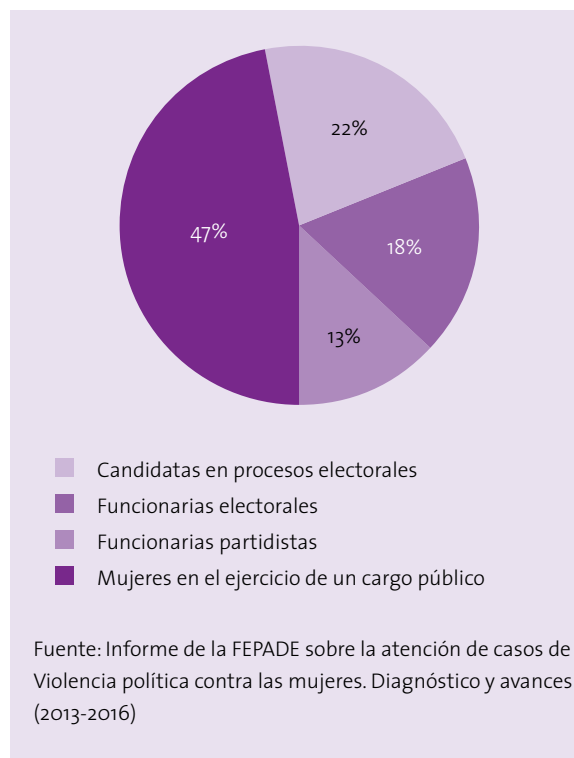
Además, **en México no existe un marco regulatorio federal que prevenga y sancione la violencia política que se ejerce contra las mujeres** como delito específico pues la Ley en Materia de Delitos Electorales no tipifica la violencia política de género. La violencia política que se ejerce contra las mujeres y que atenta contra sus derechos políticos e integridad personal ha escalado de manera alarmante en los últimos años y todo parece indicar que mientras más se eleva el estándar de protección para el ejercicio de sus derechos, las mujeres enfrentan mayor violencia política, acciones y omisiones para disuadirlas de participar, o impedirles por la fuerza ser candidatas o ejercer un cargo.

Datos proporcionados por la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales (FEPADE), indican que entre los años 2013 y 2016 se registraron 416 expedientes (averiguaciones previas y carpetas de investigación) que podrían constituir violencia política de género.⁴¹ De acuerdo con esta fuente, los casos de denuncias presentadas comprenden distintos escenarios, como se aprecia en el Gráfico 1.

Entre las acciones tendientes a subsanar la ausencia de un marco regulatorio, con fecha 9 de marzo de 2017, el Senado aprobó un dictamen para prevenir, atender y sancionar la violencia política en razón de género, agravando las faltas y aumentando las penas cuando se cometan delitos electorales contra las mujeres, quedando reformadas la LGAMVLV, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y en Materia de Delitos Electorales y del Sistema de Medios de Impugnación. El dictamen aprobado⁴² define la violencia política por razón de género como “la acción u omisión que, en el ámbito político o público, limite, anule o menoscabe el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de una mujer, así como su acceso al pleno ejercicio de su cargo o función del poder público”. El dictamen ha sido enviado a la Cámara de Diputados y actualmente se encuentra en proceso de discusión y eventual aprobación.⁴³

GRÁFICO 1.

Violencia política contra las mujeres en el ejercicio de sus funciones públicas



Frente a este escenario en el ámbito federal: a) actualmente doce entidades federativas ya han legislado en materia de violencia política e incluyeron este precepto en sus leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, b) los estados de Nayarit y Sonora lo incluyeron en su legislación electoral, c) Chiapas y la CDMX lo incorporaron a su texto constitucional y d) el estado de Oaxaca,⁴⁶ —además de incluirlo en su ley contra la violencia— reformó su código penal con sanciones explícitas de privación de la libertad de dos a seis años y multa de siete mil a quince mil pesos a quien cometa acciones u omisiones al ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las mujeres. (Ver Cuadro 5, página 33).

Buena práctica: El Protocolo para Atender la Violencia Política contras las Mujeres

Reconociendo que la violencia política constituye un obstáculo que impide el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, con fecha 14 de marzo de 2016 el TEPJF, el INE, la FEPADE, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Segob, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim), el INMUJERES y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), presentaron y firmaron un *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres* que, ante la ausencia de un marco legal, define líneas básicas de acción para para que las instituciones signantes puedan, en el marco de sus respectivas atribuciones, dar respuesta a los hechos de violencia perpetrados contra mujeres, ya sea como candidatas o en el ejercicio de un cargo de elección popular.⁴⁴

Entre las acciones más destacadas que se han emprendido a la fecha, vale la pena señalar que, el 2 de noviembre de 2016, la Sala Superior del TEPJF aprobó por unanimidad de votos y declaró formalmente obligatoria, la Jurisprudencia 48/2016⁴⁵ con el rubro *Violencia política por razones de género. Las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos políticos electorales*, donde se estableció que, debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

CUADRO 5.

Tipificación de violencia política en las entidades federativas

DENOMINACIÓN DE LA LEY	ENTIDADES FEDERATIVAS	NÚMERO
Constitución Política	Chiapas, Ciudad de México	2
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz	12
Ley Estatal Electoral	Nayarit, Sonora	2
Código Penal	Oaxaca	1

Fuente: Portales electrónicos de los congresos locales, actualizado al 28 de mayo 2017. Compendio de información realizado por Teresa Hevia Rocha.

CUADRO 6.

Marco regulatorio en materia de igualdad, discriminación y violencia en las entidades federativas

NÚMERO	LEY	REGLAMENTO	SISTEMA
32 entidades	Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	8 han publicado su Reglamento	28 han instalado su sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
32 entidades	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	29 han publicado su Reglamento	32 han instalado su sistema de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
30 entidades	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación	4 han publicado su Reglamento	En cada entidad existe una comisión estatal de derechos humanos, pero no se consignan sistemas.

Fuente: Informe de Labores del INMUJERES 2015, Gobierno de la República, México, abril de 2016, p. 8.

De acuerdo con los datos consignados y con los señalamientos de diversas instituciones nacionales e internacionales, resulta urgente legislar en materia de violencia política contra las mujeres en el ámbito federal, pues de ello depende en gran medida que las mujeres estén en igualdad de condiciones con los hombres para desempeñarse en el ámbito político-electoral. Como acertadamente ha señalado el Fiscal y titular de la FEPADE, Santiago Nieto Castillo, se requiere de una modificación a la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), donde la violencia política se tipifique como un delito electoral.⁴⁷

Finalmente, por lo que atañe al indicador que mide la existencia de un marco regulatorio contra la discriminación, se obtuvo un puntaje de 50 en razón de que México tiene la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación (LFPED) pero no cuenta con un reglamento. La LFPED fue aprobada en el año 2003 y en su Artículo 1 consigna que: “Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.”⁴⁸

La LFPED ha sido reformada en cuatro ocasiones con el objeto de otorgar mayores garantías en igualdad y obligaciones a los tres poderes del Estado y medidas

de reparación del daño. La reforma efectuada en 2014 dotó al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)⁴⁹ de mejores y más amplias atribuciones para brindar una efectiva protección del derecho a la no discriminación a las personas que viven y transitan por el territorio nacional. Lo anterior, en concordancia con la reforma efectuada a la Carta Magna en el año 2011 en materia de derechos humanos y en estricto apego a los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, como se indica en párrafos anteriores.

Por último, una mirada al ámbito nacional respecto de la legislación vigente en materia de igualdad y no discriminación⁵⁰ arroja un panorama alentador por el alcance que tienen los marcos regulatorios en las entidades federativas; sin embargo, aún no puede ofrecerse mayor información respecto del impacto de su implementación. (Ver Cuadro 6).

Adicionalmente, es pertinente señalar otras acciones legislativas destacadas como lo son la incorporación de la perspectiva de género a la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria y a la Ley de Planeación; las reformas al Código Penal Federal, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para tipificar y sancionar el feminicidio y la discriminación.

2.4.2 Ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio (Dimensión II)

La segunda dimensión del IPP mide el ejercicio del derecho de las mujeres a elegir democráticamente a las autoridades, esto es, a votar en elecciones periódicas. En específico, mide el porcentaje de mujeres inscritas en el Padrón Electoral que efectivamente votaron en el último proceso electoral presidencial, que en el caso de México fue en el año 2012. Para este indicador, después de aplicar la fórmula de cálculo⁵¹ del IPP la puntuación obtenida fue de 66.1 puntos.

En México, la lucha de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos data de fines del siglo XIX. Algunas estudiosas destacan como un hecho histórico y emblemático, la célebre carta que Hermila Galindo —secretaria particular del entonces Presidente Venustiano Carranza— envió a los diputados constituyentes solicitando, sin éxito, la inclusión de los derechos políticos de las mujeres en la Constitución de 1917, que otorgó el voto “universal” a los hombres sin limitación alguna.⁵² A partir de entonces, las sufragistas mexicanas hicieron distintos pronunciamientos y se organizaron en distintos frentes, hasta que en 1953 se conquistó el derecho a votar y ser electas. Esta conquista, sin embargo,

puede calificarse de tardía toda vez que entre 1929 a 1952 trece países latinoamericanos ya contemplaban en sus leyes el derecho al sufragio femenino. En estos años las mujeres han enfrentado distintos obstáculos para el ejercicio pleno de sus derechos; primero para acudir a las urnas, después para ser electas.

Pero casi sesenta años después, en el más reciente proceso federal electoral (2012) donde se renovaron la Presidencia de la República, la Cámara de Diputados y el Senado, la participación electoral de las mujeres fue de 66.1% respecto de 57.7% de varones, como ya se indicó, donde se aprecia una mayor participación de mujeres en el ejercicio del sufragio.⁵³ Es importante precisar que en México existe un Padrón Electoral y una Lista Nominal; el primero es la base de datos de mujeres y hombres, mayores de 18 años, que solicitaron formalmente su credencial para votar con fotografía. En el segundo caso se trata de ciudadanos y ciudadanas que, inscritos en el Padrón Electoral, acudieron a recoger su credencial de elector, requisito indispensable para ejercer el voto el día de la elección. Para efecto del cálculo del indicador de participación electoral de las mujeres aquí consignado se tomó como referencia el total de mujeres y hombres inscritos en la Lista Nominal.⁵⁴ (Ver Cuadro 7).

CUADRO 7.

Total de electores inscritos en la Lista Nominal y total de votantes por sexo en el proceso electoral federal, año 2012

INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ELECTORAL (LISTA NOMINAL)	NÚMERO	%
Total de electores/as inscritos en el registro electoral	79,454,802	100
Total de electores hombres inscritos en el registro electoral	38,260,218	48.2
Total de electoras mujeres inscritas en el registro electoral (16a)	41,194,584	51.8
PARTICIPACIÓN ELECTORAL		
Total de votantes	49,324,308	100
Número de hombres que votaron	22,102,927	44.8
Número de mujeres que votaron (16b)	27,221,381	55.2
Participación electoral de mujeres	Resultado: 66.1	

Fuente: Estudio Censal de la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2012; Octubre 2013.s http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/InvestigacionIFE/Estudio_Censal_Participacion_Ciudadana_2012.pdf
IFE, *Memorias del Proceso Electoral Federal 2011-2012*, Tomo I, Capítulo 6. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/ProcesosElectORAles/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/memoriasPEF2011-2012/11_Capitulo_6.pdf

De acuerdo con información del Censo de Población y Vivienda del año 2010,⁵⁵ para ese año México contabilizó un total de 57 millones 481 mil 307 mujeres, y de ellas 38 millones 129 mil 742 tenían 18 años o más de edad, lo que significa que dos terceras partes de las mexicanas (66.3%) contaban con edad de votar. Si bien contar con 18 años cumplidos o más es una condición básica para ejercer el derecho al sufragio, existen otros requisitos como la nacionalidad, residencia, registro y acreditación que deben ser cubiertos ante el organismo administrativo responsable de la organización electoral —Registro Federal Electoral del INE, antes Instituto Federal Electoral (IFE)— a fin de que las personas estén habilitadas para votar.⁵⁶ Desde su creación en el año de 1990, esta institución ha tenido como una de sus actividades la construcción y actualización del Padrón Electoral, listas nominales y credenciales de elector, elementos indispensables para acreditar a las personas facultadas para votar y garantizar así el ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos, como es el acto de votar en elecciones periódicas.⁵⁷

Según el INE, para el año 2012 el número de ciudadanos/as inscritas en el Padrón Electoral fue de 84,464,713, de los cuales 51.6% eran mujeres (43,616,531) y 48.4% hombres (40,848,182). Si se atiende a la Lista Nominal para el mismo año, de un total de 79,454,802 ciudadanos registrados, las mujeres representaron un 51.8% (41,194,584) y los hombres 48.2% (38,260,218). En ambos casos, el número de mujeres era ligeramente superior. Con corte al 16 de junio de 2017, el Padrón Electoral consigna una integración de 52% mujeres y 48% hombres, lo cual significa que, en un lapso de cinco años, hay un incremento en números absolutos de 1,567,050 mujeres inscritas en el Padrón Electoral y de 3,237,847 en la Lista Nominal.⁵⁸

El comportamiento electoral de las mujeres mexicanas no ha sido suficientemente estudiado. Entre los factores que podrían explicar por qué las mujeres votan más que los hombres cabe considerar los siguientes: la inserción de la población femenina al mercado de trabajo, su incremento en los cargos públicos (cuota/paridad) o incluso a la incorporación

de los intereses de las mujeres en las plataformas y discursos de campaña de las y los candidatos.⁵⁹

En otra línea de interpretación se formula la hipótesis de que las mujeres en México no solo sufragan más, sino que también lo hacen por candidaturas femeninas, como quedó acreditado en las elecciones presidenciales de 1994,⁶⁰ 2006⁶¹ y, en fecha más reciente, en 2012. Para la elección presidencial de 2012, en la cual contendió Josefina Vázquez Mota postulada por el Partido Acción Nacional (PAN),⁶² según distintos estudios preelectorales y encuestas de opinión, mientras se reducía el porcentaje de intención de voto a la candidata, el único segmento que se mantuvo constante fue el de las mujeres, siguiéndole en segundo término de preferencias del electorado femenino el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI); caso contrario se presentó para el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), para quien las preferencias fueron mayoritariamente masculinas (Fernández Poncela; 2013: 72).⁶³

Pese lo anterior, un factor identificado como posible obstáculo al ejercicio del voto de la mujer se encuentra en el estatus que guarda respecto a su autonomía. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010,⁶⁴ la proporción de mujeres encuestadas que “piden permiso a familiares para decidir por quién votar” fue de 7.7%, mientras que 18.6% contestaron que “avisan sobre el sentido de su voto”. Lo anterior significa que 26.3% de las mujeres encuestadas se encontraban en situación de relativa autonomía en el ejercicio de su derecho a sufragar.

A las anteriores consideraciones se puede añadir que la inscripción obligatoria en el Registro Federal de Electores (RFE) y la obtención de una credencial de elector/a⁶⁵ han favorecido la afluencia de las mujeres a las urnas el día de la elección, toda vez que la credencial se ha convertido en un documento que acredita la identidad de las personas para tener acceso a distintos programas sociales gubernamentales y, en consecuencia, las beneficiarias alientan a las y los integran-

tes de sus familias mayores de edad a obtener su credencial de elector y a acudir a las urnas el día de la elección. No hay que olvidar que las redes seccionales de los partidos se tejen con las mujeres líderes de colonias, quienes actúan como canales de comunicación de acciones gubernamentales en una amplia gama de servicios sociales que prestan a la ciudadanía.⁶⁶

Esta práctica ha sido objeto de denuncia en la modalidad de “compra y coacción del voto”, lo cual alienta el *clientelismo* para favorecer a algún partido político, violentando el ejercicio autónomo de un derecho condicionado a beneficios materiales o de otro tipo. Así lo declaró el actual titular de la FEPADE, al considerar que los partidos no solo condicionan el acceso a los programas sociales con fines electorales, sino que utilizan a mujeres beneficiarias de esos programas para que operen a favor del gobierno sin que los servidores públicos aparezcan como responsables: “están utilizando mujeres para la delincuencia electoral”.⁶⁷

En México, votar es un derecho y también una obligación, sin embargo, el marco regulatorio no contempla sanciones por incumplimiento. Lo anterior está previsto en el Artículo 36 de la CPEUM así como también

en la LGIPE en su Artículo 7º que a la letra dice: “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.”⁶⁸

En opinión del ex presidente del Consejo General del IFE (ahora INE), Luis Carlos Ugalde, hacer efectivo el voto obligatorio podría revertir el *clientelismo electoral*: “No es lo mismo ‘comprar’ votos cuando vota la mitad del Padrón Electoral, que cuando lo hace el 85 o 90%. En México el voto es obligatorio pero no hay sanciones para quien incumple (multas o bloqueo para hacer trámites oficiales son dos vías comunes en muchos países). El voto obligatorio diluye la eficacia e impacto del *clientelismo electoral* y en ese sentido puede ser el mejor antídoto.”⁶⁹ Lo anterior no deja de tener sentido por doble vía, al paralelo que se revierte el nivel de abstencionismo con una mayor afluencia a las urnas, se limita el *clientelismo electoral*. Datos sobre el abstencionismo en México en procesos electorales presidenciales arrojan un panorama poco alentador; el abstencionismo ha seguido una tenden-

CUADRO 8.

Porcentaje de participación y abstencionismo en elecciones federales 1991 - 2015

AÑO DE ELECCIÓN	ELECCIÓN BASE PARA OBTENER LA PARTICIPACIÓN	LISTA NOMINAL	PARTICIPACIÓN	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN	PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN
1991	Cámara Diputados	36,676,167	24,194,239	65.97%	12,481,928	34.03%
1994	Presidente	45,729,057	35,285,291	77.16%	10,443,766	22.84%
1997	Cámara Diputados	52,208,966	30,120,221	57.69%	22,088,745	42.31%
2000	Presidente	58,782,737	37,601,618	63.97%	21,181,119	36.03%
2003	Cámara Diputados	64,710,596	26,738,924	41.32%	37,971,672	58.68%
2006	Presidente	71,374,373	41,791,322	58.55%	29,583,051	41.45%
2009	Cámara Diputados	77,470,785	34,677,923	44.76%	42,792,862	55.24%
2012	Presidente	79,492,286	50,143,616	63.08%	29,348,670	36.92%
2015	Cámara Diputados más Candidatos Independientes	83,536,377	39,864,082	47.72%	43,672,295	52.28%

Fuente: INE. Disponible en <http://siceef.ine.mx/campec.html?p%C3%A1gina=1> Nota: en elecciones donde se elige al presidente de la República también se renueva la Cámara de Diputados y el Senado.

cia incrementalista particularmente en elecciones intermedias (Cámara de Diputados), aunque las cifras en elecciones presidenciales arrojen ligero incremento, continuará siendo un problema de legitimidad política que requiere mayor reflexión. (Ver Cuadro 8, en la página 37).

En resumen, si bien las mujeres mexicanas acuden en mayor proporción a las urnas, no se cuenta con suficiente evidencia empírica para explicar este fenómeno. Se requieren más estudios y diagnósticos sobre participación ciudadana y comportamiento electoral de las mujeres que permitan caracterizar a mayor profundidad variables como identificación partidaria, razones que la sustentan, asociadas a sus perfiles sociodemográficos y estatus de autonomía, así como la exigencia de sancionar prácticas de *clientelismo* electoral a funcionarios y partidos políticos que utilicen al electorado femenino como vehículo para violentar la ley aprovechándose de su condición de pobreza y discriminación social.

2.4.3 Existencia de mecanismo de cuota o paridad (Dimensión III)

La tercera dimensión el IPP mide la existencia y el diseño de la cuota o paridad de género vigente en candidaturas a cargos de elección popular y la APF. En virtud de los esfuerzos que el Estado mexicano ha realizado para cumplir con sus compromisos para asegurar la presencia de las mujeres en cargos de toma de decisiones del poder público en esta dimensión, México obtuvo un puntaje 86.1, el valor más alto de las ocho dimensiones del IPP. Si bien el IPP considera indicadores para el ámbito de los concejos municipales (ayuntamientos), en el caso de México, y de acuerdo con nuestro sistema federalista, se optó por analizar la legislación vigente en materia de paridad en los ámbitos federal y nacional (congresos locales), sin embargo, se ofrece información complementaria para el análisis de contexto que incluye a los ayuntamientos.

En México no existe mandato constitucional ni un marco regulatorio que obligue a un porcentaje mínimo (cuota o paridad) para que las mujeres se integren a los cargos más altos (Secretarías de Estado) de la APF. Debido a lo anterior, y dentro de una escala de 0 a 100, este indicador fue calificado con 0 puntos. Para un análisis a mayor profundidad sobre la participación de mujeres en el ámbito público, consúltese el apartado de la dimensión IV Poder Ejecutivo y Administración Pública.

Empero, para el indicador que mide el porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento, la calificación obtenida fue de 100 puntos, ya que en México el principio de paridad en el registro de candidaturas a cargos de elección popular es un mandato Constitucional.

La paridad como regla procedimental se fundamenta en el principio de igualdad y no discriminación previsto en la CPEUM (Título Primero), con aplicación en el ámbito federal (Senado y Cámara de Diputados) y congresos locales a cargos de elección popular (Artículo 41). Lo anterior significa que la reforma política efectuada en el año 2014 incluyó explícitamente este precepto como mandato regulatorio acotado al Poder Legislativo, aunque omitió este precepto en el ámbito de los ayuntamientos.

Respecto de la existencia de un mandato de posición en listas electorales como criterio de diseño para la aplicación del principio de paridad en el registro de candidaturas se obtuvo una calificación de 100 puntos, toda vez que en el Artículo 234 de la LGIPE⁷⁰ explícitamente se prevé que los partidos están obligados a registrar candidaturas 50/50 mujeres y hombres, tanto por el principio de MR como de RP con alternancia de género hasta agotar las listas. Asimismo, se consigna que la LGIPE otorga a la autoridad electoral administrativa la facultad de sancionar a los partidos o coaliciones que incumplan con la regla de paridad, con la negativa de registro de candidaturas. Lo anterior queda consignado en los Artículos 232 y 241 de la citada ley. Para el indicador que mide la existencia o

no de restricciones para aplicar la regla de paridad se obtuvo un valor de 100 puntos, toda vez que en las leyes secundarias que regulan la aplicación del principio de paridad del ámbito federal no incluyen en su diseño ningún criterio que exceptúe a los partidos de su cabal cumplimiento.

En el caso del indicador que mide la existencia de un marco regulatorio que obligue a la postulación de candidaturas paritarias para integrar los congresos locales (de 32 entidades federativas incluida Ciudad de México), se obtuvo un puntaje de 97 en una escala de 100. Lo anterior significa que en el país la regla de paridad 50/50 hombres y mujeres en candidaturas a cargos de elección popular está prácticamente protegida por ley, si bien existen algunos casos en los que prevalecen criterios que es necesario corregir para fortalecer el derecho de las mujeres a ser electas. De la revisión de las leyes electorales de 32 entidades federativas del ámbito nacional, es posible afirmar que el criterio de mandato de posición (alternancia de género en listas plurinominales) en el diseño de la paridad quedó incorporado sin excepción, obteniéndose un valor de 93.7 puntos para este indicador de acuerdo al IPP. Sin embargo, por lo que respecta al valor obtenido para medir la existencia de sanciones por incumplimiento a la regla de paridad en las leyes electorales del ámbito nacional se obtuvo menor puntaje (84.3), atendiendo a que en algunos marcos regulatorios no se incluye explícitamente este criterio por demás necesario para hacer efectivo el ejercicio pleno de un derecho.

Con valor de 100 puntos fue medido el indicador de inexistencia de restricciones para aplicar la paridad en el registro de candidaturas a los congresos locales, lo cual resulta un avance sin precedente, toda vez que hasta antes de la reforma político-electoral de 2014 y los procesos de armonización efectuados en las entidades federativas en esta materia, en algunas leyes locales persistía la restricción al cumplimiento de la cuota o paridad según el método de selección de candidaturas que los partidos políticos aplicaban de acuerdo a lo previsto en sus estatutos internos, como podrá observarse a continuación.

