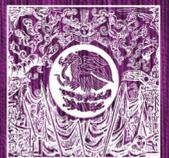


# Perspectiva de género en México:

Cámara de Diputados y Diputadas,  
LXIV Legislatura (2018 - 2021)  
Una visión multidisciplinaria

---

Coordinadoras  
Sol Cárdenas Arguedas  
Ruth Zavala Hernández  
Martha Tagle Martínez



CÁMARA DE  
DIPUTADOS  
LXIV LEGISLATURA



Perspectiva de género en México:  
Cámara de Diputados y Diputadas,  
Legislatura LXIV (2018-2021)

Una visión multidisciplinaria



**COORDINADORAS**

SOL CÁRDENAS ARGUEDAS  
RUTH ZAVALA HERNÁNDEZ  
MARTHA TAGLE MARTÍNEZ

**Perspectiva de género en México: Cámara de Diputados y Diputadas,  
Legislatura LXIV (2018-2021)  
Una visión multidisciplinaria**

**Coordinadoras**

SOL CÁRDENAS ARGUEDAS  
RUTH ZAVALA HERNÁNDEZ  
MARTHA TAGLE MARTÍNEZ

Primera edición, 2021

**ISBN impreso:** 978-607-8812-19-6

**ISBN digital:** 978-607-8812-18-9

**Cuidado de la edición**

SOL CÁRDENAS ARGUEDAS  
RUTH ZAVALA HERNÁNDEZ  
MARTHA TAGLE MARTÍNEZ  
MIGUEL SAMUEL MENDOZA GONZÁLEZ  
ANA KAREN CORTÉS HERNÁNDEZ  
ANA FERNANDA JUÁREZ ORDOÑEZ

**Diseño de la portada**

DIRECCIÓN DE TALLERES GRÁFICOS

**Diseño gráfico y composición tipográfica**

FERNANDO GUERRA GÓMEZ

# índice

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<i>Graciela Báez Ricárdez</i>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<i>Sol Cárdenas Arguedas</i>	
<i>Ruth Zavala Hernández</i>	
<i>Martha Tagle Martínez</i>	
PARIDAD Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	
<b>Reformas en materia de representación política en México: “Paridad en todo” y violencia política contra las mujeres en razón de género</b>	<b>23</b>
<i>Sol Cárdenas Arguedas</i>	
<i>Ana Karen Cortés Hernández</i>	
<b>La paridad: una tarea pendiente</b>	<b>45</b>
<i>Verónica Beatriz Juárez Piña</i>	
<b>Anotaciones para el análisis comparado de las reformas institucionales para la igualdad de género en América Latina</b>	<b>57</b>
<i>Irais Moreno López</i>	
AGENDA 2030, CAMBIO CLIMÁTICO Y GÉNERO	
<b>Género, Agenda 2030 y la agenda legislativa de México en la materia</b>	<b>71</b>
<i>Blanca Elena Gómez García</i>	

<b>Incorporación de la perspectiva de género en la legislación climática en México: retos para la LXIV Legislatura</b>	<b>87</b>
<i>Ruth Zavala Hernández</i>	

DERECHO A LOS CUIDADOS Y PRECARIZACIÓN LABORAL  
EN RAZÓN DE GÉNERO

<b>El derecho a los cuidados, cambio estructural para la igualdad</b>	<b>105</b>
<i>Martha Tagle Martínez</i>	

<b>Derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar</b>	<b>119</b>
<i>María Wendy Briceño Zuloaga</i>	

PLANEACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

<b>La perspectiva de género en los presupuestos públicos: la importancia del Anexo 13</b>	<b>133</b>
<i>Dulce María Sauri Riancho</i>	

<b>La incorporación de la perspectiva de género en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2018-2021)</b>	<b>149</b>
<i>Erika A. Alcantar García</i>	

VIOLENCIA DE GÉNERO Y ALGUNAS DE SUS MANIFESTACIONES

<b>El derecho a la comunicación y la violencia mediática, avances en la LXIV Legislatura</b>	<b>167</b>
<i>Andrea Samaniego Sánchez</i>	

<b>El combate a la violencia digital y “la Ley Olimpia”</b>	<b>187</b>
<i>Mónica S. Amilpas García</i>	

<b>Reformas en materia de migración, asilo político y refugio en México</b>	<b>199</b>
<i>María Fernanda Lavín Robles</i>	

