

Reporte de evaluación de la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular

Marco conceptual y metodología
2020



CNDH
M É X I C O

Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre
Mujeres y Hombres
Cuarta Visitaduría General

Reporte de evaluación de la participación equilibrada entre mujeres y
hombres en los cargos de elección popular

Marco conceptual y metodología 2020

CONTENIDO

<i>Introducción</i>	3
<i>Marco conceptual</i>	5
<i>Metodología</i>	7
<i>Bibliografía</i>	11

Introducción

De acuerdo con la *Encuesta de Igualdad 2018* de la CNDH el 61.6% de las personas encuestadas consideran que en nuestro país se ha trabajado poco para promover la participación de las mujeres en la política¹.

Bajo este escenario, ha sido de particular importancia la previsión de la paridad como principio constitucional, a partir de la reforma publicada el 6 de junio de 2019. Sin embargo, los complejos escenarios que se presentan en las entidades federativas para garantizar la participación de mujeres y hombres, y que se abone a la integración paritaria de los congresos, por mencionar un ejemplo, ha implicado mayores esfuerzos por parte de las instituciones del Estado para asegurar la paridad.

El artículo 6° fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos regula lo siguiente:

ARTICULO 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones: [...]

XIV Bis.- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

En este tenor, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, prevé como atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos las siguientes:

Artículo 22.- De acuerdo con lo establecido por el Artículo 6, Fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 36.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

[...]

III. Evaluar por medio del área competente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular;

El contar con un marco normativo adecuado que garantice los derechos de las mujeres y niñas es una premisa básica para garantizar su ejercicio. Es así, que resulta necesario que la legislación considere las circunstancias históricas de desigualdad entre mujeres y hombres, para que se prevean las medidas adecuadas dirigidas a que las mujeres puedan ejercer sus derechos y exigir al Estado tanto su respeto como los mecanismos para hacerlos valer.

Actualmente, México cuenta con integraciones en los congresos de las entidades federativas y en el Congreso de la Unión cercanas a la paridad; sin embargo, ello sólo constituye uno de los pasos para garantizar la participación política de las mujeres. Es necesario asegurar que las mujeres participen en puestos de toma de decisiones en la misma proporción que los hombres.

Con base en lo expuesto, este reporte aborda la participación política de las mujeres en un ámbito muy específico: las juntas de coordinación política como los espacios por excelencia de toma de decisión del ámbito parlamentario. La participación de las mujeres en las juntas de coordinación política del Congreso de la Unión y en los congresos de las 32 entidades federativas, es una participación todavía desigual con respecto a la

¹ Documento disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Encuesta-Nacional-Vivienda-2018.pdf> (fecha de consulta 27 de marzo de 2019).

participación mayoritaria de los hombres, no obstante, el incremento significativo de las mujeres en el ámbito parlamentario.

Asimismo, en cumplimiento a la reforma constitucional en materia de paridad, del 6 de junio de 2019, es necesario garantizar que las constituciones de las entidades federativas incorporen este derecho para la integración de todos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como en los órganos autónomos; y con la finalidad de advertir el grado de cumplimiento, se ha realizado una revisión a las Constituciones de las entidades federativas.

Como parte de la tarea de la observancia en el monitoreo, en 2019 la CNDH publicó 33 reportes de evaluación de la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular por entidad federativa y por la federación, los cuales se encuentran disponibles en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Observancia/Reportes_participacion_politica_equilibrada_mujeres_hombres. Para el 2020, los reportes de evaluación de participación política se emitirán por región y uno a nivel federal. De este modo, en total se publicarán 33 reportes de monitoreo legislativos repartidos de la siguiente forma: nueve el primer trimestre y ocho en el segundo, tercero y cuarto semestre del 2020.

Marco conceptual²

La **paridad**, como un principio del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, surgió con la Declaración de Atenas en 1992, en el continente europeo. Esta noción surgió con base en “criterios de justicia democrática, peso poblacional y capacidad de las mujeres”³ y fue impulsada por un grupo de ministras y exministras europeas.