1. Contexto en los que se inscribe el proceso de inclusión de la paridad en los marcos regulatorios electorales de los ámbitos federal y nacional

Una mirada a los antecedentes que dieron como resultado la evolución progresiva de las cuotas a la paridad en México es necesaria para contextualizar su impacto. En México, la introducción al marco regulatorio federal de medidas compensatorias de carácter temporal, o cuota de género, para revertir la subrepresentación política de las mujeres inició en la década de los noventa del siglo XX, primero como una recomendación general a los partidos, pero sin ser obligatoria (1993) y posteriormente como una recomendación de no postular más de 70% en candidaturas de un mismo género, pero sin sanciones por incumplimiento (1996).

No fue sino hasta la reforma efectuada en el año 2002 que fue incluida la cuota 30/70% de candidaturas a la Cámara de Diputados y el Senado con carácter de obligatoriedad, a excepción de candidaturas de MR seleccionadas por método de voto directo al interior de los partidos. El Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, con vigencia en esos años) también incluyó alternancia de género en listas en los tres primeros segmentos y sanciones por incumplimiento. Seis años después, en 2008, el umbral de la cuota se elevó a 40% y añadió que las listas por el principio de RP se integrarían por segmentos de cinco candidaturas con dos candidaturas de género distinto manteniendo sanciones a los partidos con la negativa de registro por incumplimiento a este criterio. Pese a estos cambios hay que subrayar que la reforma efectuada al COFIPE en el año 2008, no eliminó la excepción al cumplimiento a la cuota por el principio de MR, solo modificó el criterio, en este caso, de candidaturas resultado de voto directo a un método de selección democrático (Artículo 219); criterio que fue considerado injustificable e inaplicable por la vía de una Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, durante el Proceso Federal Electoral 2011-2012. (Ver Cuadro 9).

La Sentencia SUP-JDC-12624 emitida el 30 de noviembre de 2011,⁷¹ obligó a cumplir con la cuota prevista

CUADRO 9.

Reformas al COFIPE y diseño cuota de género

AÑO DE REFORMAS AL COFIPE	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DE CUOTA DE GÉNERO
1993	Recomendación a los partidos de promoción de un mayor número de mujeres en procesos electorales, pero sin carácter de obligatoriedad ni sanciones por incumplimiento.
1996	Recomendación de no postular más de 70% candidaturas de un mismo género sin sanciones por incumplimiento.
2002	Cuota 70/30 candidaturas a diputados y senadores MR y RP, y en listas plurinominales en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de género distinto. Incluye sanciones por incumplimiento. Se exenta a los partidos cumplimiento de la cuota, cuando la selección de candidaturas a diputaciones de MR se efectúe por voto directo.
2008	Cuota 60/40 candidaturas a diputados y senadores MR y RP. Las listas de RP se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada segmento de cinco habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada. Se mantienen sanciones por incumplimiento. Se modifica el criterio de excepción al cumplimiento de la cuota, cuando la selección de candidaturas a diputaciones de MR sea resultado de un proceso democrático de acuerdo a estatutos internos de los partidos políticos.

Fuente: COFIPE, México, ediciones 1994, 1997, 2002 y 2008. Cfr. INE; http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/abrir.html#

40/60 y sentó jurisprudencia para avanzar hacia la paridad, ya que dejó establecido que independientemente del método de selección de candidaturas estipulados en los estatutos internos de los partidos, estos estaban obligados a cumplir con la medida afirmativa (cuota) en concordancia el principio de igualdad constitucional en materia de derechos humanos (Capítulo Primero) y de igualdad entre hombres y mujeres (Artículo 4), con lo cual el máximo órgano judicial electoral se anticipó a una de las recomendaciones que hiciera el Comité de la CEDAW en esta materia, en 2012:⁷² la protección y garantía al derecho a ser electa quedó fundamentada.

En el mes de octubre de 2013, en un acto público con motivo de la conmemoración del LX aniversario del sufragio femenino en México, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, anunció que enviaría al Senado una iniciativa de reforma al COFIPE⁷³ que incluía la adición y derogación de varios artículos para garantizar el principio de igualdad sustantiva y efectiva. La iniciativa tenía por objeto: a) postular 50/50

hombres y mujeres en candidaturas propietarias y suplencias a diputados y senadores por los principios de MR y RP; b) integrar listas completas por el principio de RP con alternancia de género; y c) eliminar la excepción al cumplimiento de la paridad según método de selección de candidaturas. Sin embargo, la iniciativa no prosperó; hubo que esperar un año para ver incluido el principio de paridad como resultado de la Reforma Político-Electoral efectuada en 2014 a la Carta Magna.⁷⁴

Dentro del amplio contenido de la reforma a la CPEUM⁷⁵ (2014), que incluyó la paridad como una obligación, derivó la exigencia de elaborar un nuevo marco regulatorio en materia electoral que incorporara este precepto. Lo anterior se materializó con la aprobación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, en sustitución del COFIPE), y una LGPP.⁷⁶ La LGIPE⁷⁷ consignó una serie de criterios que los partidos políticos y candidatos/as independientes deben cumplir para garantizar la regla de paridad. Destacan: a) la obligación de postu-

lar 50% de candidaturas para integrar la Cámara de Diputados, el Senado y los congresos locales, b) suplencias del mismo género por ambos principios (MR y RP), c) alternancia de género en integración de listas de RP y d) sanciones a los partidos o coaliciones por incumplimiento con la negativa de registro de candidaturas.

En el caso de la LGPP, se consignaron las siguientes obligaciones en materia de paridad: a) determinar criterios y hacerlos públicos para garantizar paridad de género en ambas Cámaras, congresos locales y ALDF; b) inadmisión de criterios que discriminen asignación de candidaturas en distritos perdedores para un solo género, así como garantizar la paridad de género en candidaturas (Artículos 3, 25, 37); c) incremento del 2 al 3% de financiamiento ordinario del partido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, así como los rubros en los que deberán aplicarse los recursos destinados a estas actividades y gastos equitativos de financiamiento en campañas para hombres y mujeres (Artículos 51 y 73).

Cabe destacar que, si bien el IPP no incluye como indicador para medir el diseño de aplicación de la paridad el registrar candidaturas en suplencias de mismo sexo a cargos de elección popular por los principios de MR y RP, en México dicho criterio constituye una obligación que se cumple en el ámbito federal. Lo anterior permite asegurar que, en caso de fallecimiento o renuncia al cargo como titular, quien le sustituya asegura mantener la misma proporción de mujeres y hombres electos (Artículos 14 y 234 de la LGIPE). Otro factor que requiere de un análisis a mayor profundidad porque influye en el derecho de las mujeres a ser electas, lo constituye el tipo de reglas incluidas en algunas leyes electorales para la asignación de cargos (diputaciones, regidurías) por el principio de RP (“mejor perdedor” o “mixtas”),⁷⁸ toda vez que en México presenta cierto grado de heterogeneidad y constituye un tema que ya ha sido objeto de discusión en el ámbito jurisdiccional y del cual existe jurisprudencia exigible en materia de igualdad sustantiva.⁷⁹

A manera de resumen, en el siguiente cuadro se incluyen los cambios en el diseño de la cuota 40/60 previsto en el COFIPE (2008) respecto del diseño del principio de paridad constitucional (2014) resultado de la reforma política-electoral. (Ver Cuadro 10, página 42)

Como se aprecia, la transición hacia la paridad estricta, 50% candidaturas hombres y 50% mujeres, materializada con la reforma a la CPEUM y las Leyes secundarias que fueron aprobadas como resultado de la reforma político-electoral, permitieron fortalecer el diseño para su aplicación, eliminando los obstáculos que persistían en el pasado para su cabal cumplimiento.⁸⁰ De esta manera, la reforma constitucional permitió que México se sumara como el noveno país que ha adoptado el precepto de paridad en el ámbito internacional: Bélgica, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Nicaragua, Senegal y Túnez. En otras naciones, como Honduras y Panamá, las reglas de paridad solo operan en el nivel de las elecciones primarias de los partidos. (ONU MUJERES; 2015: 18).⁸¹

No obstante, si bien las leyes secundarias prevén un conjunto de criterios y reglas para garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en candidaturas a cargos de elección popular, la LGIPE no hizo explícito el criterio de paridad para candidaturas a cargos edilicios (ayuntamientos), tampoco es exigible su aplicación en los órganos administrativos⁸² ni jurisdiccionales electorales (federal y nacional). En la LGPP tampoco se prevé mandato de paridad en los órganos internos de dirección y cuerpo decisorio de los partidos. De esta forma, por ejemplo, la obligación de regular en la ley la regla de paridad en candidaturas a los ayuntamientos se trasladó a los congresos locales de las entidades federativas, como podrá apreciarse más adelante. Sobre la efectividad de la aplicación de la paridad en candidaturas en elecciones 2012 se da cuenta en el apartado dimensión V Poder Legislativo / Cámara Baja o Única.

CUADRO 10.

Criterios de diseño de la cuota a la paridad en México

CRITERIOS DE DISEÑO	CUOTA 40/60 REFORMA 2008	PARIDAD 50/50 REFORMA 2014
Cuota o Paridad	La cuota de género establece una reserva de 40% para las solicitudes de registro de candidaturas a diputados y senadores (propietarios y suplentes) que los partidos o coaliciones tienen que cumplir (COFIPE Artículos 218, 219 Y 220).	Registro paritario 50/50 hombres y mujeres candidaturas por ambos principios del ámbito federal y congresos locales. (CPEUM Artículo 41; LGIPE Artículos 14, 233 y 234).
Excepción de cuota por método selección candidaturas	Quedan exceptuadas candidaturas de MR que sean resultado de proceso de selección democrático (COFIPE Art. 219).	Se elimina la excepción al cumplimiento de la paridad según método de selección de candidaturas al interior de los partidos políticos.
Mandato de posición y alternancia de género listas RP	Las listas de RP se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada segmento habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. (COFIPE Art. 220.1).	Los registros de candidaturas paritarias por el principio de RP se integrarán con alternancia de género hasta el final de las listas. (LGIPE Artículo 234).
Sanción por incumplimiento cuota de género	Existencia de sanción directa de no registrar las candidaturas mínimas por sexo establecidas como cuota de género. Amonestación pública y negativa de registro de las candidaturas correspondientes (COFIPE Art. 221).	Existencia de sanción directa de no registrar las candidaturas mínimas por sexo establecidas como cuota de género. Amonestación pública y negativa de registro de las candidaturas correspondientes. (LGIPE Artículos 232 Y 241).
Suplencia de género en candidaturas por los principios de MR y RP	No incluía este criterio	Las fórmulas de integración candidaturas para las Cámaras de Diputados y Senadores deberán conformarse con personas del mismo género, tanto por el principio de MR como de RP (LGIPE Artículos 14 y 234).
Financiamiento para capacitación y liderazgo político	Cumplimiento en el uso de 2% del financiamiento etiquetado para capacitación y formación política de mujeres (Art. 78).	Se incrementa a 3% el financiamiento para capacitación, promoción y desarrollo para el liderazgo político de las mujeres.

Fuente: COFIPE 2008 y LGIPE 2014.

2. Inclusión del principio de paridad para integración de los congresos locales y ayuntamientos

A continuación, se ofrecen algunos elementos para analizar el grado de avance que tuvo la reforma constitucional que obligó a un proceso de armonización legislativa para incorporar el principio de paridad en los marcos regulatorios electorales de las 32 entidades federativas como una obligación en la postulación de candidaturas a los congresos locales y ayuntamientos.

Contrariamente a lo que podría suponerse, los sistemas de cuota y la paridad fueron incluidos en los mar-

cos regulatorios electorales de algunas entidades del país mucho antes que se adoptara como mandato en candidaturas a cargos del ámbito federal. La primera entidad federativa que incluyó cuota de género en su legislación electoral fue Sonora en el año de 1996, en tanto que el COFIPE la introdujo con carácter de obligatoriedad y sanciones por incumplimiento hasta el año 2002. Por lo que atañe a la paridad la primera entidad federativa que la incluyó en su legislación electoral fue Colima en el año de 2005, en tanto que la LGIPE la adoptó hasta 2014 como resultado de la reforma constitucional. Todo parece indicar que el federalismo mexicano permitió acelerar e introducir cambios legis-

lativos de mayor alcance en los estados autónomos en su régimen interno, de aquellos promovidos, en circunstancias políticas distintas, en el ámbito federal.

En el pasado reciente, los diseños de cuota contenidos en las leyes electorales se caracterizaron por su heterogeneidad, fue así que evolucionaron con umbrales mínimos de 25, 30 y hasta 40%, empero funcionaron como la “antesala para transitar a la paridad estricta”.⁸³ Las cuotas tuvieron un impacto positivo, pero relativo, en el número de mujeres electas en los congresos locales y en mucho menor medida en cargos edilicios y presidencias municipales, resultado de una serie de “candados” legales y subterfugios que los partidos aplicaban para evadir el cumplimiento de la cuota (INE:2015; Palma y Cerva:2013). Como medida afirmativa de carácter temporal, las cuotas sentaron las bases para transitar a la regla de paridad pero aún con criterios de diseño difíciles de eliminar, por ejem-

plo: tipo de candidatura a la que aplicaba (MR o RP), excepciones explícitas al cumplimiento de la cuota/paridad por método de selección de candidaturas, ausencia de mandato de posición (alternancia de género) en registro de listas plurinominales, omisión del criterio de suplencias del mismo género en candidaturas, ausencia de sanciones por incumplimiento, postulación de candidatas mujeres en distritos uninominales con escasas o nulas posibilidades de obtener el triunfo (distritos perdedores).

En el Cuadro 11 se aprecian los criterios que prevalecían en las leyes electorales de las entidades federativas que ya incluían el principio de paridad antes de la reforma constitucional que obligó a los procesos de armonización legislativa, destacando que, tanto el tipo de candidaturas y las excepciones por método de selección, constituían dos de los mayores obstáculos para que un mayor número de mujeres resultaran electas.

CUADRO 11.

Criterios de paridad y excepciones a su cumplimiento en leyes electorales entidades federativas

ENTIDAD	AÑO	ACCIÓN AFIRMATIVA PARIDAD Y APLICACIÓN	EXCEPCIONES A LA PARIDAD
Sonora	2008	Aplica paridad candidaturas por ambos principios, ayuntamientos e integración organismos electorales.	Exentas candidaturas MR y ayuntamiento resultado consulta directa.
Chiapas	2010	Aplica paridad candidaturas por ambos principios y para ayuntamientos.	Exentas candidaturas MR y ayuntamiento resultado consulta directa.
Chihuahua	2009	Aplica paridad candidaturas por ambos principios y para ayuntamientos.	Exentas candidaturas MR, RP y ayuntamiento resultado consulta directa.
Tlaxcala	2008	Aplica paridad candidaturas por ambos principios e integración organismos electorales.	Exentas candidaturas MR, RP y ayuntamiento resultado consulta directa.
Morelos	2008	Aplica paridad candidaturas por el principio de RP y ayuntamientos.	Aplica 70/30 por el principio de MR, exentas candidaturas MR resultado consulta directa.
Colima	2005	Aplica paridad candidaturas por el principio de RP y ayuntamientos.	Aplica 70/30 por el principio de MR, exenta candidaturas MR resultado consulta directa.
Guerrero	2008	Aplica paridad principio de RP, es impreciso con relación a MR y ayuntamientos.	Exentas candidaturas MR y ayuntamiento resultado consulta directa.
Campeche	2008	Aplica paridad principio de RP y ayuntamientos.	Exentas candidaturas MR resultado consulta directa.
Coahuila	2011	Aplica paridad principio de MR propietarios; por RP hasta 5/9 diputados género distinto; síndicos y regidoras paridad si es número par y 60/40 si es impar.	Exentas candidaturas de MR resultado método de selección directa.
San Luis Potosí	2011	Aplica paridad principios de MR, RP, planilla ayuntamientos MR y RP 50/50; alternancia y suplencia mismo género.	Exentas candidaturas diputaciones MR método selección voto directo.

Fuente: páginas electrónicas de los congresos locales, consultadas marzo de 2017.

CUADRO 12.

Principio y regla de paridad en candidaturas a los congresos locales

INSTRUMENTO LEGAL / CRITERIOS	NÚMERO DE ENTIDADES	ENTIDADES QUE NO INCLUYEN CRITERIOS
Constituciones Políticas entidades federativas (32 en total)	30 entidades	Chihuahua y Veracruz
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32 en total) diputaciones ambos principios	31 entidades	Oaxaca prevé cuota 40% candidaturas
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32 en total) con mandato de posición	30 entidades	Nuevo León y Oaxaca
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32 en total) no incluyen excepciones por método selección de candidaturas	30 entidades	Morelos y Chiapas por método voto directo en candidaturas de MR
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32 en total) con sanciones por incumplimiento	27 entidades	Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Veracruz

Fuente: páginas electrónicas de los congresos locales, consultadas marzo de 2017.

Pese todo lo anterior, hay que subrayar que las cuotas y la paridad adoptadas para revertir la subrepresentación política de las mujeres, favorecieron en forma gradual el incremento del tamaño de la *masa crítica*⁸⁴ de mujeres en los congresos locales y ayuntamientos. Partiendo del escenario descrito arriba y si se atiende a los artículos transitorios de la LGIPE, los congresos locales estaban obligados a reformar sus respectivas constituciones políticas y leyes electorales a más tardar el 30 de junio de 2014, particularmente aquellas entidades federativas que celebrarían elecciones concurrentes 2015 con la renovación de la Cámara de Diputados del ámbito federal, así como las subsecuentes a realizarse en 2016.

Resultado de un intenso proceso de armonización legislativa, los congresos locales reformaron sus textos constitucionales y leyes electorales para regular el principio jurídico de igualdad sustantiva⁸⁵ y la regla de paridad en tiempo récord. El avance obtenido es inédito, si bien se aprecia omisión de criterios en algunos casos, actualmente las entidades federativas presentan un diseño más homogéneo y fuerte para cumplir con la paridad en candidaturas al congreso local como se aprecia en el Cuadro 12.

Como consecuencia de la omisión de la regla de paridad en el texto constitucional en candidaturas a los

ayuntamientos ya indicada, la regulación de la paridad para candidaturas a cargos edilicios se realizó en los congresos locales, y quizás por esta razón aún se identifican algunas deficiencias para garantizar su cabal cumplimiento y elevar su estándar de protección. La omisión de las reglas para elegir autoridades en ayuntamientos que se rigen por Sistemas Internos (usos y costumbres) en comunidades indígenas es deliberada, ya que el IPP aplica medición de indicadores en ayuntamientos que eligen autoridades y representantes por el sistema de partidos políticos.

A la fecha que consigna este diagnóstico, a) un total de 28 entidades federativas ya prevén en sus leyes como una obligación postular candidaturas paritarias por los principios de MR y RP, b) 29 entidades incluyen mandato de posición (alternancia de género integración de listas), c) 29 leyes no incluye excepciones para su cumplimiento (método de selección de candidaturas) y d) 27 prevén sanciones por incumplimiento. (Ver Cuadro 13).

Con modalidades y matices distintos, según los diseños electorales que están vigentes, y a pesar de existir jurisprudencia en esta materia, durante los comicios locales de 2015 la disputa por los cargos edilicios fue objeto de intensos debates, suscitó la judicialización de los procesos y acarreó diversidad de problemas en su

CUADRO 13.

Principio y regla de paridad en candidaturas a los ayuntamientos y presidencias municipales

Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) <i>paridad vertical</i> candidaturas ayuntamientos ambos principios	28 entidades	Durango, Oaxaca, Tamaulipas, y Yucatán. Sonora aplica paridad solo RP y Tlaxcala no prevé paridad en ley sino en su constitución política.
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) con mandato de posición listas	29 entidades	Durango, Nuevo León y Tlaxcala
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) sin excepción cumplimiento paridad por método selección candidaturas	29 entidades federativas	Chiapas, Morelos y Oaxaca
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) con sanciones por incumplimiento	27 entidades	Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Veracruz

Fuente: portales electrónicos de los congresos locales de las entidades federativas.

aplicación. El más trascendente y controvesial fue la propuesta de hacer válida la regla de paridad en candidaturas a las presidencias municipales que algunas candidatas promovieron ante autoridades jurisdiccionales electorales, precepto que ningún marco regulatorio contemplaba explícitamente hasta ese momento.

De los recursos promovidos en distintas instancias (Tribunales Estatales, Salas Regionales y Sala Superior del TEPJF), ya para exigir (candidatas) o para rechazar (partidos) dicho criterio, se obtuvieron sentencias que en algunos casos dieron razón a las demandantes pero en otros la autoridad falló en contra. No obstante, dos nuevos criterios fueron introducidos y actualmente configuran jurisprudencia aplicable, sin excepción, en candidaturas a cargos de los ayuntamientos y municipios en México: *paridad horizontal* y *paridad vertical*.

Por *paridad horizontal* se entiende que del total de presidencias municipales existentes en cada entidad federativa, los partidos o coaliciones deberán postular 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a dichos cargos. En el caso de la *paridad vertical*, los partidos o coaliciones deberán postular candidaturas paritarias por los principios de MR y de RP, la integración de listas deberá cumplir con alternancia de género en forma sucesiva hasta agotarla, y asimismo se obliga a que las suplencias sean del mismo género por ambos principios.

Como puede advertirse en el Cuadro 14, las Jurisprudencias 6 y 7 aprobadas en 2015, garantizan el cumplimiento de la paridad en sus dimensiones horizontal y vertical, así como también se acredita interés legítimo de las mujeres (candidatas, militantes o no) para interponer juicios de protección ante una autoridad

CUADRO 14.

Jurisprudencia paridad de género e interés legítimo 2015

JURISPRUDENCIA NÚMERO	PRECEPTOS
Jurisprudencia 6/2015 ⁸⁶	Paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales
Jurisprudencia 7/2015 ⁸⁷	Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal
Jurisprudencia 8/2015 ⁸⁸	Interés legítimo. Las mujeres lo tienen para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular
Jurisprudencia 9/2015 ⁸⁹	Interés legítimo para impugnar la violación a principios constitucionales. Lo tienen quienes pertenecen al grupo en desventaja a favor del cual se establecen

Fuente: TEPJF; Sentencias y Jurisprudencia; consulta 12 de abril 2016 disponible en <http://portales.te.gob.mx/genero/jurisprudencias>

jurisdiccional, dos pasos en firme para que ningún partido o coalición incumpla con la regla paritaria y para ampliar la protección de los derechos electorales de las mujeres y reparar a tiempo el daño.

A la luz de las reformas legales efectuadas y los resultados obtenidos en su aplicación (consúltase al respecto la dimensión VIII Gobierno Municipal), se puede asegurar que existe una *compatibilidad mínima aceptable* entre el diseño de las reglas de paridad adoptados en las leyes y los sistemas electorales que rigen la postulación de candidaturas a los ayuntamientos. De hecho, a la fecha de corte de este análisis, 9 entidades federativas ya incluyen explícitamente en sus leyes electorales el criterio de *paridad horizontal* en candidaturas a las presidencias municipales, un avance cualitativo que con certeza deberá impulsar su armonización en aquellas entidades donde este criterio aún no es explícito.

Sin embargo, hay que atender también a los criterios que pueden elevar el estándar de protección del derecho, por ejemplo, subsanando en las leyes, aquellos casos donde a) no se contempla mandato de posición en listas, b) persistan explícitamente criterio de excep-

ción por método de selección de candidaturas, o c) no incluyan sanciones por incumplimiento. (Ver recuadro).

2.4.4 Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y Administración Pública Federal (Dimensión IV)

Los indicadores de la cuarta dimensión del IPP tienen como propósito medir la presencia de mujeres en el ámbito de la APF, así como las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas. Cabe subrayar que el valor asignado por el IPP para esta dimensión fue el más bajo, con apenas **44.6 puntos**.