<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>209</b>
<i>Sol Cárdenas Arguedas</i>	
<i>Ruth Zavala Hernández</i>	
<i>Martha Tagle Martínez</i>	



## PRESENTACIÓN

**E**n 1953 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir por primera vez el voto de las mujeres en México; un año después, en 1954, México tuvo a su primera diputada federal, Aurora Jiménez de Palacios. A casi 70 años de estos grandes avances en la lucha por la igualdad, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión pasará a la historia como la *Legislatura de la paridad de género*. Por primera vez en la historia del Poder Legislativo Federal, se alcanzó una composición igualitaria entre diputadas y diputados, ya que cerca del 50 por ciento de la Cámara se integró por mujeres.

Sobresale que, en dos de los tres años de ejercicio de la presente Legislatura, la Mesa Directiva ha sido encabezada por mujeres: actualmente, la diputada Dulce María Sauri Riancho; y en el segundo año, la diputada Laura Angélica Rojas Hernández. Adicionalmente resalta que 20 de 46 comisiones han sido presididas por diputadas.

Destaca también que, por segunda ocasión en su historia, la Cámara de Diputados cuenta con una mujer como titular de la Secretaría General, lo que ha permitido que el trabajo administrativo y parlamentario tenga como eje rector la igualdad entre mujeres y hombres.

Estas cifras son significativas por sí mismas, además el hecho de contar con un mayor número de legisladoras federales y que más mujeres cuenten con espacios de toma de decisiones como la coordinación de grupos parlamentarios, el presidir comisiones y el dirigir las labores administrativas implicó que la agenda legislativa se enfocara como nunca antes en materias de género, igualdad y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Lo anterior, se ha reflejado en el funcionamiento cotidiano de la Cámara de Diputados, así como en reformas legales y acciones en favor de las mujeres. En efecto, ha habido importantes avances legislativos en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en materias de género e igualdad.

Por ejemplo, en esta Legislatura se aprobó la reforma constitucional en materia de igualdad y paridad de género que garantiza los derechos de las mujeres a ejercer cargos públicos en condiciones de igualdad.<sup>1</sup> Asimismo, se aprobó la llamada “Ley Olimpia” que sanciona la violación a la intimidad sexual.<sup>2</sup>

Estos adelantos en la agenda legislativa de género son evidentes, sin embargo, aún quedan pendientes por atender diversos temas.

Desde un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género, la presente obra realiza un análisis multidisciplinario sobre los avances legislativos que se han tenido en temas como: la representación política de las mujeres en México; la agenda de género en América Latina; el género y el cambio climático; el derecho a los cuidados; el derecho a la comunicación con perspectiva de género; el género y la migración, asilo político y refugio; género y movilidad; género y la Agenda 2030.

Cada uno de los capítulos desarrolla un tema o problemática que se buscó atender a través del trabajo legislativo de la LXIV Legislatura. Además, incorpora un análisis sobre el estado actual en las materias referidas y presentan una visión prospectiva sobre hacia dónde deben encaminarse los esfuerzos de las próximas legislaturas en la construcción de una realidad más igualitaria.

Debe recordarse que el principio de progresividad, contemplado en el artículo 1º de la Constitución Federal, exige que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, incrementen de forma continua el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos. La labor de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados ha sido sobresaliente en la protección progresiva de los derechos de todas las personas, pero los retos en materia de igualdad entre mujeres y hombres siguen estando vigentes. Para hacerles frente se requiere la suma de visiones y esfuerzos estructurados de todos los sectores públicos, sociales y privados del país. Esta obra representa la unión de diversas perspectivas y voluntades encaminadas a contribuir a alcanzar la igualdad sustantiva.

*Graciela Báez Ricárdez*  
Secretaria General

---

1 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

2 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de 2021.