En la **Declaración de Atenas** se hace referencia a la paridad en la representación y administración de las naciones, como una forma de ejercicio de la igualdad formal y sustantiva, en cuanto a los derechos humanos⁴, que significa trascender a las acciones afirmativas para la ocupación de cargos por parte de las mujeres, en tanto que no asume porcentajes mínimos deseables, posibles o exigibles, sino que implica las mismas posiciones para mujeres y para hombres, en el marco de los derechos políticos reconocidos y fundamentales para una sociedad democrática. En esta Declaración la **paridad** es considerada como un elemento necesario para la democracia y para la toma de decisiones, lo que implica erradicar la infra-representación de las mujeres, que se ha dado históricamente, así como asegurar que sus derechos políticos trasciendan al derecho al voto, y que, más bien, refuercen el derecho a ser votada y a contender en condiciones de equitativas.

A este respecto, destaca también el **Consenso de Quito**, que se llevó a cabo en el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL y celebrada del 6 al 9 de agosto de 2007. Para este encuentro se acordó abordar dos temas: la participación política y la paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles, y la contribución de las mujeres a la economía y protección social, particularmente relacionado con el trabajo no remunerado.

En el Consenso de Quito, se reconoce la contribución de la participación de las mujeres al fortalecimiento de la democracia, la justicia social y el desarrollo de los países, asimismo, se admite la relevancia de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres, basados en el diseño e implementación de políticas para la igualdad entre mujeres y hombres, al más alto nivel de los Estados de la región⁵.

Destaca que el diagnóstico del que parte el Consenso de Quito y el conjunto de compromisos que comprende, implican acciones integrales para promover la participación de las mujeres en la política, en términos generales; pero también logra vislumbrar los canales a través de los cuales se puede afectar la participación política de las mujeres, y con ello vulnerar sus derechos.

En este sentido, otro de los esfuerzos más significativos para promover los derechos políticos de las mujeres son los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, promovida por la Organización de las Naciones Unidas, y aprobada por dirigentes

² Una primera versión de este apartado se encuentra disponible en CNDH, *Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: principales resultados de los procedimientos electorales 2015 y 2016 para la elección de Presidencias municipales*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_050.pdf Fecha de consulta: 27 de marzo de 2020.

³ Beatriz Llanos y Marta Martínez “Capítulo 1. La paridad en América Latina: Se hace camino al andar”, *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington, 2016, p. 18.

⁴ *Ibidem*.

⁵ CEPAL y Naciones Unidas. *Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, 9 de agosto de 2007.

mundiales en 2015⁶. El propósito es que estos objetivos se logren en los próximos 15 años, para lo cual es necesario que se intensifiquen los esfuerzos en los distintos países.

Así, de modo específico, el Objetivo 5 se relaciona con “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, y prevé, como parte de las acciones para el impulso de la participación política de las mujeres, lo siguiente:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la toma de decisiones en la vida política, económica y pública.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Al avance teórico, normativo y sustantivo de la paridad, le ha sucedido la extensión de la discusión sobre la violencia política. Ello puede estar relacionado con una mayor visibilidad del problema, con una mayor difusión sobre los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres en contextos de participación político-electoral, y con un impulso a nivel global del tema, que ha llevado a plantear la necesidad de erradicar el conjunto de acciones que se ejercen contra las mujeres para obstaculizar o limitar su participación en espacios culturalmente asociados a la presencia de los hombres.

Actualmente, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la paridad de género en diversos ámbitos, tales como en las autoridades de los municipios con población indígena, para los cargos de elección popular, en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del poder ejecutivo, en los organismos constitucionales autónomos, y en la integración de los órganos jurisdiccionales. El artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional por la que se incorporaron estas modificaciones dispone que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41 constitucional. Así, esta Comisión Nacional considera importante el seguimiento a la armonización de las normativas estatales a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6 ONU, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf. Fecha de consulta: 27 de marzo de 2020.