Es importante señalar, como información de contexto, que el cargo más alto del Poder Ejecutivo, la Presidencia de la República, nunca ha sido ocupado por una mujer. México ha tenido solo cinco candidatas a la Presidencia: Rosario Ibarra de Piedra fue la primera que se postuló en dos ocasiones, en 1982 y 1988; Marcela Lombardo y Cecilia Soto en 1994; Patricia Mercado en 2006 y Josefina Vázquez Mota en 2012. Salvo esta última, que fue postulada por el PAN, el resto fueron abanderadas por partidos políticos con escasa competitividad electoral. De ahí que el cargo de mayor jerar-

Buenas prácticas: sinergias que generaron actoras y sus respectivas acciones en este proceso

- La presión y cabildeo que ejerció la Red de Mujeres en Plural a los partidos políticos y autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, para incluir la paridad como un mandato constitucional.
- El compromiso y la férrea voluntad de un grupo de Senadoras de distinta filiación política que redactaron el punto de acuerdo, cabildearon en sus bancadas y defendieron en tribuna para la inclusión del mandato de paridad en la iniciativa de decreto finalmente aprobada.
- El compromiso institucional del TEPJF por la vía de sentencias y jurisprudencias emitidas para garantizar el derecho de las mujeres a ser electas con apego a la norma.
- El significativo involucramiento de la presidenta del INMUJERES como enlace con el titular del Poder Ejecutivo para apoyar, primero, la iniciativa de reforma al COFIPE y posteriormente la iniciativa de reforma constitucional.
- El compromiso de la agencia internacional ONU MUJERES México, que en alianza con políticas, funcionarias, magistradas, académicas, consultoras y mujeres organizadas de la sociedad civil, impulsó acciones orientadas a la construcción de una democracia paritaria por la vía de “llamados a la acción” en distintos foros nacionales e internacionales.

quía al que han accedido por designación las mujeres mexicanas en la APF ha sido el de secretaria de Estado. La primera mujer en ocupar esta posición fue Rosa Luz Alegría y data del sexenio del Presidente José López Portillo (1976-1982) en la Secretaría de Turismo, donde permaneció dos años (1980-1982). En el siguiente sexenio, durante la Presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) ninguna mujer formó parte del gabinete legal. A partir del sexenio presidencial 1976-1982 a la fecha un total de 23 mujeres han sido titulares de una Secretaría.

Dicho esto, en el indicador que mide el porcentaje de mujeres como titulares de Secretarías de Estado de acuerdo al IPP el valor asignado fue de 33.4 puntos. Ello porque de un total de 18 Secretarías en la actual administración, solo 3 mujeres ocupaban esta posición representando apenas un 16.6%. Dichas Secretarías y sus titulares son Rosario Robles Berlanga en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Arely Gómez González en la Secretaría de la Función Pública (SFP) y María Cristina García Cepeda en la Secretaría de Cultura (SC).⁹⁰ Respecto del indicador para medir porcentaje de mujeres ocupando el cargo de Subsecretarías de Estado el valor que se alcanzó fue de 23.3 puntos. De un total de 43 posiciones con estatus de Subsecretarías en la APF, 5 era ejercidas por mujeres y 39 por hombres, lo que representa apenas un 11.6% de mujeres.

El IPP ofrece además una clasificación para identificar el tipo de carteras o Secretarías que ocupan las mujeres en los gabinetes ministeriales de la APF: de “producción” (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etc.), de “preservación del sistema” (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.) y “reproducción” (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultural, etc.).⁹¹ Las **carteras clasificadas como de “producción” y “preservación del sistema”** en el caso mexicano sumaron un total de 12, **la puntuación obtenida para este indicador fue de 33.2**, de éstas solo una mujer es titular de una Secretaría de “producción” (la SFP) y una más de una cartera de “preservación del sistema”

(la SEDATU); en el caso de las carteras de “reproducción” que suman un total de seis, solo una mujer era titular de la SC.

Asimismo el IPP también incluye un indicador que mide el **tiempo de permanencia de las mujeres que ocuparon un cargo en el gabinete presidencial inmediato anterior** (Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012) que en el caso mexicano fue, en promedio, de 35 meses para las mujeres y de 42 para los hombres, diferencia que obtuvo un valor de 0.83 de acuerdo al cálculo del IPP.⁹² Lo anterior se interpreta como una situación de desventaja para las mujeres, aunque poco significativa, respecto de sus pares varones por lo que en este indicador el puntaje obtenido fue de 83 puntos.

Un análisis complementario desagregado para contabilizar el número de mujeres que permanecieron durante el periodo presidencial completo (6 años) como titulares de una Secretaría permite identificar a cuatro en esta condición: María Elena Vázquez Nava en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1988-1994), Julia Carabias Lilo en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1994-2000), Josefina Vázquez Mota en la Secretaría de Desarrollo Social (2000-2006) y Patricia Espinosa Cantellano en la Secretaría de Relaciones Exteriores (2006-2012). También se identificó que solo una mujer ocupó la titularidad de este cargo por dos ocasiones, Josefina Vázquez Mota, quien fue titular en dos periodos presidenciales consecutivos (2000-2006 la Secretaría de Desarrollo Social y 2006-2009 Secretaría de Educación. (Ver Cuadro 15, página 48).

Finalmente, otro de los indicadores que contempla el IPP es la **existencia y nivel jerárquico de un mecanismo nacional de la mujer** en cada país. En el caso de México el valor asignado en este indicador fue **de 50 puntos** en una escala de 0 a 100 puesto que el INMUJERES, si bien forma parte del gabinete ampliado de la APF, no ostenta el rango de Secretaría de Estado. Sus funciones están reguladas en la Ley del Instituto de las Mujeres que, en su Artículo 2º, le otorga el estatuto jurídico de organismo público des-

CUADRO 15.

Mujeres que han ocupado el cargo de Secretarías de Estado por periodo presidencial⁹³

PERIODO PRESIDENCIAL	SECRETARÍA	NOMBRE DE LA TITULAR	NÚMERO TOTAL INTEGRANTES GABINETE	PORCENTAJE DE MUJERES
José López Portillo 1976 - 1982	Secretaría de Turismo	Rosa Luz Alegría Escamilla (1980-1982)	33	3.0%
Miguel de la Madrid Hurtado 1982 - 1988	Ninguna mujer ocupó cargo		21	0.0%
Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994	Secretaría de Pesca	María de los Ángeles Moreno (1988-1991)	36	5.5%
	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	María Elena Vázquez Nava (1988-1994)		
Ernesto Zedillo Ponce de León 1994 - 2000	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	Norma Samaniego de Villarreal (1994-1996)	39	10.3%
	Secretaría de Turismo	Silvia Hernández Enríquez (1994-1997)		
	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Julia Carabias Lilo (1994-2000)		
	Secretaría de Relaciones Exteriores	Rosario Green Macías (1998-2000)		
Vicente Fox Quesada 2000 - 2006	Secretaría de la Reforma Agraria	María Teresa Herrera Tello (2000-2003)	36	11.1%
	Secretaría de Turismo	Leticia Navarro Ochoa (2000-2003)		
	Secretaría de Desarrollo Social	Josefina Vázquez Mota (2000-2006)		
	Secretaría de Desarrollo Social	Ana Teresa Aranda (2006-2006)		
Felipe Calderón Hinojosa 2006 - 2012	Secretaría de Desarrollo Social	María Beatriz Zavala Peniche (2006-2008)	39	15.4%
	Secretaría de Educación Pública	Josefina Vázquez Mota (2006-2009)		
	Secretaría de Energía	Georgina Kessel Martínez (2006-2011)		
	Secretaría de Relaciones Exteriores	Patricia Espinosa Cantellano (2006-2012)		
	Secretaría de Turismo	Gloria Guevara Manzo (2010-2012)		
	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Rosalinda Vélez Juárez (2011-2012)		
Enrique Peña Nieto 2012-2018	Secretaría de Desarrollo Social	Rosario Robles Berlanga (2012-2015)	32	18.7%
	Secretaría de Salud	Mercedes Juan López (2012-2016)		
	Secretaría de Turismo	Claudia Ruiz Massieu Salinas (2012-2015)		
	Secretaría de Relaciones Exteriores	Claudia Ruiz Massieu Salinas (2016)		
	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Rosario Robles Berlanga (2015 a la fecha)		
	Secretaría de la Función Pública	Arely Gómez González (2016 a la fecha)		
	Secretaría de Cultura	María Cristina García Cepeda (2017 a la fecha)		

Fuentes: INMUJERES. Participación de las mujeres en los poderes del Estado mexicano, 2015. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101260.pdf

INAP. Administración Pública en México, Los gabinetes en México: 1821 -2012, Tomo III. <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/67303.pdf>

centralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.⁹⁴

El objeto general del INMUJERES (Artículo 4º) es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. Los criterios que deben guardar su desempeño son la transversalidad en la formulación de políticas públicas con perspectiva de género de las dependencias de la APF, ejecución de programas y acciones conjuntas; el federalismo entendido como el desarrollo de programas y actividades para fortalecimiento institucional de dependencias responsables (mecanismos estatales o instancias municipales de las mujeres) en los ámbitos de las entidades federativas y municipios,⁹⁵ así como el fortalecimiento de los vínculos entre los Poderes Legislativo y Judicial de los ámbitos federal, estados y municipios.

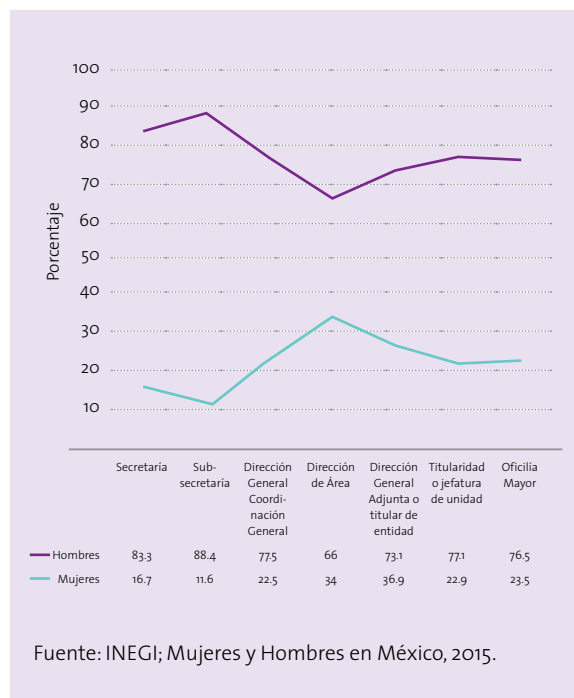
1. Análisis de contexto de la participación de las mujeres en la Administración Pública Federal

La escasa presencia de mujeres en cargos de medios y altos mandos dentro de la APF en México constituye uno de los déficits de participación y por ende uno de los desafíos a subsanar en el futuro para el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.⁹⁶ En México, los cargos para integrar por designación a las y los titulares de las Secretarías es una facultad que recae directamente en el titular del Poder Ejecutivo (Presidencia de la República).⁹⁷ Al respecto, hay que destacar que la LOAPF⁹⁸ no incluye de manera expresa que el titular del Ejecutivo integre en forma paritaria su gabinete, ni prevé acciones afirmativas para promover la permanencia, ascenso y movilidad laboral de las mujeres que involucra también a todos los titulares del gabinete legal y ampliado. Estas omisiones reglamentarias deben ser tomadas en cuenta para apoyar iniciativas⁹⁹ o reformularlas si es necesario, para que estén previstas también en la CPEUM.

Lo consignado por el indicador del IPP respecto del bajo número de mujeres titulares de Secretarías de Estado coincide con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) al revelar que, de acuerdo a la estructura jerárquica de la APF la distribución del funcionariado en México está altamente masculinizada. Según esta fuente, la titularidad de los puestos de dirección más altos en las instituciones y dependencias para el año 2015, era ocupada en mayor proporción por varones, lo cual se traduce en un hecho incontrovertible: a mayor jerarquía del cargo, menor presencia de mujeres (el porcentaje más alto lo ocupaban mujeres en las direcciones de área con 34%).¹⁰⁰ (Ver Gráfico 2).

El número, tipo de cargo, permanencia y movilidad laboral de las mujeres funcionarias en los puestos más altos de la estructura jerárquica en la APF es un asunto que no está lo suficientemente investigado en México. A manera de hipótesis podría afirmarse que la ausencia de un mandato legal que incluya la paridad o

GRÁFICO 2.
Distribución de funcionariado con puestos de dirección por sexo y tipo de cargo 2015



medidas compensatorias (cuota) para garantizar una presencia equilibrada en razón de género en el sector público, impacta negativamente las trayectorias profesionales y personales de las mujeres al enfrentar los siguientes obstáculos estructurales de la cultura política que permea toda la maquinaria institucional: a) Número: desequilibrio numérico en los puestos más altos de la estructura organizacional (minoría de mujeres respecto de pares varones); b) Oportunidades: limitadas oportunidades para su desarrollo profesional (movilidad vertical) o permanencia (movilidad horizontal); c) Poder: limitado acceso a la estructura formal e informal de poder de la dependencia o toma de decisiones; d) Acoso y hostigamiento sexual que generalmente se oculta o queda impune con impacto negativo en su desempeño laboral.

Por lo que atañe al INMUJERES y los **instrumentos de política pública nacional** para la igualdad entre mujeres y hombres, en la actual administración se encuentran vigentes los siguientes:

- a. El primer instrumento es el **Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación entre Mujeres y Hombres** (PNIMH 2013)¹⁰¹ que responde al Eje Transversal No. 3 *Perspectiva de Género* del **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**. El PNIMH persigue varios objetivos, incluye estrategias de acción y constituye una obligación que debe cumplirse en el ámbito del Poder Federal y de las entidades federativas sin excepción. Su propósito es alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres utilizando para ello la planeación, programación y presupuestación con perspectiva de género.¹⁰²
- b. Un segundo instrumento lo constituye el **Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres** (SNIMH) integrado por todas las Secretarías y dependencias de la APF responsables de cumplir con los programas y acciones contenidos en el PNIMH que obliga a la ejecución de recursos etiquetados. De acuerdo al Artículo 24 de la LGIMH, así como de las Reglas para la Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en su Artículo 11

otorga al INMUJERES la facultad de coordinar las acciones que el SNIMH genere: “sin perjuicio de las atribuciones y funciones contenidas en su ordenamiento; así como la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas públicas en materia de igualdad y todas aquellas acciones que sean necesarias para cumplir con los objetivos de la Ley General.”¹⁰³

- c. Un tercer instrumento es el **la Observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres**, actividad que es atribución de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (CNDH), de acuerdo al Artículo 102 de la CPEUM,¹⁰⁴ así como la obligación de contar con un sistema de información para conocer la situación que guardan las políticas públicas aplicadas en esta materia. El objetivo general del Sistema de Información es mostrar los programas y acciones que las dependencias públicas de los tres niveles de gobierno aplican de acuerdo a sus facultades la armonización legislativa existente, la promulgación de leyes en materia de igualdad entre mujeres y hombres, de discriminación, y contra la violencia que se ejerce hacia las mujeres, así como aspectos relevantes en el tema y el marco legislativo internacional. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, publica periódicamente los resultados de las evaluaciones que realiza en un portal electrónico.¹⁰⁵

Con el objetivo de que el INMUJERES como mecanismo de coordinación institucional se fortaleciera a partir de la participación de los titulares de las distintas dependencias federales, en el mes de agosto de 2016, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, presidió por vez primera la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) y otorgó rango ministerial a la Coordinación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres,¹⁰⁶ además instruyó a todas las dependencias a alinear los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales con la estrategia transversal de la perspec-

tiva de género. Con esta acción, el Titular del Ejecutivo Federal respondió al anuncio que hiciera de elevar a nivel ministerial los trabajos del SNIMH en la inauguración de la *Cumbre de Líderes sobre la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres: Un compromiso para la acción*, la cual tuvo lugar en el marco de la 70 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.¹⁰⁷ Sin embargo, el estatuto jurídico del INMUJERES no ha sido modificado y, como ya se ha visto, continúa siendo un organismo público descentralizado (Artículo 2º de la Ley del INMUJERES 2015).

Por último, pero no menos importante, hay que destacar las acciones que en México se han desarrollado para incorporar la perspectiva de género en el ciclo presupuestario vigente desde el año 2008, a partir de la inclusión de un anexo de programas con Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).¹⁰⁸

2.4.5 Presencia de mujeres en el Poder Legislativo Federal - Cámara de Diputados (Dimensión V)

La quinta dimensión del IPP mide la presencia de las mujeres en el cuerpo legislativo, en específico en la Cámara Baja, y la existencia de condiciones mínimas para el acceso, ejercicio del cargo e influencia en el diseño y aprobación de leyes nacionales. México alcanzó un puntaje de 70.4 de un máximo de 100 como promedio de los indicadores relacionados con la Cámara de Diputados. En el apartado de información complementaria se ofrecen datos de la Cámara Alta (Senado) ya que dicha información no puntúa en el IPP puesto que no todos los países en la región cuentan con esta instancia.

Respecto de la Cámara Baja, en el indicador sobre porcentaje de mujeres inscritas como candidatas en la última elección parlamentaria, se obtuvo 100 puntos. En **México, la última elección parlamentaria se efectuó en el año 2015**, proceso en el que aplicó por vez primera la regla de paridad en candidaturas a cargos

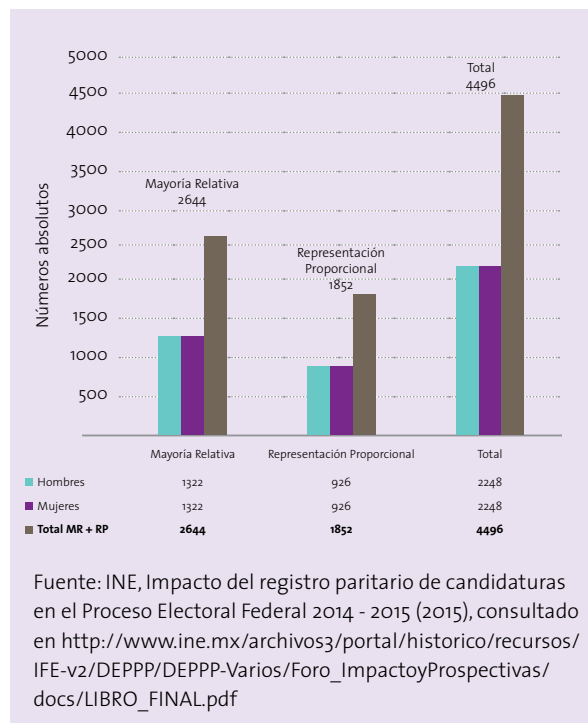
de elección popular en el ámbito federal para la renovación de la Cámara de Diputados (denominadas *elecciones intermedias*).

Durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015 (PEF 2014-2015), se registraron un total de 4,496 candidaturas a una diputación, de las cuales 50% fueron hombres (2,248) y 50% mujeres (2,248); por el principio de MR fueron postulados 1,322 hombres e igual número de mujeres, y por el principio de RP, 926 hombres y mujeres respectivamente.¹⁰⁹ (Ver Gráfico 3).

El IPP también tiene entre sus indicadores un índice de cumplimiento del principio de paridad en el que se obtuvo 100 puntos como resultado de calcular el porcentaje de candidaturas mujeres entre el porcentaje paridad establecido en la ley (50%). Datos desagregados del índice de cumplimiento del registro de candi-

GRÁFICO 3.

Registro paritario de candidaturas a la Cámara de Diputados 2015



daturas paritarias a la Cámara de Diputados durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, según partido político y coaliciones, confirman el **cumplimiento, sin excepción, del 50% de candidaturas por los principios de MR y de RP** por parte de todas las organizaciones políticas analizadas. (Ver Cuadro 16).

Respecto del indicador que mide **porcentaje de mujeres electas como titulares** se obtuvo un valor de 84 puntos. Los resultados obtenidos en la elección de 2015 revelan que, de un total de 500 curules, 212 correspondieron a mujeres y 288 a hombres, representando un 42.4 y 57.6% de diputaciones por sexo res-

CUADRO 16.

Número y porcentaje de candidaturas por partido político, principio de postulación, por sexo e índice de cumplimiento 2015

NOMBRE	HOMBRES	MUJERES	TOTAL HOMBRES Y MUJERES	PORCENTAJE MUJERES	ÍNDICE CUMPLIMIENTO CUOTA/PARIDAD
Sistema mayoritario (MR)	1322	1322	2644	50%	100.00%
1. Partido Acción Nacional	150	150	300	50%	100.00%
2. Partido de la Revolución Democrática	100	100	200	50%	100.00%
3. Partido Revolucionario Institucional	25	25	50	50%	100.00%
4. Partido Verde Ecologista de México	25	25	50	50%	100.00%
5. Partido Nueva Alianza	150	150	300	50%	100.00%
6. Partido Movimiento de Regeneración Nacional	150	150	300	50%	100.00%
7. Partido Movimiento Ciudadano	150	150	300	50%	100.00%
8. Partido del Trabajo	100	100	200	50%	100.00%
10. Partido Encuentro Social	150	150	300	50%	100.00%
11. Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México	125	125	250	50%	100.00%
12. Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo	50	50	100	50%	100.00%
Sistema proporcional (RP)	926	926	1852	50%	100.00%
1. Partido Acción Nacional	100	100	200	50%	100.00%
2. Partido de la Revolución Democrática	100	100	200	50%	100.00%
3. Partido Revolucionario Institucional	100	100	200	50%	100.00%
4. Partido Verde Ecologista de México	100	100	200	50%	100.00%
5. Partido Nueva Alianza	100	100	200	50%	100.00%
6. Partido Movimiento de Regeneración Nacional	100	100	200	50%	100.00%
7. Partido Movimiento Ciudadano	100	100	200	50%	100.00%
8. Partido del Trabajo	100	100	200	50%	100.00%
10. Partido Encuentro Social	59	59	118	50%	100.00%
Total (todas las organizaciones/alianzas analizadas)	2248	2248	4496	50%	100.00%

Nota: no se incluyen candidaturas independientes. Fuente: INE, Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014 - 2015 (2015), consultado en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/LIBRO_FINAL.pdf

pectivamente; las mujeres quedaron a 7.6 puntos porcentuales de alcanzar la paridad estricta.

Si se atiende a la vía de acceso de las mujeres a una curul, las cifras indican que en números absolutos fue mayor la elegibilidad por el principio MR con 117 diputadas electas mientras que fueron 95 las electas por el principio de RP. Este resultado revirtió la tendencia histórica observada de un mayor número de diputadas electas por la vía plurinominal, consecuencia de la eliminación del criterio de excepción al cumplimiento de la cuota/paridad según método de selección “democrático” de candidaturas por el principio de MR en el nuevo marco regulatorio (LGIPE). (Ver Cuadro 17).

Además de la elección de mujeres, el IPP mide su presencia en aquellos cargos de mayor poder dentro de la actividad parlamentaria. El indicador que mide el porcentaje de **mujeres que integran la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados** de acuerdo con el IPP obtuvo un valor de 100 puntos. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados está integrada por un total de 9 mujeres y 4 hombres, representando **69.2% de diputadas**. La Mesa Directiva de la Cámara Baja cambia cada año con duración de dos periodos ordinarios de sesiones; los datos no incluyen al funcionariado del CU.

Con relación al porcentaje de **comisiones ordinarias presididas por una mujer** al momento de aplicación del IPP, el valor obtenido fue de 53.4 puntos. En la

Cámara Baja de un total de 56 comisiones ordinarias, **26.7% eran presididas por mujeres** (15 diputadas) y 69.6 por hombres (39 diputados).¹¹⁰

El indicador que mide el **porcentaje de comisiones de “producción” y de “preservación del sistema” de acuerdo con la clasificación del IPP, alcanzó un valor de 42.2 puntos**. Esta clasificación explora la participación de las mujeres presidiendo comisiones en el Congreso de la Unión que “tradicionalmente” han sido asignadas a los hombres. En la **Cámara de Diputados** se identificaron un total de 16 comisiones de “producción” y 22 de “preservación del sistema”, sumando 38 en total,¹¹¹ de las cuales 8 son presididas por mujeres, lo que representa solo un 21% del total de comisiones en estas categorías. Las comisiones de “producción” presididas por mujeres suman un total de cinco: Energía, Hacienda y Crédito Público, Radio y Televisión, Turismo, Trabajo y Previsión Social, y las de “preservación del sistema” son tres: Ciudad de México, Gobernación y Protección Civil.