## INTRODUCCIÓN

*Sol Cárdenas Arguedas*

*Ruth Zavala Hernández*

*Martha Tagle Martínez*

*El feminismo, a pesar de contar con más de dos siglos de andadura, ha sido tradicionalmente ignorado por la historia tanto de las ideas como de los movimientos sociales. Sólo en fechas muy recientes esta situación ha comenzado a cambiar y el reconocimiento –tal vez más nominal que otra cosa, pero reconocimiento al fin y al cabo– llega al punto de que cada día es más común escuchar o leer que la feminista ha sido la única revolución que ha triunfado en el siglo XX. (...) El feminismo, no hace falta decirlo, no habría avanzado sin los cambios legales y otras reformas estructurales del espacio público ligadas al estado de bienestar, pero su consolidación real procede igualmente de la lucha por captar las mentes y propiciar el empoderamiento personal y colectivo de las mujeres en su vida cotidiana y en sus interacciones en el resto de los contextos de la acción social.*

*Amorós y De Miguel, 2020, pp. 56, 63.*

**E**l género configura y organiza las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales entre las personas, las cuales se caracterizan por la opresión y dominación de las mujeres en beneficio de los hombres. En otras palabras, el género se entiende como un ordenador social (Connell, 1987 y 2003) y político (Lagarde, 1997), un sistema género-sexo (Rubin, 1986) y un dispositivo de poder (Amigot y Pujal, 2009). A esto se le conoce también como patriarcado. Uno de los objetivos de los feminismos actuales es erradicar las asimetrías de género producto del patriarcado.

Respecto a estas desigualdades de género, en 2019, México se encuentra en la posición 71 de 189 países (UNDP, s.f.) de acuerdo con el Índice de Desigualdad de Género diseñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Y según datos más recientes en 2021, con respecto al índice que mide la brecha de género global del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), México se encuentra en el lugar 34 de 156 países y se posiciona en cuarto lugar de la región Latinoamericana (WEF, 2021, p. 10).

*De acuerdo con el INEGI (2020, p. 253), en México 66 de cada 100 mujeres, que viven en el país han sufrido a lo largo de la vida al menos un incidente de violencia de cualquier tipo. El 53.1% de las mujeres de 15 años y más han sufrido al menos un incidente de violencia por parte de otros agresores distintos a la pareja a lo largo de la vida y el 43.9% han sufrido violencia por parte de la pareja actual o última a lo largo de su relación.*

La forma más extrema de violencia de género es el feminicidio. Según la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC) de enero a mayo de 2021, al sumar los feminicidios y los homicidios dolosos contra mujeres en el país, son asesinadas en promedio once mujeres al día.

Las violencias son la principal amenaza a los derechos de las mujeres, pues estas son las que limitan e impiden el acceso a derechos como la educación, el trabajo, a la participación política e incluso a transitar libremente. Derechos que a las mujeres les costaron muchos esfuerzos y alcanzar su reconocimiento tomó varias décadas. Hoy, se ven amenazadas por la violencia y es por ello que se vuelve central en la agenda pública y debe ser atendida por los poderes del Estado.

Justamente, una de las funciones que tiene el poder legislativo es formular los entramados jurídicos institucionales en un país, tomando en consideración la diversidad de demandas y necesidades de su población. En este caso, las asimetrías y violencias que sufren las mujeres en su vida cotidiana deben ser consideradas porque son un problema político, público y afectan a más del 50% de la población en México.

Por lo tanto, se vuelve primordial el estudio de los avances legislativos en esta materia y sus efectos. En pocas palabras, tanto la legislación como sus iniciativas o reformas tendrán impactos y consecuencias en los distintos órdenes de gobierno y en la implementación de políticas públicas que impulsen la prevención, la atención, la sanción, la reparación del daño y la erradicación de las desigualdades y violencia contra las mujeres.

En este libro se abordan distintas temáticas de la agenda legislativa de la Cámara de Diputados y Diputadas, Legislatura LXIV (2018-2021), también conocida como la *Legislatura de la paridad de género*. Esto a través de un análisis multidisciplinario que transversaliza la perspectiva de género en cada uno de los capítulos. Adicionalmente, este trabajo integra la perspectiva tanto de investigadoras especialistas en distintas temáticas, así como de actrices políticas, protagonistas clave, de esta legislatura (diputadas federales).

Para su lectura, este libro se estructura en cinco ejes temáticos que recuperan algunos temas de la agenda feminista en México, a saber: 1. Paridad y representación política de las mujeres; 2. Agenda 2030, cambio climático y género; 3. Derecho a los cuidados y precarización laboral en razón de género; 4. Planeación con perspectiva de género; y 5. Violencia de género y algunas de sus manifestaciones.