Metodología

El análisis de la participación equilibrada de mujeres y hombres en cargos de elección popular supone revisar cuatro aspectos de dicha participación: la ocupación de cargos de elección popular; la ocupación de espacios de toma de decisiones en los congresos, ubicándolos como espacios paritarios; la regulación del principio de paridad en los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas; y, finalmente, la regulación en torno a la violencia política, advirtiéndola como un elemento latente en los procesos electorales, con diversas formas de manifestarse, donde la regulación se considera un primer paso para que el Estado mexicano garantice a las mujeres la participación política en condiciones de igualdad con los hombres.

El análisis de la participación de las mujeres en cargos de elección popular, responde a la necesidad de que exista una mayor incorporación de las mujeres no sólo ocupando cargos de elección popular, sino también espacios relevantes en la toma de decisiones políticas. Así, con base en el estudio descriptivo se puede revisar cómo el principio de paridad se ha materializado paulatinamente en la integración de los congresos, por ejemplo, aun cuando el reto persista a nivel municipal⁷.

Ahora bien, la lucha por los derechos políticos ha estado ligada al reconocimiento de la ciudadanía plena de las mujeres, en tanto que para poder ejercer el voto y para poder ser votada, se han enfrentado distintas restricciones, entre ellas, las relacionadas con el estado civil o la edad. Asimismo, los derechos políticos de las mujeres se han discutido a la luz de la representación descriptiva y sustantiva⁸, sobre todo a raíz del debate de si mayor presencia de las mujeres en cargos públicos significa mayor impulso de una agenda de trabajo orientada a fortalecer el respeto y las oportunidades de las mujeres.

Con independencia de la relación entre la representación descriptiva y sustantiva, el reconocimiento jurídico y fáctico de los derechos políticos se ve atravesado por el conjunto de creencias, basadas en estereotipos de género, que apuntan a que las mujeres no están capacitadas para desempeñarse en cargos públicos. Dicha apreciación tiende a basarse en elementos que apuntan a una división natural del trabajo, que tienen como eje estructurante el sexo de las personas, de tal manera que se considera que las mujeres tienen mayor capacidad para el cuidado y las actividades domésticas, y los hombres para gobernar y tener presencia en el ámbito público. En este sentido, el lente debe focalizar no sólo la paridad en la ocupación de cargos de elección popular, sino también en lo que ello signifique en términos sustantivos.

Ahora bien, es de interés para el estudio el ubicar zonas al interior de los congresos que representen resistencias para la incorporación de las mujeres. Si bien la presencia de mujeres puede contribuir a modificar las dinámicas bajo las cuales se rigen los espacios de poder históricamente masculinizados, ello se tiene que analizar considerando también la potencial o real inaccesibilidad a los sitios de discusión y toma de decisiones. Por esta razón, la CNDH considera relevante el análisis de la integración de las Juntas de Coordinación Política.

Adicionalmente, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019, se incorporó el principio de paridad en la titularidad de las secretarías del Poder Ejecutivo. Tratándose del

⁷ Al respecto, consúltese CNDH, *La Participación Política Equilibrada entre Mujeres y Hombres en México, 2019: Los desafíos de la reforma constitucional en materia de paridad*, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio_Participacion.pdf Fecha de consulta: 27 de marzo de 2020.

⁸ Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985. Disponible en: https://arditiesp.files.wordpress.com/2015/01/pitkin_concepto_representacion_1985.pdf. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

Poder Judicial la paridad de género se delega en su Ley Orgánica. Respecto de los Organismos Autónomos se encuentra prevista la paridad en su integración. Así, resulta necesario para esta Comisión el que los congresos de las entidades federativas armonicen su regulación, para incorporar el principio de paridad en los distintos ámbitos del poder público.