En el caso del indicador que mide el **porcentaje de legisladoras que son jefas de bancada de sus partidos**, se obtuvo un valor de 24.6 puntos. Al momento de la aplicación del IPP **solo una mujer ocupaba el cargo de jefa de bancada**, Norma Rocío Nahle García del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), representando 12.3% de un total de ocho partidos en la Cámara de Diputados; en el Senado, de un total de 4 partidos políticos ninguna mujer ocupaba esta posición.¹¹² Este indicador destaca la relevancia de

CUADRO 17.

Número y porcentaje de diputadas/os electas por los principios de MR y de RP 2015

PRINCIPIO	MUJERES	PORCENTAJE	HOMBRES	PORCENTAJE
Mayoría Relativa (300 curules)	117	39 %	183	61 %
Representación Proporcional (200 curules)	95	47.5 %	105	52.5 %
Total (500 curules)	212	42.4 %	288	57.6 %

Fuente: INE. Cómputo total y validez de la elección 2014-2015. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/08_Agosto/CGex201508_23/CGex201508-23_ap_unico.pdf

este cargo por el poder político de cabildeo e incidencia en la toma de decisiones sobre una amplia gama de asuntos que no se limita a lo que comúnmente se considera “asunto de mujeres”.

El indicador que puntúa la **existencia de una comisión de la mujer o de género en la Cámara de Diputados** obtuvo 100 puntos. Fue en el año 1997 cuando se impulsó y aprobó la primera Comisión de Equidad y Género en la Cámara de Diputados, sin embargo, su carácter de comisión especial le impidió dictaminar iniciativas. No fue sino hasta el 3 de septiembre de 1999, que la comisión adquirió el estatuto de ordinaria y pasó a denominarse Comisión de Igualdad de Género (CIG).¹¹³ Este año la CIG cumple veinte años de existencia con resultados positivos en el impulso de la agenda legislativa y marco regulatorio vigente para protección de los derechos humanos de las mujeres. Además de la CIG, la Cámara Baja también dispone de un CEAMEG que tiene como objetivo apoyar en forma objetiva, imparcial y oportuna el trabajo legislativo mediante la información analítica y servicios de apoyo técnico que contribuya a promover el adelanto de las mujeres y la equidad de género; asimismo, genera diferentes productos, que están disponibles en su sitio web.¹¹⁴

Dado que, además del CEAMEG, la Cámara de Diputados cuenta con la **Unidad para Igualdad de Género (UIG)**, en el indicador que mide la existencia de una unidad técnica para la transversalización de la perspectiva de género México fue calificado con 100 puntos. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el DOF del 4 de marzo de 2016), tiene las siguientes facultades:

- a. Proponer acciones orientadas a la igualdad sustantiva en la Cámara de Diputados;
- b. Coadyuvar con las instancias competentes para promover ambientes libres de acoso laboral, así como de acoso y hostigamiento sexual en la Cámara de Diputados;

- c. Proponer ante las instancias competentes políticas laborales orientadas a la igualdad sustantiva, sin menoscabo de los principios de imparcialidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional;
- d. Colaborar con el centro de estudios para el logro de la igualdad de género en la elaboración de publicaciones y contenidos editoriales que consoliden el proceso de institucionalización e implementación de la perspectiva de género;
- e. Contribuir en la formación y especialización del personal de todos los niveles en materia de perspectiva de género e igualdad sustantiva, y
- f. Coadyuvar con el centro de estudios para el logro de la igualdad de género en la producción y sistematización de información con perspectiva de género.

En el Congreso de la Unión **no existe una bancada femenina** en ninguna de las dos cámaras (Diputados y Senadores), como tampoco una bancada intercameral. A diferencia de lo que ocurre en otros países de la Región de ALyC, donde constituye una práctica común con muy buenos resultados, en México no existe antecedente de haber existido una bancada formalmente constituida de estas características; lo que sí está consignado es la concertación para la promoción de acciones legislativas o de política pública por la vía de “acuerdos”, “pactos” o “frentes” que han tenido buenos resultados en el pasado en momentos de coyuntura política.¹¹⁵

1. Información complementaria de la elección presidencial 2012 Cámara de Diputados y el Senado

Como ha quedado consignado en el apartado de la dimensión III sobre Cuota/Paridad, la conquista de la paridad como regla procedimental fue precedida por medidas afirmativas de carácter temporal materializada en cuota de género; primero estuvo vigente con un umbral de 30/70% de candidaturas para un género

hasta transitar a un umbral con horizonte paritario como fue la cuota 40/60 aprobada en el año 2008.

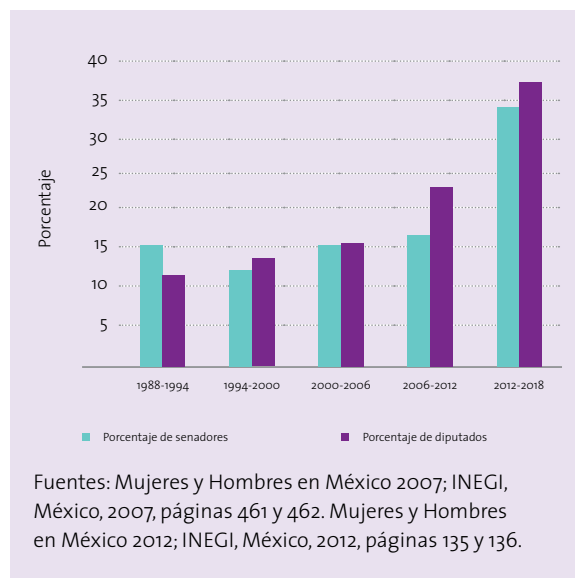
Como se aprecia en el Gráfico 4, los **porcentajes de senadoras y diputadas electas durante cinco procesos electorales presidenciales** han seguido una tendencia incrementalista a lo largo del tiempo pero con umbrales muy bajos de representación; aunque lejos aún de la paridad, es a partir de la aplicación de la cuota de género en los procesos electorales de 2006 y 2012 que se aprecia crecimiento en el tamaño de la *masa crítica* a partir del cual las legisladoras pueden tener más posibilidad de cabildeo e incidencia política.

En la **última elección presidencial, efectuada en 2012, además de elegir al titular del Poder Ejecutivo, también se renovó la Cámara de Diputados y el Senado**, en esa ocasión aplicó la cuota 40% de candidaturas para un género por los principios de MR y de RP;¹¹⁶ las cifras que arrojó el registro de candidaturas para el Senado¹¹⁷ y la Cámara de Diputados¹¹⁸ fueron las siguientes (Ver Cuadro 18).

Cabe subrayar de nuevo que los partidos políticos y las coaliciones cumplieron con la cuota contenida en el COFIPE como resultado de la sentencia SUP-JDC-12624/2011 emitida por la Sala Superior del TEPJF contra un acuerdo tomado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE).¹¹⁹ En dicho Acuerdo se exentaba a los partidos de su cumplimiento, en candidaturas por el principio de MR que fueran resultado de un proceso de elección democrático (elección directa

GRÁFICO 4.

Porcentaje de senadoras y diputadas electas en procesos electorales presidenciales 1988 a 2012



de la militancia, elección directa de la ciudadanía o elección indirecta a través de una convención o asamblea en que participara un número importante de delegados electos *ex profeso* por dicha militancia).

La Sentencia SUP-JDC-12624/2011¹²⁰ y acumulados,¹²¹ fue directa e inapelable; resolvió que los agravios de mérito estaban sustancialmente fundados y eran suficientes para modificar el Acuerdo impugnado, obligando al CGIFE a solicitar a los partidos corregir sus

CUADRO 18.

Registro de candidaturas por principio y por sexo proceso electoral Cámara de Diputados y Senado 2012

CONGRESO DE LA UNIÓN	TIPO DE SISTEMA ELECTORAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL HOMBRES Y MUJERES	PORCENTAJE MUJERES
Cámara de Diputados	Sistema Proporcional	713	684	1397	49%
	Sistema Mayoritario	762	539	1301	41%
Total	MR + RP	1,475	1,223	2,698	100%
Cámara de Senadores	Sistema Proporcional	115	108	223	48.4%
	Sistema Mayoritario	172	128	300	42.7%
Total	MR + RP	287	236	523	100%

Fuente: INE, Ruta Crítica de la Cuota de Género a Nivel Federal (2012).

CUADRO 19.

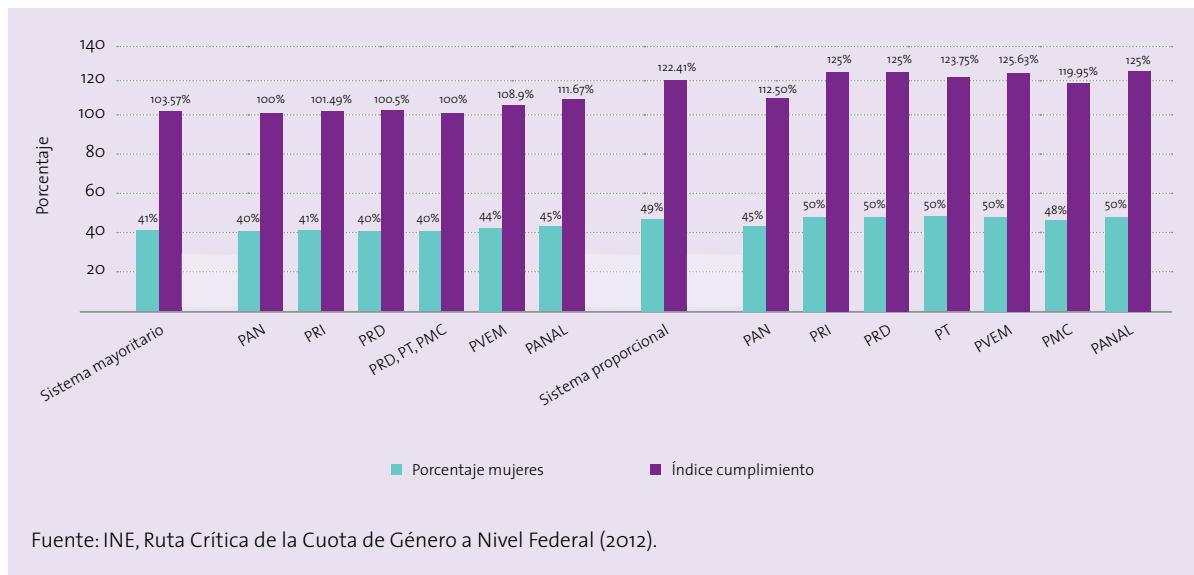
Efectos de la Sentencia SUP-JDC-12624

SENTENCIA DEL TEPJF SUP-JDC-12624/2011	EXPULSAR DEL ACUERDO IMPUGNADO LA DEFINICIÓN DE MÉTODO DEMOCRÁTICO
Definió número mínimo candidatas mujeres por el principio de Mayoría Relativa.	Presentar 120 y 26 candidatos de un mismo género a candidaturas propietarias a Diputados y Senado.
Obligó alternancia y cumplimiento 40% candidaturas mismo género.	En listas de RP además de la alternancia de género en tramos de 5 candidaturas, los partidos deberán postular 40% mínimo del total.
Obligó suplencia del mismo género.	En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género, la fórmula completa propietario y suplente deberá ser del mismo género; lo anterior, para que en caso de renuncia se preserve el equilibrio en la representación por razón de género en el órgano legislativo y para que las mujeres puedan ser suplentes en las fórmulas cuyos propietarios sean varones.

Fuente: TEPJF. (2012). Sentencia SUP-JDC-12624/2011

GRÁFICO 5.

Porcentaje de registro de candidaturas por principio y por sexo a la Cámara de Diputados elecciones presidenciales 2012 después de la Sentencia SS/12624/2011



Fuente: INE, Ruta Crítica de la Cuota de Género a Nivel Federal (2012).

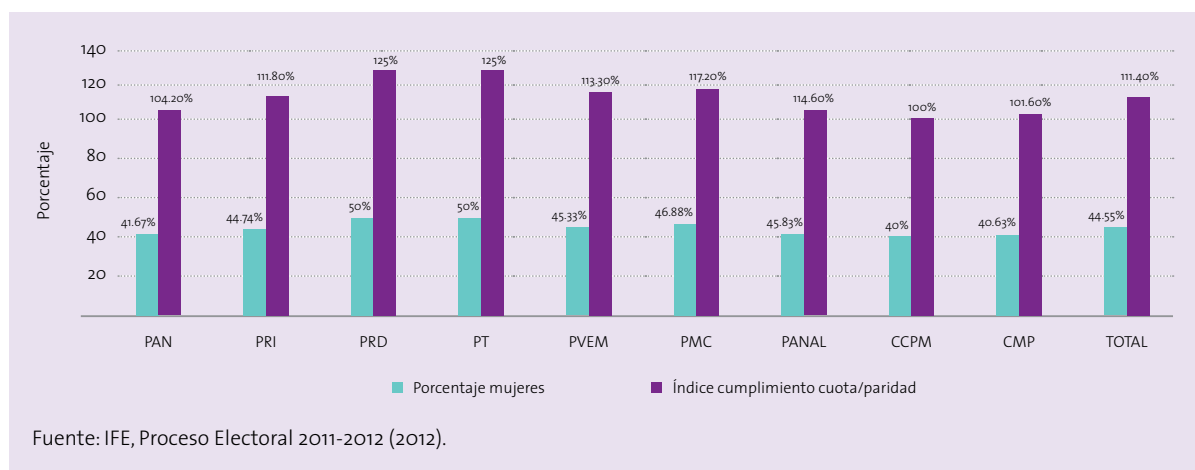
listas de candidaturas y, en caso de incumplimiento, sancionar con la negativa de su registro (Peña; 2014). Los efectos de la sentencia se resumen en el Cuadro 19.

Resultado de este fallo y después de la verificación que realizó el CGIFE, los partidos registraron candidaturas

que cumplieran con el 40% mínimos exigidos por la cuota, incluso se aprecia que **algunos partidos superaron el umbral exigible en la postulación de mujeres a la Cámara de Diputados** tanto por el principio de MR como de RP, a fin de acatar lo que ordenó la Sentencia 12624/2011. (Gráfico 5).

GRÁFICO 6.

Porcentajes de candidaturas a la Cámara de Senadores e índice de cumplimiento de la cuota en elecciones 2012



CUADRO 20.

Número y proporción de mujeres que se ubican entre las primeras cinco posiciones de listas de RP Senado 2012

PARTIDOS POLÍTICOS	NÚMERO TOTAL DE MUJERES CANDIDATAS DE RP QUE SE UBICAN ENTRE LAS PRIMERAS CINCO POSICIONES DE LISTA, POR CÁMARA SENADORES/AS	TOTAL DE PERSONAS (HOMBRES Y MUJERES) REGISTRADOS LISTA RP QUE SE UBICAN ENTRE LAS PRIMERAS CINCO POSICIONES DE LISTA POR CÁMARA DE SENADORES/AS	PORCENTAJE
PAN	2	5	40%
PRI	2	5	40%
PRD	2	5	40%
PVEM	3	5	60%
PT	2	5	40%
PMC	3	5	60%
PANAL	3	5	60%

Fuente: IFE. (2012). Proceso Electoral Federal 2011-2012. http://www.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/preparacion.html

En el caso del registro de **candidaturas al Senado** también puede afirmarse que los partidos registraron al menos 40% candidaturas femeninas, arrojando, en algunos casos, índices de cumplimiento que alcanzaron un 125% (PRD y PT), como puede observarse en Gráfico 6.

En 2012, para cada una de las 5 circunscripciones plurinominales, los partidos registraron una lista de hasta 40 candidaturas al Senado. Tales listas se integraron por fórmulas encabezadas por mujeres y hombres de manera alternada; **si una lista era encabezada**

por una mujer, la siguiente fórmula debería integrarse por hombres y así sucesivamente hasta agotarla. Lo anterior atendiendo a uno de los efectos que tuvo la sentencia 12624/2011 en la cual se ordenó que, además de integrar las listas con 40% de hombres o mujeres, éstas deberían conformarse por segmentos de cinco candidaturas, y en cada uno de estos segmentos postular dos candidaturas de género distinto, de manera *alternada*.¹²²

En concordancia con estos criterios, en el Cuadro 20 se presentan los datos que consignan también el

número y porcentaje de candidaturas mujeres en el primer segmento de cinco candidaturas que fueron postuladas por este principio para ocupar un escaño por partido político. De un total de 35 personas registradas por el principio de RP que se ubicaron en las primeras cinco posiciones de lista 17 fueron asignadas a mujeres representando 48.6%.

En este contexto, se puede afirmar que **las cuotas contenidas en el marco regulatorio y que aplicaron en comicios precedentes, tuvieron un impacto positivo pero relativo en el número de mujeres electas**, despuntando a partir de 2012 que, como ya se indicó, por la vía de la sentencia 12624/2011, las autoridades electorales jurisdiccional y administrativa, obligaron a los partidos a cumplir sin excepción con la cuota de 40%.

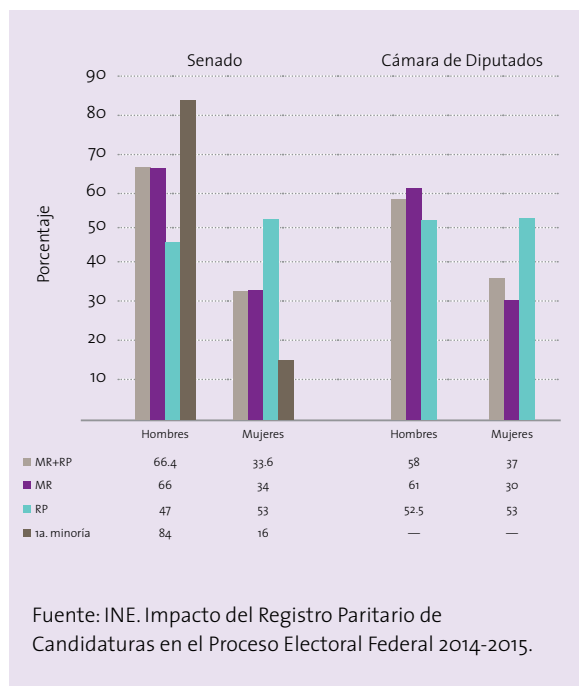
Según los cómputos distritales del proceso electoral federal en 2012, resultaron electas al Senado por los principios de MR y RP un total 44 mujeres con lo que se

alcanzó un porcentaje de 33.6, de las cuales 22 accedieron por el principio de MR, 5 por PM y 17 por el de RP. En la Cámara de Diputados obtuvieron una curul un total de 184 diputadas representando 37% del total; de ellas, 89 accedieron por el principio de MR y 95 por RP con 30% y 53% respectivamente. (Ver Gráfico 7).

El impacto de la sentencia 12624/2011 en el número y porcentaje de senadoras y diputadas electas fue positivo, aunque ninguna de las Cámaras alcanzó 40% de legisladoras. Lo anterior confirma la regla de que los umbrales de las cuotas de género no tienen, necesariamente, los mismos resultados en el porcentaje de mujeres electas. Factores como los criterios de diseño electoral, competitividad electoral de los partidos que las postulan y el voto del electorado, impactan en la efectividad de las medidas afirmativas de carácter temporal.

2. Información complementaria mesas directivas, presidencia de comisiones y unidad de igualdad de género en el Senado

GRÁFICO 7.
Porcentaje de senadoras y diputadas electas 2012 según principio de postulación



Ganar una curul o un escaño constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para que mujeres electas tengan la posibilidad de realizar cabildeo, incidir en las bancadas de sus partidos, disponer de recursos y participar en la definición de agendas legislativas en una amplia gama de materias que no se restrinjan a las esferas que tradicionalmente les han sido asignadas por ser consideradas como “propias de su sexo”. Si bien actualmente 69.2% de diputadas participan en la Mesa Directiva de la Cámara Baja y 66.6% de senadoras integran la Mesa Directiva del Senado, una mirada histórica revela que no siempre ha sido así. Si se atiende a los porcentajes de mujeres que han pertenecido a la **Mesa Directiva de la Cámara de Diputados** en el lapso que comprende seis Legislaturas, el porcentaje más alto alcanzado data de la LX Legislatura en 2008 con 58% y el más bajo con 25% del año 2001. (Ver Gráfico 8).

Por lo que atañe a la tendencia observada en porcentaje de mujeres que han pertenecido a la **Mesa Directiva del Senado** de la República en México presenta

GRÁFICO 8.

Porcentaje de mujeres que han pertenecido a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados por Legislatura (LVII a LXII)

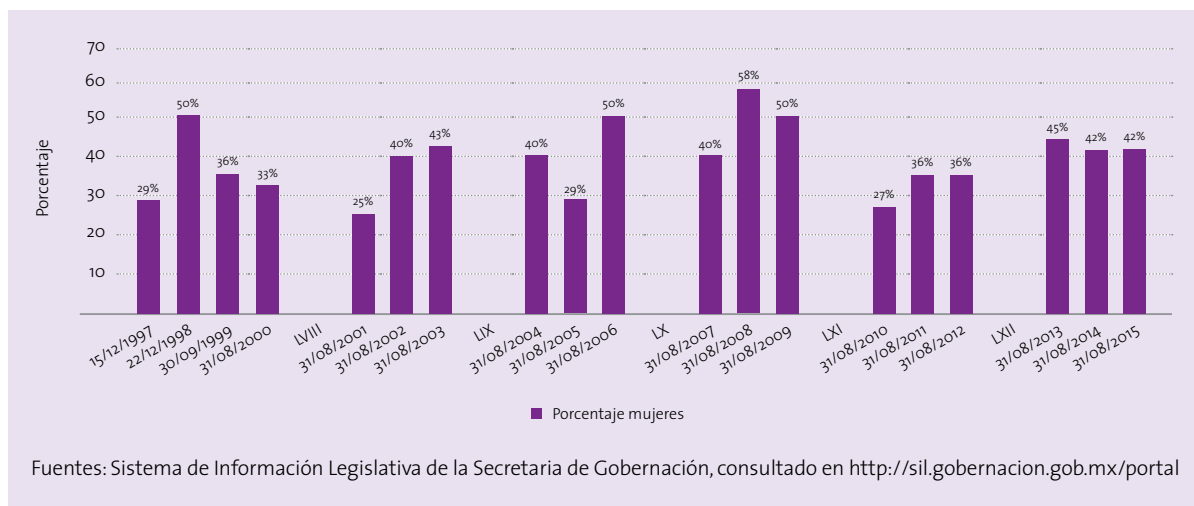
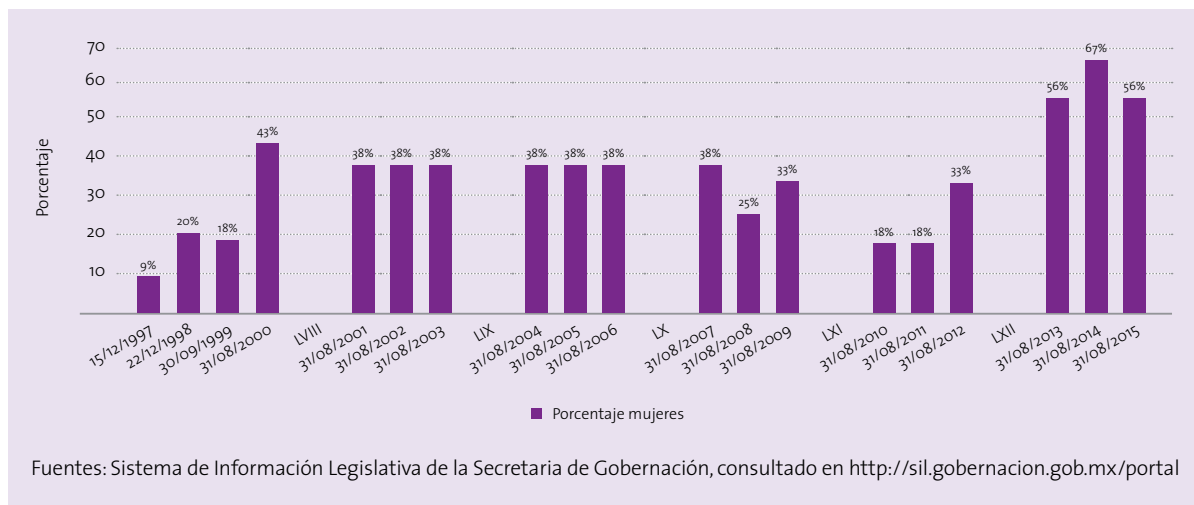


GRÁFICO 9.

Porcentaje de mujeres que han pertenecido a la Mesa Directiva del Senado por Legislatura (LVII a LXII)



altibajos entre unas Legislaturas y otras. El porcentaje más elevado se alcanzó durante la LXII Legislatura en el año 2014 con 67% y la cifra más baja en la LVII Legislatura con 9% en el año 1997. Llama la atención que, durante las LVIII, LIX y LX Legislaturas en el Senado, las mujeres hayan mantenido la misma proporción de 38%, con un decremento de 20 puntos porcentuales

al inicio de la LXI Legislatura (2010) y un salto porcentual de casi 50 puntos para el año 2014 durante la LXII Legislatura. Lo anterior sugiere la necesidad de realizar estudios a mayor profundidad para identificar los factores de contexto que incidieron en estos resultados. (Ver Gráfico 9).

Sobre la participación de mujeres en la **presidencia de comisiones del Senado** siguiendo la misma clasificación que aplicó para la Cámara de Diputados. En este caso el porcentaje que arroja la presidencia de comisiones de “producción” y “reproducción del sistema” que suman un total de 74, las mujeres presiden 15 comisiones representando 20.2%.

Dentro de las comisiones de “producción” se identificaron un total de 27 de las cuales 6 son presididas por mujeres (22.2%): Asuntos Migratorios, Atención a Grupos Vulnerables, Contra la Trata de Personas, Defensa Nacional, Derechos de la Niñez y de la Adolescencia y Derechos Humanos. En el caso de las comisiones de “preservación del sistema” suman 47 comisiones, de las cuales 9 tienen como presidentas a mujeres (19.1%): las de Gobernación, Justicia, Protección Civil, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores de América del Norte, Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, Relaciones Exteriores Organismos Internacionales y Relaciones Exteriores de Organismos No Gubernamentales.

Un análisis comparado entre senadoras y diputadas revela que de un total de 112 comisiones de “producción” y “reproducción del sistema”, la suma de diputadas y senadoras que presiden comisiones asciende a 23 que representa 20.5%. También se aprecia que son las diputadas quienes en mayor porcentaje presiden comisiones de “producción” (31.2%) respecto de las senado-

ras (22.2%), caso contrario se revela en la presidencia de comisiones de “preservación del sistema” donde las senadoras presiden en mayor porcentaje (19.1%) respecto de las diputadas (13.6%). (Ver Cuadro 21).

En este caso se advierte la necesidad de contar con estudios que actualicen la productividad legislativa que deriva del funcionamiento de las comisiones legislativas presididas por mujeres, lo cual arrojaría información importante para profundizar el análisis de la representación descriptiva que solo atañe al incremento en el número de legisladoras electas como resultado de la aplicación de la paridad, hacia el análisis de la representación sustantiva de las mujeres en espacios de toma de decisión en el Poder Legislativo.

Siguiendo la línea de aportar información complementaria se destaca la existencia de la **Comisión para la Igualdad de Género del Senado**. Su instalación data del año 2012 y tiene el carácter de comisión ordinaria para dictaminar iniciativas y emitir pronunciamientos en esta materia.¹²³ Se cuenta también con la Unidad Técnica para la Igualdad de Género aprobada en el año 2016, cuyo objetivo es coadyuvar en acciones tendientes a transversalizar la perspectiva de género en las políticas que se adopten al interior del órgano legislativo.¹²⁴

Ambas Comisiones de Igualdad de la Cámara de Diputados y el Senado, conforman los espacios legis-

CUADRO 21.

Comisiones de “producción” y “preservación del sistema” presididas por mujeres en el Congreso de la Unión de acuerdo al IPP

CÁMARA	TOTAL COMISIONES “PRODUCCIÓN”	NÚMERO MUJERES Y % COMISIONES PRESIDIDAS “PRODUCCIÓN”	TOTAL COMISIONES “PRESERVACIÓN DEL SISTEMA”	NÚMERO DE MUJERES Y % COMISIONES PRESIDIDAS “PRESERVACIÓN DEL SISTEMA”	TOTAL COMISIONES “PRODUCCIÓN” Y PRESERVACIÓN DEL SISTEMA	NÚMERO/ % TOTAL COMISIONES PRESIDIDAS
Diputados	16	5 (31.2%)	22	3 (13.6%)	38	8
Senado	27	6 (22.2%)	47	9 (19.1%)	74	15
Total CU	43	11 (25.5%)	69	12 (17.3%)	112	23 (20.5%)

Fuente: base de datos IPP México.

lativos por excelencia desde donde se han promovido, debatido y aprobado trascendentes iniciativas que fortalecen la protección de los derechos humanos de las mujeres en distintas materias (igualdad, no discriminación, violencia, trata de personas, migración, presupuesto, paridad, orientación sexual, laboral entre otras), además de constituir las instancias de contacto permanente con redes y OSC organizada para hacer pronunciamientos y/o dar seguimiento a iniciativas de reforma, así como también de estrecho compromiso con instituciones de la administración pública, el Poder Judicial y organismos internacionales acreditados en México (Agencias del Sistema de las Naciones Unidas, CIM/OEA, IDEA Internacional entre otros).

3. Elección federal intermedia 2015 con paridad 50/50 para renovar la Cámara de Diputados

En el caso de las elecciones federales del año 2015 que constituye el objeto de análisis de los indicadores del IPP, en párrafos anteriores se confirmó que los partidos políticos y coaliciones cumplieron con el mandato de paridad en candidaturas por ambos principios siguiendo los lineamientos emitidos por la vía de un Acuerdo del CGINE,¹²⁵ así como también con el criterio de no postular candidaturas de un género en distritos uninominales (MR) con escasas posibilidades de ganar. ¿Qué procedimiento siguió la autoridad electoral administrativa para vigilar el cumplimiento de este criterio?

La LGPP en su Artículo 3º, numeral 5, dispone que “en ningún caso podrán ser asignados a un género exclusivamente, aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.” Para cumplir con este criterio, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, diseñó y aplicó un procedimiento que les permitió verificar que los partidos cumplieran con este criterio, el cual consistió en analizar los resultados de la votación de 7 partidos políticos¹²⁶ en 300 distritos electorales y clasificarlos en tres categorías (distritos ganadores, intermedios y perdedores). Luego se elaboró una lista de los distritos ordenados

de mayor a menor porcentaje de la votación en el proceso electoral anterior, y en los distritos con votación más baja, se verificó si existía un sesgo que favoreciera o perjudicara significativamente a un género en particular para, de encontrarse disparidad numérica, solicitar al partido corregir la lista.

El registro definitivo de candidaturas por el principio de MR según tipo de distrito ganadores, intermedios y perdedores, arrojó lo siguiente: las mujeres fueron postuladas en distritos “perdedores” con 53.7%, mientras que en los distritos “ganadores” la cifra fue de 45%, y en los distritos con votación intermedia las mujeres ocuparon un porcentaje mayor a los varones con 51.2% y 48.8% respectivamente. Si bien se advierte un sesgo en el cumplimiento a la paridad estricta, éste no resultó significativo, por lo que por los partidos y coaliciones cumplieron con los criterios de Ley y la autoridad electoral con su obligación de vigilancia

CUADRO 22.

Diputadas electas según periodo legislativo en la Cámara de Diputados

PERÍODO LEGISLATIVO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL HOMBRES Y MUJERES	% MUJERES
LI 1979-1982	368	32	400	8.0%
LII 1982-1985	358	42	400	10.5%
LIII 1985-1988	358	42	400	10.5%
LIV 1988-1991	441	59	500	11.8%
LV 1991-1994	455	44	499	8.8%
LVI 1994-1997	426	70	496	14.1%
LVII 1997-2000	413	87	500	17.4%
LVIII 2000-2003	420	80	500	16%
LIX 2003-2006	379	120	499	24%
LX 2006-2009	383	117	500	23.4%
LXI 2009-2012	341	159	500	31.8%
LXII 2012-2015	332	168	500	33.6%
LXIII 2015-2018	293	207	500	42.4%

Fuentes: Mujeres y Hombres en México 2007; INEGI, México, 2007, página 462. | Mujeres y Hombres en México 2012; INEGI, México, 2012, página 136. | Consulta a la dirección electrónica realizada el 28 de enero de 2017 disponible en http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

(Favela Adriana; 2015).¹²⁷ Por lo que atañe al registro de candidatos/as por el principio de RP, la autoridad electoral vigiló que los partidos cumplieran con el criterio de alternancia de género en la integración de la lista hasta agotarla, criterio resultado de la reforma 2014 que sustituyó el previsto en el COFIPE que ordenaba alternancia solo en tramos de cinco candidaturas aplicable en 2012.

A manera de resumen, se puede afirmar que el **acceso de las mujeres a un cargo de elección popular en México ha seguido una tendencia incrementalista pero no lineal**, ya que en algunos períodos presenta reveses cuantitativos que —con excepción de la LX a la LXII Legislaturas cuando se pasa de 23.4 a 42.4% de diputadas electas en 2015— revela que la aplicación la cuota y la paridad como criterios en la postulación de candidaturas ha cumplido con su objetivo de revertir, gradualmente, la subrepresentación en razón de género. (Ver Cuadro 22, página 61).

CUADRO 23.

Senadoras electas según periodo legislativo en el Senado

PERÍODO LEGISLATIVO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL HOMBRES Y MUJERES	% MUJERES
LII-LIII 1982-1988	58	6	64	9.4%
LIV 1988-1991	54	10	64	15.6%
LV 1991-1994	60	4	64	6.3%
LVI 1994-1997	112	16	128	12.5%
LVII 1997-2000	109	19	128	14.8%
LVIII 2000-2003	108	20	128	15.6%
LIX 2003-2006	101	27	128	21.1%
LX 2006-2009	106	22	128	17.2%
LXI 2009-2012	99	29	128	23.0%
LXII 2012-2015	85	43	128	33.6%

Fuentes: Mujeres y Hombres en México 2007; INEGI, México, 2007, página 461. | Mujeres y Hombres en México 2012; INEGI, México, 2012, página 135.

Buenas prácticas: vigilancia al cumplimiento del mandato de paridad constitucional en el registro de candidaturas

- La creación del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México como iniciativa conjunta del INMUJERES, el TEPJF y el INE.
- La instalación del Grupo de Trabajo de Divulgación y Seguimiento del Cumplimiento de las Obligaciones Relativas a la Paridad de Género en la Postulación de Candidaturas y el Liderazgo Político de las Mujeres en el Proceso Electoral Federal 2014-2015 albergado en el INE, que junto con la Red Mujeres en Plural lograron establecer pactos con capacidad de comprometer a los actores políticos encargados de la toma de decisiones para vigilar el cumplimiento del registro paritario de candidaturas a cargos de elección del ámbito federal y elecciones concurrentes (locales).

Jurisprudencia del principio de *paridad horizontal y vertical*

- Destaca también la tutela de los derechos político-electorales de las mujeres desde un enfoque garantista y con perspectiva de género que realizaron las autoridades electorales jurisdiccionales del TEPJF, que contribuyeron a garantizar el cabal cumplimiento al mandato de paridad y la aprobación de jurisprudencia obligatoria de los principios de *paridad horizontal* y *vertical* para cargos en municipios y ayuntamientos.
- También fue crucial y estratégica la acción conjunta de mujeres políticas, magistradas, funcionarias, académicas, activistas, comunicadoras y de organizaciones sociales conformadas en redes u observatorios creados en el ámbito de las entidades federativas.

Para el caso de las senadoras, la tendencia observada no es mucho mejor, los porcentajes de mujeres electas por Legislatura revelan subrepresentación política respecto de sus pares varones; **la cifra más alta de senadoras electas asciende a 33.6% en 2012**, cuando aún aplicaba la cuota 40/40 del COFIPE. (Ver Cuadro 23).

El impacto en el número de diputadas electas de 42.2% en 2015, constituye la cifra más alta de curules alcanzada por las mujeres. Se espera que las cifras, tanto para la Cámara de Diputados como del Senado, se incrementen en el próximo proceso electoral presidencial, a efectuarse en 2018, donde aplicará el criterio de paridad. (Ver recuadro Buenas prácticas, página 62).

2.4.6 Presencia de mujeres en el Poder Judicial y el Poder Judicial Electoral (Dimensión VI)

La sexta dimensión del IPP mide la presencia de mujeres en la administración de justicia y las condiciones existentes para influir en ella; particular atención merece la participación de mujeres en el poder jurisdiccional electoral. El puntaje obtenido para esta dimensión fue de 64.5. A continuación se presenta el análisis de los indicadores.

En el indicador sobre porcentaje de magistradas en el máximo órgano de justicia del país el valor obtenido fue de 36.4. En México, el máximo órgano del PJF recae en la SCJN,¹²⁸ que históricamente ha sido una instancia donde la presencia de mujeres ha sido prácticamente nula o muy escasa. Actualmente, solo dos mujeres ostentan el cargo de ministras (Margarita Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández), representando un 18.1% de un total de 11 integrantes. Una mirada al número de mujeres que han sido designadas como Ministras de la SCJN a lo largo de la historia revela que solo han sido nueve; la primera mujer que ocupó esa posición lo hizo en el año 1961. (Ver Cuadro 24).

En forma similar y por lo que atañe al indicador de porcentaje de magistradas del máximo órgano judicial electoral, se obtuvo un valor de 57 puntos. En materia jurisdiccional electoral la máxima autoridad

CUADRO 24.
Ministras de la SCJN 1961-2015

NOMBRE	AÑO DE DESIGNACIÓN
María Cristina Salmorán	1961
Livier Ayala Manzo	1976
Gloria León Orantes	1976
Fausta Moreno Flores	1983
Victoria Adato Green	1985
Irma Cué Sarquis	1988
Olga Sánchez Cordero	1995
Margarita Luna Ramos	2004
Norma Lucía Piña Hernández	2015

Fuente: La historia de las mujeres en la Suprema Corte; Julio Martínez Rivas, 7 octubre 2015, Revista Nexos, México.¹²⁹

recae en la Sala Superior del TEPJF constituido por un total de 7 magistrados; actualmente (2017) solo dos mujeres ocupan este cargo lo que representa un 28.5%.

La existencia de un mecanismo de género en el máximo órgano jurisdiccional electoral es otro de los indicadores del IPP. En él México obtuvo un valor de 100 puntos pues se cuenta con la Dirección de Igualdad de Derechos y Paridad de Género¹³⁰ que se rige por un Manual de Organización Específico, lo cual constituye un indicador importante para medir la institucionalización de la perspectiva paritaria en razón del género.¹³¹

1. Información complementaria a la participación de la mujer en el Poder Judicial

Ante las cifras arriba consignadas donde se constata una asimetría notable entre mujeres y hombres en la SCJN, es importante subrayar que México no cuenta con un marco regulatorio favorable que garantice una representación más equilibrada o igualitaria en razón del género de sus integrantes. En este sentido, vale la pena revisar la regulación legal de su integración. En México las y los ministros son designados por el voto de las dos terceras partes del Senado de una terna que somete a su consideración el Presidente de la República. La CPEUM (Artículo 94 párrafo tercero) señala

que la Suprema Corte se integrará por 11 ministros en total que durarán en su encargo 15 años. En cuanto a su nombramiento, además de la lista de requisitos que deben cumplir (Artículo 95 último párrafo), solo se señala que deberá recaer “preferentemente en aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”. Como se observa, no existe algún criterio de igualdad de género en la Constitución para integrar la SCJN y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)¹³² tampoco señala algo al respecto. El único criterio de acción afirmativa se encuentra previsto en la fracción II, del Artículo 114 respecto de los concursos de oposición para el ingreso de magistrados de circuito o jueces de distrito donde se establece que en caso de empate “se resolverá con criterio de acción afirmativa de equidad.”

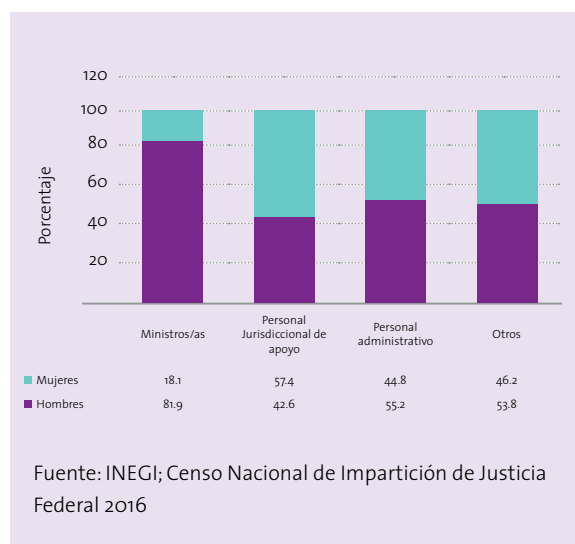
Lo anterior permite afirmar que en materia de derechos político-electoral el único mandato obligatorio se encuentra en el registro de candidaturas a cargos de elección popular (CPEUM, Artículo 41). En concordancia con lo anterior, se requieren acciones que impulsen una reforma al texto Constitucional y a la LOPJF, que incluya la obligación de integrar paritariamente las instancias jurisdiccionales que garantice el derecho de las mujeres mexicanas a participar en los asuntos públicos y promover la impartición de justicia con perspectiva de género: el Poder Judicial no puede ser la excepción.

Ello porque, además, según datos del INEGI, para el año 2015,¹³³ de un total de 3,481 personas que constituían el personal adscrito al Poder Judicial de la Federación (PJF), una mayor proporción de mujeres laboraban como personal jurisdiccional de apoyo con 57.4% y 40% como personal administrativo o de otro tipo; en resumen, se aprecia una participación equilibrada entre mujeres y hombres por tipo de cargos, a excepción, como ya se indicó, de la propia Sala de la SCJN que solo cuenta con 18.1% de mujeres ocupando el cargo de ministras. (Ver Gráfico 10).

De acuerdo a la misma fuente, el porcentaje de personal jurisdiccional que integraban el PJF por área de adscripción presenta asimetrías en razón de género, particularmente pronunciadas en los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), en los Tribunales Unitarios de Circuito (TUC) y en los Juzgados de Distrito (JD). Caso contrario se advierte entre el personal que trabaja en la SCJN y en el CJF donde más del 50% desempeñan algún cargo; el propio CJF está integrado actualmente por dos mujeres de un total de 7 representando 28.5%. (Ver Gráfico 11).

Dentro del PJF destaca la existencia del CJF, instancia que tiene como objetivos primordiales, la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del propio Poder Judicial de la Federación, lo anterior, según los términos del Artículo 94, párrafo segundo de la CPEUM.¹³⁴ Como se aprecia en el siguiente gráfico y con datos a 2015, la presencia de mujeres ocupando cargos dentro de las instancias con mayor poder de decisión e influencia para administrar justicia en México es muy baja. El propio Consejo de la Judicatura tiene un 33.3% de consejeras respecto de un total de 6 integrantes, sin contar que a éste se suma el Presi-

GRÁFICO 10.
Porcentaje de personal adscrito al PJF según tipo de cargo



dente de la SCJN, en cuyo caso el porcentaje se reduce a 28.5%. Con porcentajes de mujeres inferiores a 20% se encuentran los Tribunales Colegiados de Circuito y Tribunales Unitarios de Circuito, 20% se desempeñan como Juezas de Distrito, más de 50% como personal jurisdiccional de apoyo y un 41% realiza labores administrativas. (Ver Gráfico 12).

Las cifras que arroja la participación de mujeres en la administración de la justicia en México considerando las posiciones más altas de la estructura jerárquica (SCJN, y el CJF) presenta una brecha de género muy alta respecto de sus pares varones. No obstante lo anterior, es en el Poder Judicial donde se identifican mayores fortalezas por lo que atañe a la institucionalización de la perspectiva de género y otros ordenamientos vigentes para juzgar con esta visión bajo el principio constitucional de igualdad entre mujeres y hombres.

La SCJN, que había creado la Unidad de Igualdad de Género en 2013 con nivel de subdirección general, por medio del Acuerdo General de Administración II/2013, en noviembre de 2016, la convierte en una Unidad General de Igualdad de Género (UGIG) por la vía del

Acuerdo General de Administración 3/2016, adscrita directamente a la Presidencia de la SCJN. Es la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en su carácter de Presidenta del Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación, quien tiene la facultad para dirigir la planeación, programación y presupuestación de la referida Unidad. Entre otras funciones, la Unidad se encarga de promover la institucionalización de la perspectiva de género en las labores de la SCJN así como también para transversalizar esta perspectiva en la vida institucional tanto en su aparato administrativo como en la carrera judicial.¹³⁵

Además de la Unidad General de Igualdad de Género de la SCJN, el Poder Judicial cuenta con el Comité Interinstitucional de Igualdad de Género, instancia encargada de impulsar la vigencia de una política de igualdad de género, establecer y de unificar los criterios generales de planeación, seguimiento y evaluación de los esfuerzos para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el Poder Judicial de la Federación. El Comité lo integran la SCJN, Margarita Beatriz Luna Ramos, quien lo preside; la consejera de la Judicatura Federal, Martha María

GRÁFICO 11.
Porcentaje de mujeres en el PJF según área de adscripción

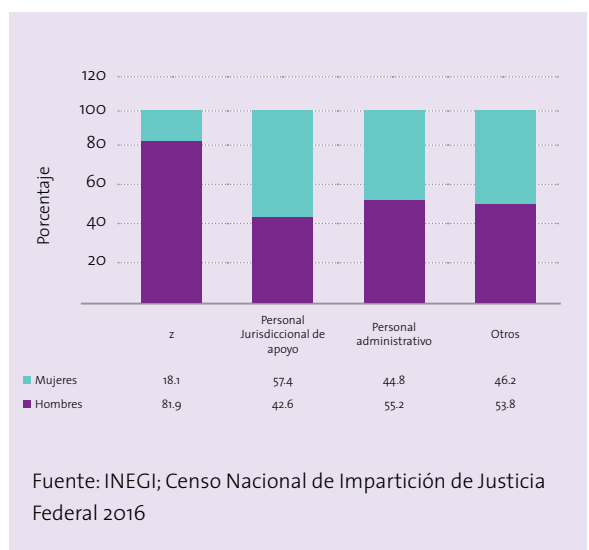
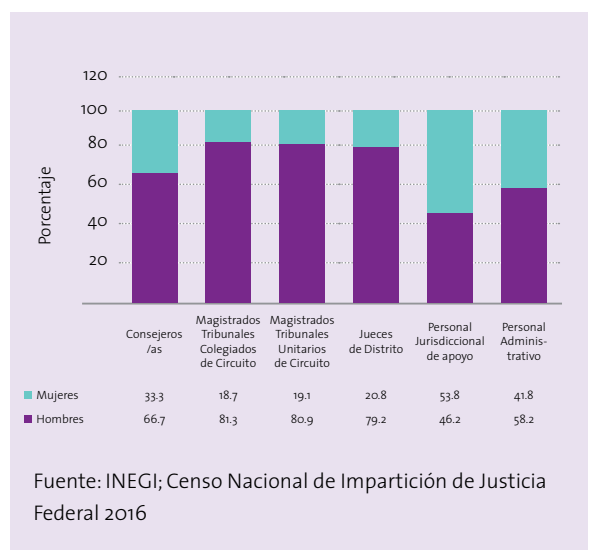


GRÁFICO 12.
Distribución porcentual de personal adscrito al Consejo de la Judicatura según tipo de cargo y sexo



del Carmen Hernández Álvarez y la Magistrada Presidenta del TEPJF, Janine Madeline Otálora Malassis.

Buenas prácticas:

La existencia de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia y la publicación del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género¹³⁶ que elaboró la SCJN en 2013.

1. Información complementaria de mujeres en el Poder Judicial Electoral

Retomando la participación de mujeres en el Poder Judicial Electoral donde solo dos mujeres (28.5%) ocupan el cargo de magistradas de un total de siete en la Sala Superior del TEPJF, las cifras confirman una importante brecha de género en la integración de las Salas Regionales con valor de 27.8%, pero mejoran en la adscripción de mujeres como personal jurisdiccional de apoyo con 45.4%, y disminuye hasta 32.4% en la categoría de personal administrativo donde predominan hombres. (Ver Gráfico 13).