Por otra parte, se tiene en cuenta que la presencia de las mujeres en los cargos públicos trae consigo prestar atención al conjunto de acciones que menoscaban los derechos políticos de las mujeres, como es el caso de la violencia o acoso político por razones de género. Al respecto, se reconoce que la violencia en contextos de procedimientos electorales es un problema reiterado en los regímenes democráticos, que es vivido tanto por mujeres como por hombres; sin embargo, se puede observar que la violencia política contra las mujeres tiene un componente particular que da cuenta de acciones que constituyen discriminación por razones de género y que se manifiestan en acciones, conductas u omisiones, que vulneran los derechos políticos de las mujeres. Por lo expuesto, la CNDH somete a análisis la regulación vigente en torno a la violencia política.

Las fases de análisis, las fuentes de información y la ruta de trabajo que se siguió, fue la siguiente:

Fases del análisis de la participación política de las mujeres



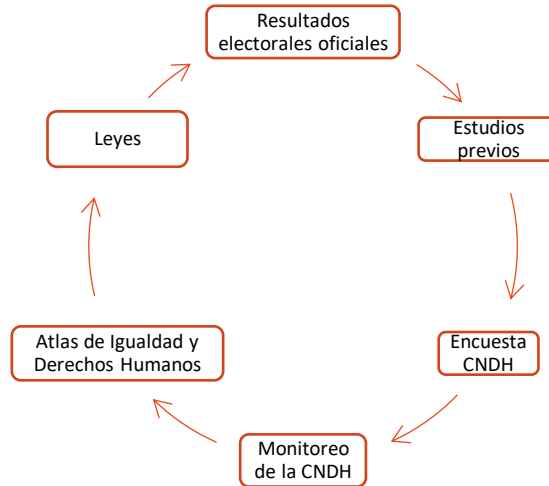
Fuente: CNDH

El análisis de la información se lleva a cabo con base en el enfoque de género, en tanto que éste “contribuye a explicar por qué hay considerablemente menos mujeres que hombres en tales cargos, pues ello tiene que ver con prácticas culturales que han excluido a las mujeres de determinadas actividades o responsabilidades. Como

se sabe la categoría género pone de manifiesto que una cosa son las diferencias biológicamente dadas y otra las implicaciones que culturalmente se asigna a esas diferencias”⁹.

Entre las fuentes de información que se toman en cuenta para la elaboración de los estudios se encuentran las siguientes:

Fuentes de información para el análisis de la participación equilibrada de mujeres y hombres.