A fin de disminuir la brecha de género que arrojan las cifras, el TEPJF ha impulsado un **conjunto de acciones, medidas y programas para hacer efectiva la paridad de género** en el acceso, promoción y desarrollo de la carrera judicial y el servicio civil de carrera administrativa. En su Reglamento Interno se determina lo siguiente:

Artículo 62. (...) El servicio civil de carrera administrativa se registrará por los principios de igualdad de género y de la carrera judicial, en lo que resulten aplicables. Los Acuerdos Generales determinarán las bases, lineamientos y modalidades de implementación, según la naturaleza del área administrativa de que se trate.

Artículo 64. La Comisión de Administración tendrá a su cargo la carrera judicial, la cual se instrumentará a través del Acuerdo General que para tal efecto se emita. Serán principios rectores la igualdad de oportunidades, perspectiva de género, excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad.

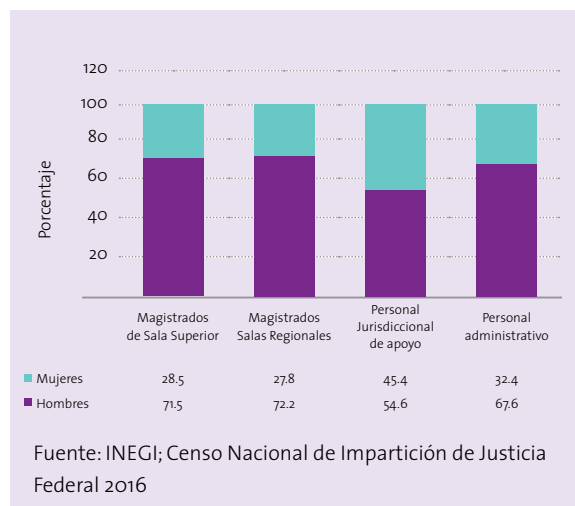
El ingreso y la promoción tendrán como base los exámenes de oposición y las evaluaciones periódicas que se practiquen, en términos del mismo Acuerdo General y conforme a los requerimientos de la igualdad de oportunidades desde el enfoque de género.

La carrera judicial tendrá como eje rector la paridad y será diseñada con enfoque de género. Para garantizarlo, se definirán y ejecutarán las medidas que sean necesarias.¹³⁷

A esto se suman el Acuerdo General para el Ingreso, Promoción y Desarrollo en la carrera judicial con paridad de género,¹³⁸ publicado el 2 de febrero de 2016 y el Acuerdo General que establece las bases para la implementación, promoción y desarrollo del servicio civil de carrera administrativa con paridad de género del 4 de julio de 2016, forman parte de los esfuerzos institucionales emprendidos por el Tribunal Electoral

GRÁFICO 13.

Porcentaje de mujeres como personal jurisdiccional adscrito al TEPJF



para hacer efectiva la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Otra de las acciones realizadas para generar condiciones que permitan hacer compatible la vida laboral y familiar al personal del TEPJF, son igual acceso de mujeres y hombres a cursos de capacitación, establecimiento de áreas de lactancia, equipamiento de sanitarios de mujeres y hombres con cambiadores de pañales, y licencias de maternidad y paternidad.

Por último, cabe señalar que son destacables los esfuerzos realizados por la SCJN y el TEPJF en materia editorial, ya que se cuenta con acervos importantes de publicaciones especializadas con perspectiva de género,¹⁹⁹ entre otras obras de consulta disponibles en sus respectivos portales de internet. (Ver Recuadro Buenas prácticas).

2.4.7 Presencia de mujeres en los Partidos Políticos (Dimensión VII)

La séptima dimensión del IPP tiene como objetivo medir la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias, así como la existencia de condiciones que les permitan influir en la toma de decisiones internas, en la agenda política y el debate público. El puntaje obtenido fue uno de los más bajos: 57.4. Para el análisis de esta dimensión fueron considerados solo los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en el último proceso electoral, esto es, el Proceso Electoral Federal 2014-2015 que renovó la integración de la Cámara de Diputados. Los partidos políticos que fueron objeto de estudio son PAN, PRI, PRD, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Nueva Alianza (PANAL), Partido Movimiento Ciudadano (PMC), Partido Morena (MORENA) y Partido Encuentro Social (PES), sumando un total de nueve.

Dentro del IPP un primer indicador a considerar es el nivel de compromiso estatutario que tienen los partidos con el principio de igualdad y no discriminación. De la evaluación realizada en este rubro se obtuvo un valor de 56.3 lo cual indica un rezago importante. Del análisis

Buenas prácticas: avance en la institucionalización de unidades administrativas especializadas para la igualdad de género

- Existencia de unidades administrativas especializadas en materia de igualdad de género e impartición de justicia de la SCJN y el TEPJF.

Marco regulatorio a favor de la igualdad de género

- Conjunto de acciones que el TEPJF ha impulsado para hacer efectiva la paridad de género en el acceso, promoción y desarrollo de la carrera judicial y el servicio civil de carrera administrativa para hacer efectiva la paridad de género.
- Implementación de medidas y acciones para conciliar la vida laboral y familiar, así como el derecho a licencias de maternidad y paternidad.

de contenido de los estatutos de los partidos políticos arriba señalados se desprende que solo 3 (PAN, PMC y PES) incluyen objetivos o principios específicos de igualdad de género y no discriminación por sexo, le siguen 2 (PRI y PRD) que prevén objetivos o principios en materia de igualdad y no discriminación pero sin ser explícitos respecto al género, y finalmente se advierte omisión a estos preceptos en un total de cuatro partidos (PANAL, PVEM, MORENA y PT). En resumen 6 partidos (66.6%) de un total de 9, no incluyen en su reglamentación interna el principio de igualdad y no discriminación contra las mujeres, omisión que es importante subsanar como garantía a los derechos humanos y políticos de la militancia femenina.

En el caso del indicador que mide la participación de las mujeres en la instancia partidaria nacional más alta de la estructura organizativa interna, el valor

obtenido en este caso fue de 50.8 puntos. Las mujeres en las máximas instancias ejecutivas nacionales de los partidos analizados alcanzan en promedio un 25.4% (62 de 244 cargos), lo cual revela subrepresentación resultado de prácticas que han impedido que la militancia femenina encuentre oportunidades reales para alcanzar niveles más altos en la toma de decisiones de las cúpulas partidarias. Si se atiende a los porcentajes por partido político, el único que tiene representación paritaria es el PRD (52%), le siguen muy cercanos a la paridad el PVEM y PMC con 46.2% y 44.4% respectivamente. En el umbral de 20 a 30% se encuentran el PRI (39.1%), el PANAL (33.3%) y el PAN (22.2%). Y con los porcentajes más bajos están el PT (16.5%), el PES (15.8%) y MORENA con apenas 10.5%. (Ver Cuadro 25).

A este respecto, resulta relevante destacar la sentencia del TEPJF, SUP-JDC-369/2017 y Acumulados, del 22 de junio de 2017, en la que señala que los partidos políticos no solo están obligados a promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres, sino a garantizar una “representación equilibrada en las estructuras de los órganos de dirección partidistas”.¹⁴⁰ Además, estableció que “la regulación constitucional del principio

de paridad de género no puede limitarse a ser objeto de aplicación y de observancia por los partidos políticos únicamente, respecto de las candidaturas a cargos de elección popular, sino que además debe trascender a la vida interna de aquellos, particularmente, a la integración de sus órganos directivos, en tanto que es necesario el establecimiento de condiciones que permitan una adecuada y efectiva participación de las mujeres en las actividades políticas de aquellos partidos en los cuales militan.”

Por otro lado, la existencia, a nivel estatutario, de unidades de la mujer o igualdad en la estructura partidaria de los partidos es otros de los indicadores contemplados. De acuerdo al análisis realizado se obtuvo como resultado 88.9 puntos. De los nueve partidos políticos objeto de este análisis, 8 contaban con una unidad de la mujer o sección femenil en su estructura interna, con excepción del PT. Sin obstar la existencia formal de la figura específica de unidad de la mujer/igualdad o equivalente, es decir, la mención específica en el Estatuto al nivel de su existencia como figura jurídica, es pertinente señalar que, en cuanto a su estatus, denominación y atribuciones en la materia, se aprecian diferencias entre un partido y otro. Con estatus y atribuciones de “Secretaría” están previstos

CUADRO 25.

Número de mujeres en la instancia máxima ejecutiva de los partidos políticos

NOMBRE	HOMBRES	MUJERES	TOTAL HOMBRES Y MUJERES	% MUJERES EN MÁXIMAS INSTANCIAS EJECUTIVAS
Partido Acción Nacional	7	2	9	22.2%
Partido Revolucionario Institucional	14	9	23	39.1%
Partido de la Revolución Democrática	12	13	25	52%
Partido Verde Ecologista de México	7	6	13	46.2%
Partido Movimiento Ciudadano	5	4	9	44.4%
Partido Nueva Alianza	8	4	12	33.3%
Partido del Trabajo	96	19	115	16.5%
Partido Encuentro Social	16	3	19	15.8%
Partido Movimiento de Regeneración Nacional	17	2	19	10.5%
Total país	182	62	244	25.4%

Fuente: INE. Estatutos y documentos básicos de los partidos políticos disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio_y_documentos_basicos/ Fecha de consulta: diciembre 2016.

en el PAN, PRD, PVEM y MORENA, como “Movimiento” lo conciben PMC, PANAL y el PES, el único partido que le otorga el estatus de “Organismo” es el PRI.

Identificada la existencia de unidades de la mujer/ igualdad al interior de los partidos, mediante otro indicador se midió la habilitación normativa que poseen para intervenir en los procesos de selección de candidaturas. En este caso, el valor asignado según el IPP fue de apenas 22 puntos. El análisis de contenido de los estatutos internos de los partidos reveló que solo dos partidos, el PRI y el PRD, otorgan esta facultad normativa a sus unidades de la mujer para incidir o participar en los procesos de selección de candidaturas. Lo anterior permite afirmar que en 7 partidos esta facultad no constituye un precepto que abone a favor de mayor transparencia de los métodos de selección para decidir qué mujeres y bajo qué requisitos (además de los previstos en la Ley), se accederá a una candidatura, limitando la oportunidad de que la militancia femenina pueda tener opinión e influencia para incidir en esta fase del proceso electoral que es crucial para el ejercicio del derecho a ser electas. (Ver Cuadro 26).

CUADRO 26.

Partidos políticos con unidad de la mujer y habilitación para participar en procesos de selección de candidaturas

PARTIDO POLÍTICO	CON UNIDAD / SIN UNIDAD	SÍ PARTICIPA / NO PARTICIPA
PAN	Sí	No
PRI	Sí	Sí
PRD	Sí	Sí
PT	No	No
PVEM	Sí	No
PMC	Sí	No
PANAL	Sí	No
MORENA	Sí	No
PES	Sí	No

Fuente: INE. Estatutos y documentos básicos de los partidos políticos disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio_y_documentos_basicos/
 Fecha de consulta: diciembre 2016.

Otro indicador no menos importante previsto en esta dimensión es el que tiene como objetivo medir⁴¹ el compromiso de los partidos con la agenda para la igualdad de género, reflejado en las plataformas que promovieron en el último proceso electoral presidencial de 2012. Para ello, el IPP tomó como referencia lo que Dador y Llanos (2006)⁴² definen como propuestas desde un enfoque de género, aquellas que “promueven la igualdad real entre varones y mujeres en las distintas esferas de la vida cotidiana personal y en la sociedad. Es decir, atienden a la equidad social mediante la redistribución económica [...] y la redistribución de roles de género, intentando cambiar las valoraciones culturales que privilegian lo masculino”. Buscan por tanto “la ampliación de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres, promoviendo en ellas la autonomía y el desarrollo de capacidades y conocimientos para cambiar su realidad y mejorar su calidad de vida”. Se subdividen en:

- *Derechos sexuales y reproductivos*: Referido a políticas estatales sobre anticoncepción, VIH/SIDA, muerte materna, aborto, estrategias de educación sexual y derecho sexuales.
- *Igualdad de oportunidades*: Referido a políticas que pretenden corregir la discriminación y desigualdad que existe entre hombres y mujeres en la esfera económica, política y social así como al interior de las familias.
- *No violencia contra las mujeres*: Se refiere a políticas de prevención y atención dirigidas a erradicar la violencia y el abuso sexual contra las mujeres.
- *Participación política de las mujeres*: Se refiere a políticas de inclusión de las mujeres en los procesos de participación política y espacios de toma de decisión (administración pública y a lo interno de los partidos) así como en espacios de participación social ciudadana).

En los últimos procesos electorales federales las plataformas de los partidos han ido incluyendo, gradualmente, propuestas en cuestiones relacionadas con las

necesidades de las mujeres, la equidad o la igualdad de género; atrás quedaron las omisiones al electorado femenino o su mención por mera corrección política. Si bien es cierto que las plataformas (documentos) no agotan los compromisos partidarios y durante las campañas las y los candidatos incorporan o promueven nuevos temas de coyuntura, el IPP ofrece un acercamiento a la dimensión formal de las propuestas programáticas que permite identificar y comparar agendas de cara a la ciudadanía antes de los comicios. El valor obtenido para este indicador en el caso de México fue de 69 puntos.

El análisis de contenido de las plataformas electorales⁴³ realizado que incluyó a la Coalición “Compromiso por México” (PRI y PVEM), a la Coalición “Movimiento Progresista” (PRD, PT y PMC), al PAN y al PANAL, permite afirmar que la plataforma de la Coalición “Compromiso por México” que obtuvo la mayoría de votos en 2015, incorporó propuestas en tres temas: derechos sexuales y reproductivos, igualdad de oportunidades y violencia contra las mujeres, empero no incluyó ninguna en el tema de participación política. En el caso de la Coalición “Movimiento Progresista” que se posicionó como segunda fuerza electoral, identificamos que fue la única que incluyó propuestas en los cuatro temas, destacando en materia de derechos sexuales y reproductivos propuestas tales como medidas de prevención embarazo adolescente y la interrupción legal del embarazo; relacionado con la igualdad de oportunidades prevé compromisos explícitos en la defensa, protección y garantía de los derechos humanos con una perspectiva de género; contra la violencia hacia las mujeres propone mejorar los servicios de atención a víctimas, procurar recursos y asesoría legal y, por lo que atañe a la participación política señala trabajar en los mecanismos que modifiquen las condiciones que ponen en desventaja a las mujeres para el ejercicio pleno de sus derechos en la toma de decisiones.

En el caso del PAN, tercera fuerza electoral en 2012, se realizaron propuestas en tres temas, igualdad de oportunidades focalizada a la creación de empleos, no discriminación laboral y regímenes flexibles de contratación que concilien la vida laboral y familiar;

sobre la violencia prometió impulsar una agenda legislativa vinculada al tema de la seguridad humana donde incluye a las mujeres; y en materia de participación política habla de impulsar la presencia femenina en los órganos de decisión de gobierno, las empresas, los partidos y organizaciones sociales. El PANAL, que participó con un candidato a la presidencia sin ir coaligado a ningún partido, pudo identificarse una propuesta en el tema de igualdad, en el impulso de un programa de gobierno que tenga como eje de desarrollo el respeto a los derechos humanos, en particular madres solteras, trabajadoras e indígenas. (Ver Cuadro 27).

CUADRO 27.

Partidos políticos y agenda de igualdad de género en sus plataformas proceso electoral presidencial 2012

PARTIDO POLÍTICO	DD SS Y RR	IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES	PARTICIPACIÓN POLÍTICA
PAN		<ul style="list-style-type: none"> Impulsar la creación de empleos con igualdad de oportunidades y no discriminación laboral. Promoveremos un mercado laboral incluyente que posibilite la contratación de mujeres con regímenes flexibles para conciliar la vida laboral y la familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsaremos la integración legislativa de los temas relacionados con la seguridad humana, para evitar una mayor dispersión y dificultad en su aplicación, sobre todo aquellos relacionados con el interés superior de la niñez, personas con discapacidad, trata de personas, discriminación, violencia contra las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Daremos un mayor impulso a la presencia femenina en los órganos de decisión de los tres órdenes de gobierno, en las empresas, en los partidos políticos y en las organizaciones de la sociedad en general. Fortaleceremos el marco normativo para que la equidad de género sea respetada en los cargos públicos.
Coalición “Compromiso por México” PRI/PVEM	<ul style="list-style-type: none"> Garantizaremos el respeto a los derechos sexuales y reproductivos. Promoveremos una educación sexual que evite embarazos prematuros y no deseados. Reduciremos la mortalidad materno-infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> Proponemos políticas públicas transversales. Formulación de un Plan Nacional de Desarrollo y un Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres serán corresponsables todas las áreas y sectores de gobierno. PEF tendrá etiquetados recursos para el avance de los objetivos de la igualdad de género. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidaremos acciones integrales, desde la educación para la prevención hasta la efectiva sanción, que permita reducir los índices de violencia contra las mujeres. 	
Coalición “Movimiento Progresista” PRD/PT/PMC	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar una política que garantice el derecho constitucional de la mujer y su pareja a decidir libremente el número y espaciamiento de los hijos; que provea los medios para hacer efectiva esta decisión; que asegure información oportuna y confiable sobre ▶ 	<ul style="list-style-type: none"> Ejercer la defensa de los derechos humanos (derechos civiles, políticos económicos, sociales, culturales y ambientales) con una visión integral y con perspectiva de equidad de género. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover, desarrollar y consolidar la cultura contra la discriminación y violencia de género y hacer posible la construcción y el ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos, laborales, políticos y culturales de todos y todas. 	

PARTIDO POLÍTICO	DD SS Y RR	IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES	PARTICIPACIÓN POLÍTICA
<p>Coalición “Movimiento Progresista” PRD/PT/PMC</p>	<p>los diversos métodos de planificación familiar; y que impulse campañas de educación sexual, sobre todo entre la juventud, para prevenir embarazos no deseados y la propagación del virus del VIH/SIDA y demás enfermedades de transmisión sexual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difundir ampliamente entre las mujeres la legislación vigente, el conocimiento y ejercicio de sus derechos para denunciar y acceder a servicios de alta calidad para la interrupción del embarazo. • Revisar la legislación sobre el aborto para proteger a las mujeres del aborto inseguro y de recibir el tratamiento de un problema de salud pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar medidas afirmativas que permitan compensar desigualdades y fincar las bases para un trato igualitario entre hombres y mujeres. • Hacer valer los convenios internacionales firmados y ratificados por México, mediante la armonización legislativa a nivel federal y local. • Impulsar una política de igualdad de oportunidades que cruce todas las instancias y niveles de gobierno. • Impulsar reformas legislativas para incorporar el enfoque de género en la planeación del desarrollo nacional y en el PEF, asignando un porcentaje del presupuesto programable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los servicios de las agencias especializadas en atención a víctimas de la violencia intrafamiliar, en particular a la mujer maltratada, y proporcionar los recursos que permitan la instalación de albergues temporales para la asistencia a las víctimas, en los que se proporcione asesoría en lo jurídico, psicológico y familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar en los mecanismos que modifiquen las condiciones que ponen en desventaja a las mujeres para la participación, no solo en abrir los espacios sino en potenciar a las mujeres para que lleguen a ellos. Solo cuando existan las condiciones equitativas para que las mujeres participen y accedan a la toma de decisiones, estaremos en posibilidad de alcanzar una democracia plena.
<p>PANAL</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar un programa de gobierno que (...) considere como un eje central el desarrollo social integral (...) de respeto a los derechos humanos y garantías fundamentales de los ciudadanos (...) particular de madres solteras, mujeres trabajadoras, indígenas. • Conciliación de la vida laboral y familiar. 		

Fuente: Consulta plataformas de los partidos políticos y coaliciones del proceso electoral federal 2011-2012; base de datos elaboración propia.

1. Información complementaria sobre las mujeres en los partidos políticos y el derecho a ser electas

Si bien en México la paridad de género está regulada como una obligación en los marcos regulatorios electorales de los ámbitos federal y nacional, también es importante conocer los criterios que en esta materia están incluidos en los estatutos de los partidos tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de sus órganos internos. El análisis arroja que solo dos partidos, el PT y el PES, no incluyen ningún tipo de medida afirmativa (cuota) o la paridad como criterio para la integración de sus órganos internos y candidaturas, a pesar de que en ambos casos refor-

maron su marco reglamentario interno en los meses de septiembre y agosto de 2014 estando ya aprobada la reforma político-electoral que incluyó el mandato de paridad. En el caso de los siete partidos restantes que sí incluyen algún precepto en esta materia se aprecia heterogeneidad de criterios como puede observarse en el Cuadro 28.

Los partidos políticos que explícitamente prevén en sus estatutos la integración paritaria de sus órganos internos y candidaturas son solo tres: el PRI, el PRD y Movimiento Ciudadano. Destaca que el PRD contempla como obligatorio garantizar la paridad de género vertical y horizontal, tanto en los órganos de decisión

CUADRO 28.

Cuotas o medidas paritarias voluntarias para la elección de instancias de dirección partidaria y candidaturas

PARTIDO POLÍTICO	CUOTA/PARIDAD ESTATUTARIA/CANDIDATURAS	ARTÍCULO	FECHA ÚLTIMA REFORMA
PAN	Impulsar permanentemente acciones afirmativas para garantizar la equidad de género en todos los ámbitos del partido. No se menciona la paridad en los procesos y mecanismos de elección de candidaturas.	Artículo 53	Abril 2016
PRI	Los cargos de dirigencia de los comités Nacional, estatales, municipales y delegacionales, no incluirán una proporción mayor al 50% de militantes de un mismo sexo . Mismo criterio aplica para candidaturas del ámbito federal, local y ayuntamientos.	Artículo 37	Agosto 2014
PRD	e) El Partido garantizará la paridad de género vertical y horizontal, tanto en los órganos de dirección en todos sus niveles, así como en sus Comisiones dependientes del Comité Ejecutivo Nacional, órganos autónomos y en todas las candidaturas de elección popular, garantizando en todos los casos la citada paridad.	Artículo 8	Septiembre 2015
PT	No contempla ninguna medida en esta materia	NA	Septiembre 2014
PVEM	Las disposiciones del presente capítulo norman los procedimientos relativos a los procesos internos para la elección de dirigentes y postulación de candidatos a cargos de elección popular en el ámbito nacional, de las entidades federativas y del Distrito Federal, municipal, distrital o delegacional en el caso del Distrito Federal, son de observancia general y nacional para todos los militantes, adherentes y dirigentes, bajo los principios democráticos de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad; garantizando y aplicando los principios de equidad de género . No especifica regla de paridad.	Artículo 42	
PMC	De la Participación sin Distinción de Género. Se deberá alcanzar una participación numérica paritaria de mujeres y hombres en los órganos de dirección nacional y estatales y de control nacional: Secretarías, administración, asesoramiento, comisiones y demás instancias de Movimiento Ciudadano. También prevé paridad en candidaturas a cargos de elección popular.	Artículo 5	Septiembre 2015

PARTIDO POLÍTICO	CUOTA/PARIDAD ESTATUTARIA/CANDIDATURAS	ARTÍCULO	FECHA ÚLTIMA REFORMA
PANAL	<p>Para el desarrollo de sus trabajos, la Convención Nacional será presidida por una Mesa Directiva conformada por un mínimo de siete y un máximo de quince integrantes, garantizando la equidad de género.</p> <p>El Consejo Nacional es la autoridad máxima de Nueva Alianza entre cada Convención y se conforma por los siguientes integrantes:</p> <p>VI. Los Coordinadores Nacionales de los Movimientos de Mujeres y Jóvenes de Nueva Alianza y una representación del diez% de sus dirigentes en las entidades; (...)</p> <p>En la integración del Consejo Nacional se impulsará la equidad de género, excepto en los procesos democráticos de elección que se realicen mediante votación secreta.</p> <p>En todo caso, en su integración procurará conservarse una porcentualidad de tal manera que ningún género exceda el 60% del total.</p> <p>En materia de equidad de género en las candidaturas a cargos de elección popular, se señala obligación de acatar en sus resoluciones en todo momento, los términos de la legislación aplicable, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas</p>	Artículos 24 y 29	Junio 2014
MORENA	<p>Todos los órganos de dirección de MORENA se buscará garantizar la equidad de la representación, tanto en términos de género, como de edad, origen étnico, actividad, condiciones económicas, sociales y de procedencia (regional, estatal, municipal, comunitaria), así como la diversidad y pluralidad que caracterizan al pueblo de México. Para garantizar la representación equitativa de géneros que señala la Ley para las candidaturas, se harán los ajustes correspondientes por parte de la Comisión Nacional de Elecciones, mismos que respetarán el orden de prelación y de posicionamiento que se derive de las insaculaciones y las encuestas.</p>	Artículo 7	Septiembre 2014
PES	<p>No contempla ninguna medida para cargos dentro de la estructura interna del partido. Los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, tanto nacional como estatal y del Distrito Federal, serán determinados por la reglamentación correspondiente; y deberán adecuarse a la legislación electoral vigente y a la normatividad que de ella se desprenda.</p>	NA	Agosto 2014

Fuente: Consulta directa Estatutos de los Partidos Políticos portales de internet. Fecha de consulta diciembre 2016.

en todos sus niveles y comisiones, órganos autónomos y candidaturas de elección popular, por lo que puede considerarse como la fuerza política que posee el estándar más alto de protección a los derechos políticos de las mujeres, resultado de la reforma efectuada en septiembre de 2015. En el caso del PRI y de PMC se hace referencia a integración numérica con 50% de hombres y mujeres. Llama la atención que en el PAN, PVEM, PANAL y MORENA, el lenguaje utilizado refiera al principio de equidad y no de igualdad, revelando uso indistinto de ambos términos, lo cual es

incorrecto. En el caso del PANAL, aún se incluye el criterio de excepción para cumplir con la paridad para integrar su Consejo Nacional cuando éstos sean resultado de procesos democráticos de elección mediante voto secreto.