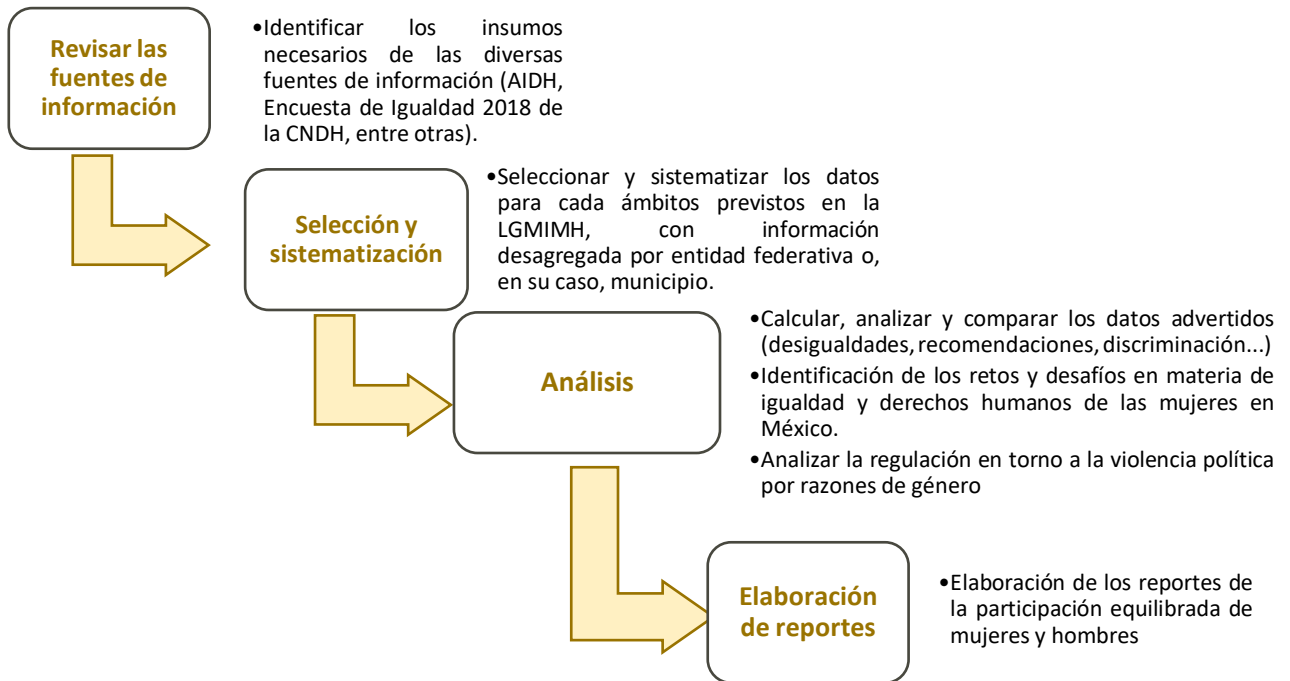


Fuente: CNDH

Con base en los criterios anteriores, la ruta de trabajo que se define para la integración de la información de las diversas fuentes de datos se plantea de la siguiente manera:

⁹ Rocío Villanueva Flores. *El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica, 2009, p. 1.

Ruta de trabajo para integrar la elaboración de los reportes



Fuente: CNDH.

Con base en lo expuesto, en este documento se sintetizan los rubros de análisis valorados positivamente, así como aquellos en los que se advierte que continúan retos y, por lo tanto, tareas pendientes para las instituciones del Estado mexicano.

La CNDH realizará un reporte de participación equilibrada de mujeres y hombres por cada entidad federativa, así como uno para la Federación. La elaboración de los reportes será trimestral, cubriéndose de la siguiente manera todas las entidades federativas:

Entidades federativas agrupadas por región

Región	Entidad	Total	Región	Entidad	Total
NA	Federal		Región Oeste	Aguascalientes	8
Región Norte	Baja California	8		Colima	
	Baja California Sur			Durango	
	Chihuahua			Guanajuato	
	Coahuila			Jalisco	
	Nuevo León			Michoacán	
	Sinaloa			Nayarit	
	Sonora			Zacatecas	
	Tamaulipas		Campeche		
Región Este	Hidalgo	8	Región Sur	Chiapas	8
	Estado de México			Guerrero	
	Morelos			Oaxaca	
	Querétaro			Quintana Roo	
	San Luis Potosí			Tabasco	
	Tlaxcala			Veracruz	
	Puebla			Yucatán	
	Ciudad de México				

Fuente: CNDH.

En el primer trimestre se darán a conocer los informes relacionados con las entidades de la región norte; en el segundo los correspondientes a la región este; en el tercer trimestre se difundirán los relacionados con la región oeste y, finalmente, en el cuarto trimestre se publicarán los de la región sur.

Bibliografía

CEPAL y Naciones Unidas. *Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, 9 de agosto de 2007.

CNDH, *Encuesta Nacional en Vivienda, 2018*. Disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Publicaciones/Encuestas>. Fecha de consulta: 27 de marzo de 2020.

LLANOS Beatriz y MARTÍNEZ Marta, “Capítulo 1. La paridad en América Latina: Se hace camino al andar”, *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington, 2016.

ONU, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> Fecha de consulta: 27 de marzo de 2020.

PITKIN Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985. Disponible en: https://arditiesp.files.wordpress.com/2015/01/pitkin_concepto_representacion_1985.pdf. Fecha de consulta: 27 de marzo de 2020.

VILLANUEVA FLORES Rocío, *El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa

Legislación Federal y de las 32 entidades federativas: Consultadas en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/>

- Constituciones locales
- Códigos Penales de las entidades federativas
- Leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Leyes sustantivas en materia electoral