En resumen, de un total de nueve partidos políticos con registro nacional vigente, seis se encuentran sin reglamentar explícitamente la regla de paridad para integrar sus órganos internos y candidaturas a cargos de elección popular. No obstante lo anterior, hay que

subrayar que todos los partidos políticos y coaliciones, están obligados, constitucional y legalmente, a cumplir con la postulación de candidaturas a cargos de elección (federal, congresos locales, municipios y ayuntamientos) 50% mujeres y 50% hombres.

La ausencia de obligación explícita en los estatutos de los partidos para integrar sus órganos de dirección partidaria con paridad de género es una grave omisión que debe ser subsanada. Si bien es cierto que la LGIPE no contempló ninguna disposición en este sentido y la LGPP solo consignó como una obligación en su Artículo 3ro *“Promover valores cívicos y cultura democrática en niños, niñas y adolescentes, así como la participación efectiva de hombres y mujeres en integración de órganos internos y candidaturas,”* debe adoptarse como un criterio en la integración paritaria de sus órganos internos, así como otorgar mayores facultades a las unidades de la mujer para participar en los procesos de selección de candidaturas privilegiando a la militancia femenina que reúna los criterios de elegibilidad, méritos, experiencia, trayectoria partidaria y compromiso con la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

No hay que olvidar que en México los métodos de selección de candidaturas constituyen una prerrogativa de los partidos, lo cual significa que estos pueden elegir entre una variedad de procedimientos, combinarlos e incluso cambiarlos entre un proceso electoral y otro, la única obligación que exige la autoridad electoral a los partidos es definir el o los métodos que aplicará en cada comicio. Si a lo anterior se añade que en muchas ocasiones los partidos aplican el método de voto directo de la cúpula partidaria, y ésta está constituida mayoritariamente por varones, el poder de decisión limita la selección de mujeres con trayectoria y mérito, favoreciendo otro tipo de candidaturas con mujeres que mantienen algún tipo de relación familiar, laboral o de grupo político (“cuotas no escritas” o “tribus”) en menoscabo de la militancia femenina que destaca por sus méritos y trayectoria. Una situación de la que no están exentos los hombres también, ya que los procesos de selección de candidaturas se presentan en un contexto de debilidad de

democracia interna de los partidos que afecta a unas y otros como resultado de una cultura patrimonial institucional.

Por último, es importante señalar que la LGPP (Artículo 51) señala que todos los partidos están obligados a destinar el 3% anual del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres en el ámbito federal. Empero, esta medida se ha extendido también al ámbito de las Leyes Electorales en el ámbito nacional, actualmente de un total de 32 entidades federativas 87.5% prevén un porcentaje para la capacitación y desarrollo del liderazgo femenino: 18 entidades federativas exigen a los partidos cumplir con 3% para esta actividad, 6 entidades obligan a ejercer 5%, 4 entidades el 2%, Yucatán aplica una fórmula distinta (del 7% que los partidos están destinados a aplicar en actividades específicas un 25% es para liderazgo de las mujeres); solo los Estados de Baja California, Durango y Tlaxcala no han incluido este criterio.

2.4.8 Presencia de mujeres en el Gobierno Municipal (Dimensión VIII)

La octava y última dimensión del IPP busca medir la presencia de mujeres en los gobiernos municipales y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas a nivel local, sin embargo, y como parte de la información complementaria, se incluye información relativa al ámbito de los gobiernos estatales. El valor que alcanzó esta dimensión fue de 60.2 puntos.

A efecto de conocer los términos jurídicos que sustentan el sistema municipal mexicano se ofrecen las siguientes definiciones. El ayuntamiento es un órgano creado por la ley que se elige por representación popular y es el encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa y dura en su cargo tres años. La CPEUM en su Artículo 115 consigna que:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

El Ayuntamiento se integra por un/a Presidente/a Municipal. Es un cargo público que se encuentra al frente de la administración política municipal además de presidir las sesiones de Cabildo. El Síndico/a es el encargado de vigilar y defender los intereses municipales y representar jurídicamente al ayuntamiento, así como vigilar el manejo de la gestión de la hacienda municipal; por su función como defensor de los intereses municipales y procurar la justicia y legalidad se puede afirmar que el Síndico/a es el abogado del municipio. Los/as regidores/as forman parte del

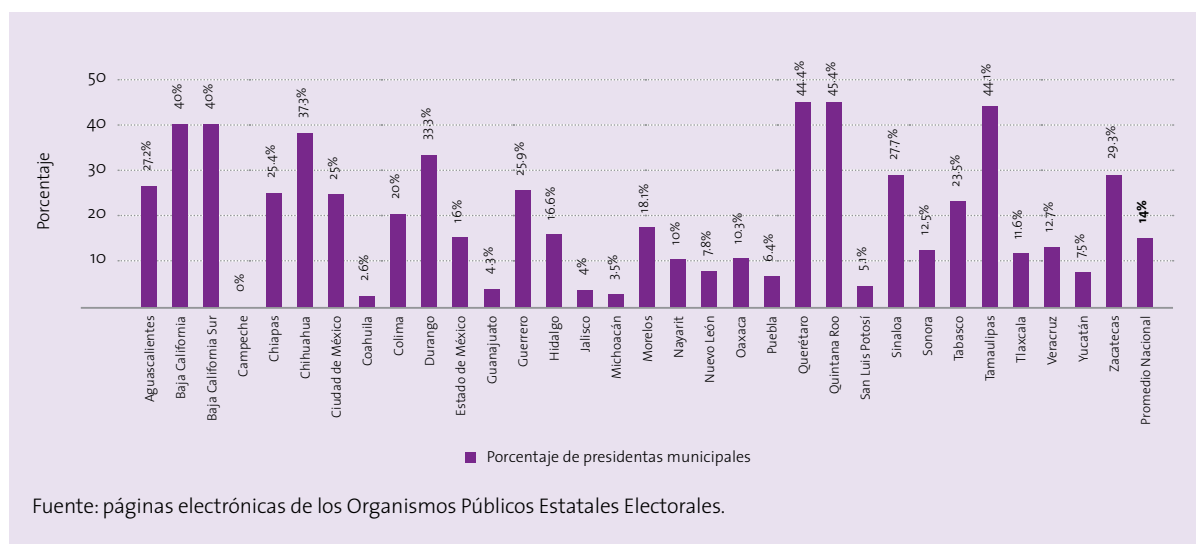
cuerpo colegiado que delibera, analiza, resuelve, evalúa, controla y vigila los actos de administración y del Gobierno Municipal. Participan en sesiones de Cabildo y en comisiones (ordinarias o extraordinarias) que establezca el Ayuntamiento.

Como se ha señalado en el análisis de la tercera dimensión del IPP, las reformas efectuadas en los marcos regulatorios electorales de las 32 entidades federativas sentaron las bases para que la regla de paridad se incluyera como una obligación en la postulación de candidaturas a los congresos locales y los ayuntamientos, destacándose que en algunos de los procesos electorales locales aplicaron por primera vez los criterios de *paridad horizontal* (presidencias municipales) y *paridad vertical* (integración de listas para cargos edilicios).

En México existen un total de 2,462 municipios y, resultado de las elecciones locales celebradas en los años 2015 y 2016, resultaron electas como presidentas municipales 14% y 86% hombres, lo cual se traduce en números absolutos en 346 municipios presididos por mujeres. Esta cifra confirma que la aplicación de la regla de paridad permitió duplicar el porcentaje de

GRÁFICO 14.

Porcentaje de presidentas municipales por entidad federativa 2016



alcaldesas respecto del año 2012 donde el promedio nacional era de 7%, aun cuando todavía falta mucho para que se configure una proporción más igualitaria en razón de género. Para este indicador, según el IPP, se obtuvieron 28 puntos. (Ver Gráfico 14, página 76).

Como se aprecia en el siguiente gráfico, el porcentaje de regidoras en el ámbito de los ayuntamientos mexicanos alcanza 45% del total, cifra que responde a la tendencia incrementalista observada en periodos anteriores.¹⁴⁴ En virtud de esta cifra se obtuvo un puntaje de 92.4 en el indicador que mide la participación porcentual de mujeres en las regidurías. En paralelo, como dato complementario, se advirtió un incremento porcentual de mujeres en las sindicaturas (52.6%) función de suma importancia para el desarrollo de las funciones jurídicas, administrativas y financieras de los municipios en el caso de México. (Ver Gráfico 15).

Por lo que atañe a las presidencias municipales, como ya se indicó en el análisis de la Dimensión III Cuota o Paridad, las cifras revelan que en las cinco entidades federativas (Morelos, Querétaro, Tabasco, Baja California Sur y Guerrero) donde se interpusieron recursos

para aplicar *paridad horizontal* y el sentido de las Sentencias fueron a favor, la proporción de presidentas municipales se incrementó significativamente. Caso contrario ocurrió en dos entidades (Nuevo León y Sonora) donde el fallo fue desfavorable y los porcentajes de alcaldesas electas se mantuvieron sin cambio respecto del periodo anterior, con excepción del Estado de México. En estos casos el argumento esgrimido por la autoridad electoral jurisdiccional fue el de otorgar certeza jurídica a los actores demandantes, dado que la fase de registro de candidaturas se encontraba muy avanzada para proceder a las sustituciones y cumplir con la paridad. (Ver Gráfico 16, página 78).

En los casos donde el fallo de la sentencia fue favorable, se presentaron algunas dificultades en virtud de que los partidos políticos se resistían a cumplir con este precepto argumentando que “no había mujeres” para ser postuladas. Al no tener otra alternativa y para cumplir con esta disposición, procedieron a postular a las esposas o familiares cercanos de los candidatos previstos para su registro. Veamos algunos ejemplos.

Un caso que ilustra la sustitución de candidaturas para cumplir con la sentencia de postular 50/50%

GRÁFICO 15.
Porcentaje de presidentas municipales, síndicas y regidoras

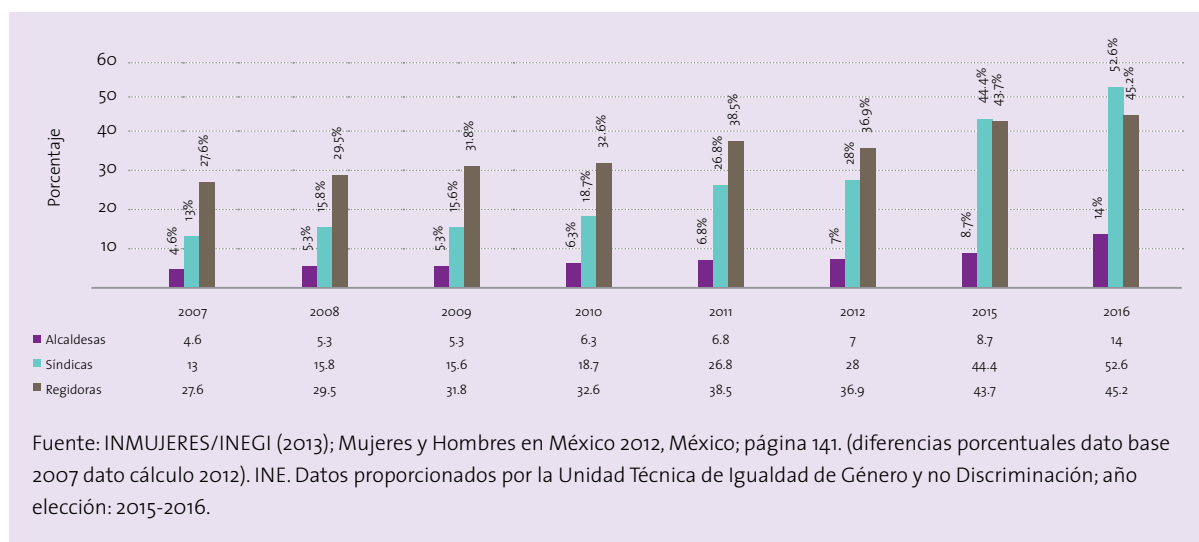
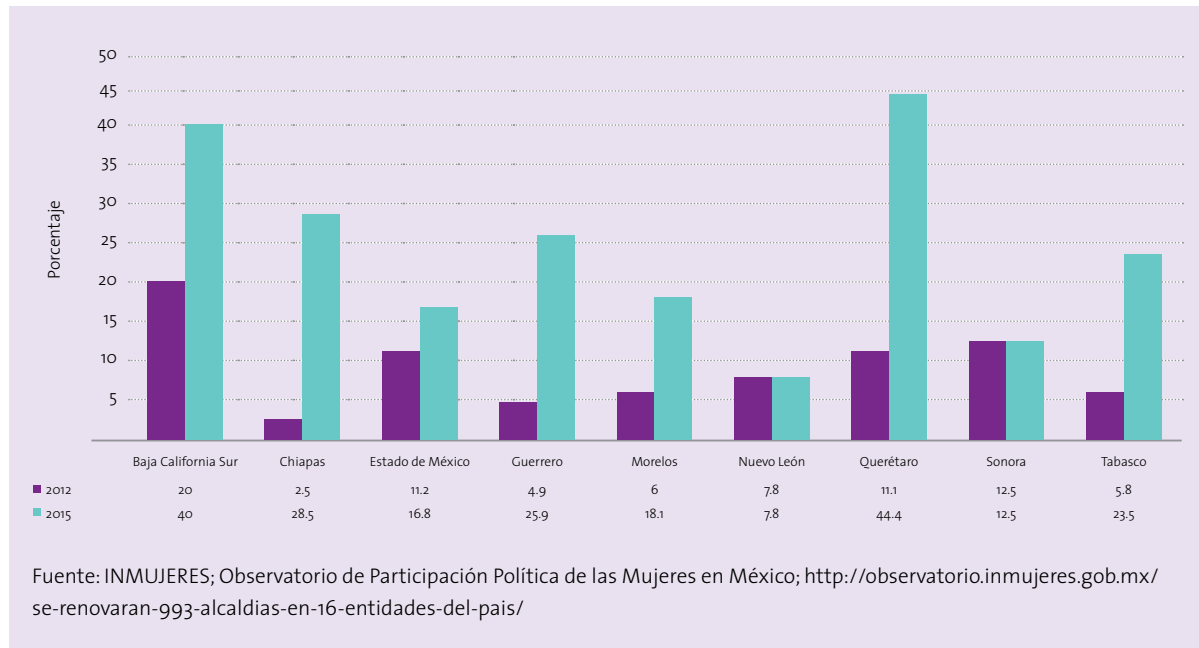


GRÁFICO 16.

Porcentaje de presidentas municipales electas por entidad federativa resultado de las sentencias emitidas por la autoridad electoral jurisdiccional



mujeres y hombres a las presidencias municipales (*paridad horizontal*), aconteció en el estado de Baja California Sur, que cuenta con cinco municipios. El PAN estatal tenía contemplado registrar cinco candidatos al cargo de Presidentes municipales, pero después del fallo de la Sentencia REC-JRG-43/2015 que obligó a los partidos a registrar candidaturas en su dimensión horizontal, procedió a sustituir dos candidaturas de hombres por sus respectivas esposas, sin que existiera recurso legal que se los impidiera; ambas candidatas resultaron electas.

Otro caso de sustituciones aconteció en el estado de Chiapas, donde se eligieron a los integrantes de 122 Ayuntamientos y resultaron electas 34 mujeres como Presidentas Municipales (27.87%), 88 como Síndicas (72.13%) y 662 como Regidoras (58.79%). Datos disponibles¹⁴⁵ hasta el 25 de mayo de 2017 indican que, en los ayuntamientos se habían realizado 57 sustituciones de las cuales 31 eran cargos ocupados por mujeres (54.38%) y 26 hombres (45.62%); estas sustituciones

se generaron por diversas causas, la mayoría por renuncias, licencias o incluso defunciones. Llama la atención que de las 31 mujeres que dejaron el cargo, 23 fueron sustituidas por hombres y solo 7 fueron reemplazadas por mujeres. Mientras que de los 26 hombres que dejaron sus cargos, 23 fueron sustituidos por hombres y solo en 3 casos fueron reemplazados por mujeres. Consecuencia de lo anterior, de los 57 cargos donde hubo sustituciones, los hombres ganaron 20 cargos (80.7%) y las mujeres solo ocupan 10 cargos (17.54%).

Si bien el avance en materia de paridad para cargos en los ayuntamientos es, en general, positiva por su impacto en el número de mujeres electas, problemas como los arriba descritos justifican la necesidad de identificar las omisiones en las leyes electorales para fortalecer su cabal cumplimiento, así como también la de revisar los estatutos internos de los partidos para impedir que quienes tienen el poder de decidir las sustituciones por incumplimiento al mandato de

paridad en la fase de registro de candidaturas, no discriminan a las mujeres que militan en sus filas, en virtud de que éstas poseen más méritos, trayectoria y apoyo ciudadano para ejercer su derecho a ser electas. Lamentablemente, para este informe en la dimensión respectiva, no fue posible consignar datos actualizados sobre la militancia desagregada por sexo en cada partido, ya que, si bien el INE ofrece información sobre el padrón por partido, las bases de datos no distinguen entre hombres y mujeres.¹⁴⁶

1. Información complementaria para análisis de la participación política de las mujeres en las entidades federativas

En México, solo siete mujeres han sido gobernadoras de una entidad federativa, cinco por el PRI y dos por el PRD. En el primer caso fueron Griselda Álvarez Ponce de León, quien gobernó Colima de 1979 a 1985; Beatriz Paredes Rangel, en Tlaxcala de 1987 a 1992; Dulce María Sauri, en Yucatán de 1991 a 1994 y, en el mismo estado, Ivonne Ortega, del 2007 a 2012; y Claudia Pavlovich, en Sonora, de 2015 a 2021. Por el PRD han ocupado este cargo Rosario Robles, quien por sustitución tuvo un breve paso en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (ahora CDMX) de 1999-2000, y Amalia García, quien gobernó Zacatecas de 2004-2010.

Durante los procesos electorales celebrados en 2015 y 2016 fueron postuladas a ocupar este cargo un total de 25 mujeres, 12 y 13 respectivamente, de las cuales

solo una mujer ganó el cargo de Gobernadora del estado de Sonora para el periodo 2015-2021, lo que representa el 3.1% del total de entidades federativas (32). Cabe hacer notar que, por tratarse de candidaturas unipersonales, no existe mandato legislativo que obligue a los partidos a postular mujeres respetando el principio de igualdad de oportunidades y atendiendo al criterio de horizontalidad. Esto último podría ser objeto de una futura reforma política a la LGPP. A la fecha, no existe ninguna iniciativa de reforma que recoja este criterio. (Ver Cuadro 29).

Como resultado del proceso de armonización legislativa de la paridad en los marcos regulatorios de las 32 entidades federativas, el estándar de protección de los derechos políticos de las mujeres alcanzó su nivel más alto, aunque aún es perfectible, pues en algunos casos presenta menor fortaleza debido a su diseño electoral. Para ilustrar lo anterior se observa que el porcentaje promedio nacional de diputadas electas ha seguido una tendencia incrementalista, de 11% en 1998 a 42% en 2016, las mujeres han remontado 31 puntos durante este lapso de tiempo. (Ver Gráfico 17, página 80).

Vale la pena subrayar que, como resultado de la aplicación de la paridad en candidaturas durante los comicios efectuados en 2015 (concurrentes) y 2016, los porcentajes de diputadas electas en los 32 congresos locales alcanzaron cifras inéditas. El congreso local con más alto número de mujeres (Chiapas), está

CUADRO 29.

Mujeres que compitieron por una gubernatura en elecciones locales 2015 y 2016

ELECCIONES	TOTAL DE ENTIDADES CON ELECCIÓN GUBERNATURAS	MUJERES CANDIDATAS A LA GUBERNATURA	ENTIDADES DONDE COMPITIERON
2014-2015	9 entidades	12 candidatas	Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Querétaro (8 en total)
2015-2016	13 entidades	13 candidatas	Aguascalientes, Zacatecas, Veracruz, Sinaloa, Durango, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala (8 en total)

Fuente: INMUJERES. Observatorio de Participación Política de las Mujeres disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/candidatas-a-gobernadoras-en-ocho-estados/>

integrado con 60% de diputadas, siguiéndole en el rango de 50 a 59% de diputadas 5 congresos; lo anterior significa que actualmente de un total de 32 congresos locales 18.7% superan la paridad estricta.

Como se advierte en el Cuadro 22, en segundo orden y en el rango de 40 a 49%, hay 12 congresos muy cercanos a la paridad, asimismo se identifica que 11 congresos se encuentran en el rango de 30 a 39% de diputadas. El rango menor, ubicado entre 20 a 29% de diputadas, se encuentran 3 congresos, siendo uno (Morelos) el que tiene el porcentaje más bajo de mujeres con 20%. Atendiendo a la teoría de la *masa crítica* que sostiene que 30% es el umbral mínimo requerido para que un grupo subrepresentado pueda incidir en la toma de decisiones, transformar la agenda legislativa y obtener mayor poder e influencia, se puede afirmar que en México actualmente 90.6% de congresos locales cumplen con este criterio o incluso lo superan si se atiende al número que superó el 50%. (Ver Gráfico 18, página 80).

2.5 Conclusiones

A partir de la medición de indicadores del IPP y la información complementaria definida por la metodología, así como las fuentes consultadas y el análisis de contexto realizado, a continuación se presentan las principales conclusiones de este diagnóstico.

DIMENSIÓN I

Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal

México ha firmado y ratificado los principales instrumentos internacionales vinculantes en materia de derechos humanos y ha asumido responsabilidades para promover, respetar y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres que incluyen sus derechos políticos.

El principio de igualdad y no discriminación está previsto en la CPEUM. Su marco regulatorio contempla la FFPED, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres y LGAMVLV; lo anterior permite afirmar que si bien no existe rezago *de jure* en esta materia, aún se identifican desafíos para transitar a la igualdad *de facto*.

El principio jurídico de igualdad sustantiva y efectiva en la política, materializado como regla de paridad en candidaturas en elecciones federales y locales, es un mandato constitucional (Artículo 41) que ha permitido armonizar los textos constitucionales y leyes electorales del ámbito nacional acordes a este precepto. Para su aplicación cuenta con legislación secundaria aplicable a elecciones federales en todo el país, como son la LGIPE y la LGPP.

En materia de violencia política contra las mujeres, México no cuenta con un marco regulatorio que lo tipifique como delito; sin embargo, cuenta con un Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, que permite responder a las denuncias que las agraviadas promuevan ante autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, siendo aún insuficiente para prevenir, atender, sancionar y reparar el daño en el ámbito nacional.

DIMENSIÓN II

Ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio

La conquista del derecho a sufragio femenino data del año 1953, y desde entonces el estatuto de ciudadanía se ha ido fortaleciendo. Las mujeres constituyen más de la mitad del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de electores, y en las últimas elecciones acudieron a las urnas en mayor porcentaje que los hombres pese que el abstencionismo es alto.

Uno de los factores que han coadyuvado a que un mayor número de mujeres voten en los comicios se encuentra en las sucesivas campañas de credenciali-

zación que ha realizado la autoridad electoral federal (INE), así como también en el hecho que la credencial constituye, *de facto*, una cédula de identidad para realizar trámites administrativos y de acceso a beneficios de programas gubernamentales o de servicios.

Si bien las mujeres votan más que los hombres e incluso tienden a votar por candidatas mujeres, también se identifican obstáculos al ejercicio de este derecho en razón del grado de autonomía en el plano económico y sociocultural, así como también en la toma de decisiones al interior de la familia o la comunidad.

Asimismo, se advierte que durante las campañas electorales los partidos tienden a utilizar a las mujeres como “clientela cautiva” como beneficiarias de servicios vinculados a programas gubernamentales, para cometer ilícitos denunciados por la fiscalía especializada en la materia, abusando de su precaria autonomía y necesidades de subsistencia económica.

DIMENSIÓN III

Existencia de mecanismo de cuota o paridad

En México, la paridad es un mandato constitucional que obliga a los partidos registrar 50/50% mujeres y hombres en candidaturas a cargos de elección popular del ámbito federal y congresos locales, **salvo para la elección de los ayuntamientos**. El efecto de esta reforma a la CPEUM efectuada en 2014 derivó en un proceso de armonización de los textos constitucionales y leyes electorales en las entidades federativas del país, donde en un tiempo récord fue incorporada el principio de paridad acompañada de una serie de criterios que definen las reglas de postulación de candidaturas para renovar sus congresos locales y ayuntamientos, sin excepciones de ningún tipo. El diseño se vio fortalecido al incluir mandato de posición o alternancia de género en registro candidaturas plurinominales, suplencias del mismo género en todas las candidaturas, así como sanciones por incumplimiento a la paridad con la negativa de regis-

tro, así como eliminar la excepción en candidaturas de MR por método de selección democrático.

En el caso particular de los ayuntamientos, la paridad aplica en dos dimensiones: en su *dimensión vertical* entendida como la integración de planillas completas con alternancia de género a cargos edilicios se encuentra contenida en las leyes electorales, en tanto que en su *dimensión horizontal* que obliga postular registro paritario al total de presidencias municipales por entidad federativa, constituye una regla que derivó de un conjunto de sentencias que la autoridad electoral jurisdiccional emitió y que posteriormente adquirieron el estatuto de jurisprudencia, siendo obligatoria para los partidos a nivel nacional.

DIMENSIÓN IV

Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y Administración Pública Federal

La participación política de las mujeres dentro de la Administración Pública, tanto del ámbito federal como local, requiere de una acción decidida. Si se atiende a las cifras, las mujeres se encuentran prácticamente invisibilizadas en cargos por designación dentro de la estructura jerárquica del Poder Ejecutivo: ninguna mujer ha ocupado la Presidencia de la República y muy pocas han sido candidatas, y en los cargos donde se concentra más poder de decisión e influencia, como son las Secretarías de Estado, la participación de las mujeres es limitada con apenas 16.6%.

Dentro de la estructura jerárquica de la APF en México, a mayor jerarquía del cargo, menor número de mujeres, concentrándose en aquellos espacios con mayor densidad de trabajo técnico si se compara con los hombres; el “techo de cristal”¹⁴⁷ es una realidad inobjetable. De acuerdo a los datos consignados, se aprecia también una situación de desventaja para las mujeres relacionada con la permanencia en el cargo respecto de sus pares varones.

La LOAPF no contempla ninguna medida afirmativa que aliente la incorporación, promoción o movilidad laboral de las mujeres. Si a ello se suma que es facultad constitucional del titular del Poder Ejecutivo la designación de su gabinete y, como ya se ha señalado, no existe mandato explícito para integrarlo en forma paritaria, encontramos un déficit importante que hay que subsanar.

El mecanismo para el adelanto de las mujeres en la APF es el INMUJERES posee el estatuto jurídico de organismo público descentralizado para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines. Lo anterior puede constituir una limitación si se toma en cuenta que una de sus funciones más importantes es la de coordinar el SNIMH integrado por todas las Secretarías y dependencias de la APF responsables de cumplir con el PNIDMH.

DIMENSIÓN V

Presencia de mujeres en el Poder Legislativo Federal

Durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015 para renovar la Cámara de Diputados, se puso a prueba por vez primera en México la regla de paridad en candidaturas a ocupar una curul. Los partidos políticos y coaliciones que participaron en esta contienda cumplieron con lo previsto en el marco regulatorio postulando 50% mujeres y 50% hombres, tanto por los principios de MR como el de RP.

Para garantizar que los partidos políticos cumplieran con el criterio de no postular candidaturas uninominales de un solo género en distritos perdedores, la autoridad administrativa electoral diseñó y aplicó un modelo que permitió verificar que no existiera un sesgo que favoreciera o perjudicara significativamente a un género en particular, y de encontrarse disparidad numérica, solicitar al partido corregir la lista. El resultado fue positivo y los partidos atendieron a esta disposición.

Uno de los factores que impidieron que más mujeres resultaran electas se encuentra en que los partidos registraron preferentemente hombres como “cabezas de lista” (88%), aunque se cumplió con el criterio de alternancia de género. Lo anterior se revela al comparar los porcentajes de diputadas electas en 2012 (cuota 40%) y 2015 (paridad): por el principio de MR hubo un incremento de 30 a 39% y por la vía plurinomial un descenso del 53 al 45.7%.

Resultado de la aplicación de la regla de paridad en 2015 la Cámara de Diputados quedó integrada con un inédito 42% de mujeres y 58% de hombres, un 5% más de diputadas que en la elección de 2012. El porcentaje de senadoras se mantiene en 33.6%; se espera que para el próximo proceso electoral federal de 2018 que aplicará la regla de paridad en candidaturas al Senado y la Cámara de Diputados las cifras puedan alcanzar la paridad estricta.

Al momento de la aplicación del IPP solo una mujer ocupaba el cargo de jefa de bancada con 12.25% de un total de ocho en la Cámara de Diputados, y en el Senado de un total de 4, ninguna mujer ocupaba esta posición. Actualmente la composición en razón de género de las Mesas Directivas, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, las legisladoras están presentes con porcentajes cercanos al 70%, cifra que habla de una representación favorable al género femenino. En el lapso que comprende seis Legislaturas y con base en datos disponibles, el valor más alto de mujeres integrando las mesas directivas en arroja 58 y 67% en las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente, lo cual se ha traducido en una participación significativa, aunque presente variaciones en el tiempo.

Sin embargo, los porcentajes de mujeres presidiendo comisiones son menos alentadores: 26.7% de diputadas y 34.4% de senadoras presiden alguna comisión. De acuerdo a la clasificación de comisiones que conlleva el IPP, las diputadas presiden un total de 8 comisiones, 5 de producción y 3 de preservación del sistema, que se traduce en un modesto 21% del total de comisiones en estas categorías. Llama la atención el bajo

número de comisiones de preservación del sistema, donde un 86% están presididas por sus pares varones, controlando holgadamente las que son consideradas comisiones de mayor “peso político” como son Defensa, Justicia, Puntos Constitucionales, Transparencia y Anticorrupción, Auditoría de la Federación entre otras. Una lectura de lo anterior es que el incremento de legisladoras en estos espacios no se traduce en forma directa en posiciones de poder en la misma proporción.

Por lo que atañe a la existencia de unidades técnicas, comisiones o bancadas, destaca que la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión (permanente) de Igualdad de Género (1997), un CEAMEG (1998) y una Unidad de Género (2016). En el Senado se cuenta también con una Comisión de Igualdad de Género (2012) y en fecha más reciente la creación de la Unidad Técnica para la Igualdad de Género (2016). Lo anterior indica que el Congreso de la Unión presenta una fortaleza institucional para la realización del trabajo legislativo, de investigación, difusión especializada en protección de los derechos de las mujeres.

DIMENSIÓN VI

Presencia de mujeres en el Poder Judicial y el Poder Judicial Electoral

En México, el máximo órgano del PJF recae en la SCJN en donde históricamente la presencia de mujeres ha sido prácticamente nula o muy escasa. Actualmente solo dos mujeres ostentan el cargo de ministras representando un 18% de un total de 11 integrantes.

En materia electoral, la máxima autoridad recae en la Sala Superior del TEPJF, constituida por un total de 7 magistrados/as. Actualmente (2017), solo dos mujeres ocupan este cargo, lo que representa un 28.5%. Asimismo, el personal jurisdiccional adscrito en esta materia presenta una asimetría muy pronunciada en la integración de las Salas Regionales: solo 27.8% son mujeres. Las cifras mejoran en la adscripción de muje-

res como personal jurisdiccional de apoyo con 45.4%; es decir, persiste una asimetría notable entre mujeres y hombres que ocupan las posiciones más altas en la impartición de justicia en el país.

La norma que regula el funcionamiento del Poder Judicial se denomina LOPJF y no prevé ningún precepto o medida afirmativa que favorezca la inclusión y promoción de las mujeres que desempeñan actividades vinculadas a la impartición de justicia. La facultad de proponer candidaturas al cargo de ministros/as de la SCJN recae en el titular del Poder Ejecutivo según mandata la CPEUM, sin que ésta contemple como criterio el principio de paridad de género para su integración.

Como avances, se puede destacar la existencia de la Unidad General de Igualdad de Género, encargada de promover la institucionalización de la perspectiva de género en las labores de la Suprema Corte, así como de transversalizar esta perspectiva en la vida institucional tanto en su aparato administrativo como en la carrera judicial.

En el caso del TEPJF se cuenta con una Coordinación de Igualdad de Derechos y Paridad de Género (2011), instancia encargada de implementar proyectos y acciones tendientes a promover el respeto, protección y garantía de los derechos político-electorales de las personas, institucionalizar la perspectiva de género, difundir y sensibilizar sobre la igualdad de oportunidades y no discriminación.

DIMENSIÓN VII

Presencia de mujeres en los Partidos Políticos

Los indicadores que mide el IPP en esta dimensión arrojan resultados preocupantes. Puede afirmarse que los partidos políticos en México constituyen, en lo general, el mayor obstáculo para que las mujeres accedan e influyan en la toma de decisiones partidarias, la agenda política y el debate público por la dis-

tancia que guardan los derechos y obligaciones de la militancia en los estatutos internos de los partidos respecto de las prácticas y mecanismos de control de la militancia femenina.

Respecto del nivel de compromiso estatutario de los partidos con los principios de igualdad y no discriminación, se identifican rezagos: solo 3 partidos de 9 con registro nacional prevén objetivos o principios específicos de igualdad de género y/o no discriminación por sexo, 2 prevén objetivos generales y 4 no incluyen ninguna alusión al tema.

El porcentaje general de mujeres que a la fecha ocupan un cargo dentro de las estructuras partidarias del más alto nivel es en promedio de 25.4%, presentando una subrepresentación promedio resultado de prácticas que han impedido que la militancia femenina encuentre oportunidades para el avance, enfrentando el fenómeno denominado “techo de cristal” para alcanzar niveles más altos en la toma de decisiones de las cúpulas partidarias.

Si se atiende al número de mujeres por partido de las tres principales fuerzas políticas en México (hasta elecciones 2012), el PRD es el que registra el porcentaje más alto con 52%, le sigue el PRI con 39.1% y por último el PAN con 22.2 puntos porcentuales. Asimismo, se consigna que solo 8 partidos políticos tienen unidades de la mujer o secciones femeniles en su estructura interna, pero de éstos solo el PRI y el PRD otorgan facultades para que participen en la selección de candidaturas a cargos de elección popular.

Por lo que atañe a la inclusión de cuota o paridad “voluntarias” para el registro de candidaturas, solo 3 prevén explícitamente en sus estatutos la regla de paridad; el partido que posee el nivel formal más alto de protección y garantía de este precepto por su amplitud es el PRD, toda vez que incluso incluye garantizar la paridad de género vertical y horizontal en candidaturas e integración de sus órganos internos.

Para el indicador de plataformas que hayan incluido en el último proceso electoral presidencial (2012) pro-

puestas en materia de derechos sexuales y reproductivos, igualdad de género, no violencia contra las mujeres y participación política, se aprecia heterogeneidad de criterios. Como resultado del análisis de contenido de los estatutos, es posible afirmar que solo la Coalición “Movimiento Progresista” (integrada por PRD, PT, PMC) cumple con el criterio de haber incluido en su plataforma electoral propuestas en los cuatro temas señalados, en tanto que la Coalición “Compromiso por México” (integrada por PRI y PVEM), que resultó ganadora en esos comicios, hizo propuestas en los tres primeros temas pero las omitió en el tema de participación política.

DIMENSIÓN VIII

Presencia de mujeres en el Gobierno Municipal

En México, el porcentaje de alcaldesas/presidentas municipales electas en 2016 es de 14%, la cifra más alta en la historia de la participación política de las mujeres desde la conquista del sufragio femenino en 1953. Resultado de los comicios locales celebrados en 2015 y 2016, se registró también un incremento porcentual en las sindicaturas y regidurías de los ayuntamientos mexicanos: 52.6% ocupan el cargo de síndicas y 45% ejercen como regidoras (concejales).

El cargo más alto del Poder Ejecutivo de las entidades federativas reside en la gubernatura, pero muy pocas mujeres han conquistado a través del voto esa posición (7 en total). Actualmente solo una mujer de 32 entidades federativas ejerce el cargo de gobernadora (estado de Sonora), lo anterior, pese que en los comicios más recientes el número de candidatas se haya incrementado.

En el caso de los congresos locales, como resultado del proceso de armonización legislativa para incorporar la paridad como regla procedimental en el registro de candidaturas a diputaciones, cargos edilicios y presidencias municipales, se consigna un incremento notable en el promedio nacional de diputadas con

42%; seis congresos locales superaron la paridad estricta (destacando Chiapas con 60% de diputadas).

2.6 Recomendaciones

A partir de los resultados que arroja el diagnóstico y de las conclusiones aquí consignadas, las recomendaciones que a continuación se proponen, se **encuentran consonancia con las acciones** que fueron integradas en la Declaratoria “Llamado a la Acción para la Democracia Paritaria en México”.¹⁴⁸ Por esta razón, algunas de éstas han sido incorporadas en este apartado. Esta Declaratoria fue resultado de los compromisos suscritos por las instituciones, organismos y actores participantes en el Foro “Llamado a la Acción para la Democracia Paritaria en México”, evento que se efectuó los días 10 y 11 de octubre de 2016 convocado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en México, en una convocatoria conjunta con el INE, el TEPJF, el INMUJERES y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.¹⁴⁹

DIMENSIÓN I

Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal

Promover ante las instancias legislativas del Congreso de la Unión, la redacción y aprobación de los reglamentos de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y de la FFPEd, ya que actualmente no existen.

Fortalecer el proceso de armonización constitucional y legislativa en las entidades federativas, a fin de incluir las dimensiones de *paridad horizontal* y vertical, como principio jurídico y como regla, que constituyan una obligación para los partidos políticos.

Implementar acciones afirmativas y/o medidas paritarias que favorezcan el ingreso, permanencia y desa-

rollo de las mujeres en el ejercicio de cargos en espacios de toma de decisiones y que garanticen la participación de mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes, mujeres con discapacidad, entre otras.

Tipificar en la legislación la violencia política que se ejerce contra las mujeres incluyendo facultades claras para las autoridades, órdenes de protección, acciones de prevención, sanciones y reparación integral del daño. Asimismo, asegurar que las campañas para promover los derechos político-electorales de las personas se abstengan de reproducir estereotipos de género.

DIMENSIÓN II

Ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio

Conminar a las autoridades electorales administrativas de los ámbitos federal y locales, a promover campañas dirigidas a la población femenina para que ejerzan su derecho a votar en los procesos electorales de manera libre y voluntaria, así como de los pasos a seguir para denunciar cuando sean objeto de coacción para inducir su voto a través de acciones que constituyen delitos previstos en Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Promover campañas de promoción del voto femenino libre.

DIMENSIÓN III

Existencia de mecanismo de cuota o paridad

Adoptar las reformas legislativas y de política pública necesarias a fin de que el principio constitucional de paridad, (igualdad sustantiva) se traduzca, en la práctica, en un mandato para la participación paritaria en los tres poderes y niveles de gobierno donde persisten desigualdades entre mujeres y hombres, como son los puestos de elección popular, la administración pública,

la impartición de justicia, los organismos autónomos administrativos y jurisdiccionales electorales.

Promover una reforma en la LGIPE que incluya la regla de paridad de género en la integración de los consejos electorales (Nacional, Estatales y Municipales) así como medidas afirmativas que garanticen pautas de acceso, permanencia y promoción de mujeres y hombres en condiciones de igualdad de oportunidades, trato y resultados a los cargos administrativos de todos los niveles, según la estructura institucional vigente.

Impulsar procesos de armonización legislativa que incluyan el mandato de *paridad horizontal* en candidaturas a las presidencias municipales en aquellas entidades federativas que aún no lo contemplan en su marco regulatorio, así como también proponer la adopción de medidas afirmativas adicionales a los criterios de diseño electoral que pongan en riesgo el derecho de las mujeres a ser electas a un cargo de elección popular, particularmente aquellos referidos a la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de RP (“mejores perdedores”) o sistemas normativos indígenas.

Promover programas de liderazgo para mujeres políticas.

DIMENSIÓN IV

Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y Administración Pública Federal

Promover una iniciativa de reforma al texto Constitucional que incorpore como obligación la designación de integrantes del gabinete del Poder Ejecutivo atendiendo al principio de paridad de género que es facultad del Presidente de la República.

Promover una iniciativa de reforma a la LOAPE, que incluya medidas afirmativas con perspectiva de género, para la incorporación, promoción y movilidad

laboral de las mujeres para revertir la brecha de género en los cargos más altos de la estructura organizacional vigente.

Incrementar los recursos y las inversiones públicas para garantizar la igualdad de género, el apoyo a la promoción, capacitación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres; el monitoreo y la rendición de cuentas, así como aplicar oportunamente los recursos destinados a estas acciones.

Fortalecer al INMUJERES y ampliar sus atribuciones y capacidad de incidencia en la formulación de planes, programas y presupuesto de la APF.

Realizar diagnósticos que identifiquen las principales razones detrás de los obstáculos para que las mujeres ingresen y se desarrollen dentro del Servicio Profesional de Carrera y la APF. Acompañar esta iniciativa de cursos de sensibilización para el personal involucrado en contrataciones y procesos de recursos humanos.

DIMENSIÓN V

Presencia de mujeres en el Poder Legislativo Federal

Promover una iniciativa de reforma a la CPEUM que incorpore el principio de igualdad sustantiva y la paridad en candidaturas a cargos de elección popular en los ayuntamientos en su doble dimensión (horizontal y vertical).

Reformar la LGIPE y la LGPP para que se incluya como criterio que los partidos políticos y coaliciones postulen candidaturas “cabezas de lista” por el principio de RP atendiendo a la regla de paridad de género, 50% mujeres y 50% hombres.

Modificar la normatividad que regula el funcionamiento del Senado y la Cámara de Diputados, a fin de que en la distribución de presidencias de comisiones ordinarias y mesas directivas respectivas, las mujeres

participen en forma equilibrada respecto de sus pares varones; así como también las medidas necesarias para que la integración del personal administrativo también observe criterios de igualdad su acceso y promoción.

Ampliar los mecanismos de defensa y asesoría de los derechos político electorales de las mujeres.

DIMENSIÓN VI

Presencia de mujeres en el Poder Judicial y el Poder Judicial Electoral

Promover una iniciativa de reforma a la CPEUM que incorpore el principio de igualdad sustantiva y la paridad en la postulación de candidaturas para integrar la SCJN y la Sala Superior del TEPJF.

Promover por la vía de una reforma a la LOPJF, la adopción de medidas afirmativas con perspectiva de género, para la incorporación, promoción y movilidad laboral de las mujeres para revertir la brecha de género en los cargos más altos de la estructura organizacional vigente.

Fortalecer la formación y capacitación de las y los impartidores de justicia en el país, a fin de que incorporen la perspectiva de género para fortalecer la garantía del derecho de las mujeres acorde con los estándares de protección de los derechos humanos que emanan de los tratados internacionales y convenciones signados por México.

Dar seguimiento al Poder Judicial y de manera particular a la justicia electoral, para que juzguen con perspectiva de género e interculturalidad y garanticen el cumplimiento efectivo de la igualdad sustantiva, la paridad y las medidas especiales de carácter temporal establecidas por ley, tanto en su jurisprudencia como en su organización interna. Junto con ello, que se creen los mecanismos de evaluación pertinentes, para poder medir adecuadamente si las acciones implementadas han dado los resultados esperados.

DIMENSIÓN VII

Presencia de mujeres en los Partidos Políticos

Reformar los documentos organizacionales (básicos) de los partidos políticos para que incluyan compromisos explícitos con los principios de igualdad y no discriminación, de conformidad con la recomendación 25 de la CEDAW que define la igualdad sustantiva, particularmente en aquellos donde existe omisión o ambigüedad conceptual.

Reformar los documentos básicos de los partidos políticos para garantizar el principio de paridad y de igualdad sustantiva en su estructura orgánica o instancias de dirección, en candidaturas a todos los cargos de elección popular y programática, promoviendo que las plataformas electorales garanticen el logro de la igualdad sustantiva.

Garantizar que los partidos políticos asignen y respeten una distribución equitativa de recursos durante las campañas electorales a mujeres y hombres, y otorguen igual tratamiento en los espacios de difusión en los medios de comunicación.

Promover que en las plataformas electorales se incluyan propuestas que garanticen el logro de la igualdad sustantiva, los derechos humanos de las mujeres y contra la violencia.

Garantizar que los partidos políticos asignen y respeten una distribución equitativa de recursos durante las campañas electorales a mujeres y hombres, y otorguen

guen igual tratamiento en los espacios de difusión en los medios.

Incrementar y hacer más eficiente el uso los recursos destinados a la capacitación y fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres, mejorar la rendición de cuentas de estas acciones.

Otorgar facultades estatutarias a las instancias de la mujer o secciones femeniles de participar en los procesos de selección de candidaturas a ocupar cargos de elección popular en los tres niveles de gobierno, para revertir el carácter discrecional que los métodos de selección otorgan a quienes tienen el poder de decisión según los métodos aplicables.

Promover la creación de unidades especiales al interior de los partidos y establecer protocolos de actuación para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres.

DIMENSIÓN VIII

Presencia de mujeres en el Gobierno Municipal

Promover ante las Comisiones de Igualdad de Género y de Puntos Constitucionales del Senado y la Cámara de Diputados, así como ante las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales del más alto nivel y el mecanismo para el adelanto de las mujeres (INE, TEPJF, INMUJERES), que se pronuncien y exhorten a los partidos políticos e integrantes de los congresos estatales, para iniciar un segundo proceso de armonización legislativa en materia electoral, a fin de incluir la regla de *paridad horizontal* y vertical en candidaturas a los ayuntamientos y presidencias municipales, eliminando cualquier criterio que contravenga el principio de igualdad y no discriminación y la jurisprudencia vigente.

Impulsar y fortalecer a las redes sociales defensoras de los derechos políticos de las mujeres (paritaristas)

y agencias de medios de comunicación constituidas por mujeres de las distintas entidades federativas y del ámbito nacional, a fin de que cuenten con espacios de interlocución permanente para realizar labores de monitoreo en los procesos electorales y litigio estratégico.

Para concluir, asumimos que la igualdad sustantiva y la paridad implican un compromiso del Estado, a nivel intersectorial e interpartidario, que exige voluntad política firme y recursos financieros adecuados a dicho objetivo integral, que impregna y beneficia a toda la sociedad y que convoca a instituciones, empresas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil a ser agentes de cambio.¹⁵⁰