Una de las características de este libro es que, se podrá apreciar en sus textos que la gran mayoría de las autoras manifiestan la diversidad de problemáticas que se han generado en la vida de las mujeres, sobre todo la intensificación de la desigualdad de género y las distintas manifestaciones de la violencia contra ellas. Esto como consecuencia de la contingencia sanitaria mundial de la Covid-19, la cual en México comenzó en marzo de 2020.

El primer eje temático, Paridad y representación política de las mujeres, se compone de tres capítulos, el primero se titula “Reformas en materia de representación política en México: ‘Paridad en todo’ y violencia política contra las mujeres en razón de género” de Sol Cárdenas Arguedas y Ana Karen Cortés Hernández. Desde la Ciencia Política, analizan las reformas más relevantes en materia de representación política durante esta legislatura.

Por un lado, exponen la reforma constitucional que reconoce la “Paridad en todo”, la cual transversaliza y extiende los alcances de la paridad (ya no sólo a los cargos del poder legislativo) en los tres niveles del poder ejecutivo; así como en el poder judicial y organismos públicos autónomos. Por el otro, abordan las reformas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género que incorporan modificaciones y adiciones a diversas disposiciones de seis leyes generales y dos leyes orgánicas.

Adicionalmente, se contextualiza el marco en el que se dieron estas reformas, así como algunos de sus posibles efectos político-electorales (se presentan los resultados principales de los procesos electorales 2020-2021). En este sentido, se exponen también los retos que aún quedan pendientes por trabajar y avanzar en materia de representación política de las mujeres en México.

El segundo trabajo, “La paridad: una tarea pendiente” de Verónica Beatriz Juárez Piña, amplía el tema de la reforma constitucional en materia de paridad entre los géneros desde una visión jurídica. De acuerdo con la autora, en los últimos años, ésta es la reforma que mayor relevancia ha tenido para la democracia en nuestro país.

De igual forma, Juárez señala que esta reforma debe permear más allá de sólo el ámbito público de la representación política, trascendiendo entonces

hacia todos los sectores de nuestra sociedad. Lo anterior, a través del establecimiento de lineamientos normativos que justamente busquen compensar las carencias paritarias en las instituciones y que además faciliten las condiciones para que todas las personas puedan acceder paritariamente a todos los espacios de toma de decisiones.

El tercer texto, “Anotaciones para un análisis comparado de las reformas institucionales para la igualdad de género en América Latina” de Irais Moreno López, realiza un estudio comparativo desde el enfoque politológico. Expone los elementos más representativos de los diversos rediseños institucionales, así como los procesos históricos en los que se dieron las reformas legislativas en materia de representación política (cuotas de género y paridad) en diversos países latinoamericanos (centrándose en México, Argentina, Chile y Uruguay).

Asimismo, la autora de manera general expone los distintos avances legislativos en esta materia y también presenta los países con rezagos. Sobre México, recupera la relevancia de la reforma “Paridad en todo” (2019) de la actual Legislatura, la cual ha sido pieza clave para dar continuidad a la reforma política electoral de 2014.

El segundo eje temático, Agenda 2030, cambio climático y género, comienza con el texto “Género, Agenda 2030 y la agenda legislativa de México en la materia” de Blanca Elena Gómez García. Desde las Relaciones Internacionales, revisa los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su armonización en la agenda legislativa, específicamente en materia de género. Igualmente, la autora describe las metas e indicadores del ODS 5, Igualdad de género, que buscan dar atención a los retos que enfrentan las mujeres en cuanto a desigualdad, empoderamiento y su incorporación en las agendas legislativas.

Al respecto, destaca la relevancia que ha tenido la reforma a la Ley de Planeación de febrero de 2018, a través de la cual se incluyen los principios de la Agenda 2030, no solamente a los planes federales, sino también a los locales de desarrollo y al presupuesto federal.

El segundo texto, “Incorporación de la perspectiva de género en la legislación climática en México: retos para la LXIV Legislatura” de Ruth Zavala Hernández, aborda el fenómeno del cambio climático como un problema compartido a escala global y con efectos diferenciados producto de la desigualdad de género. Se advierte que, de no transversalizar la perspectiva de género en el diseño y rediseño institucional, concretamente en los planes de

mitigación y adaptación al cambio climático, se corre el riesgo de seguir perpetuando y profundizando esas asimetrías.

Igualmente, la internacionalista reflexiona sobre la iniciativa de reforma que integra la perspectiva de género a la Ley General de Cambio Climático enviada al Senado y que se encuentra pendiente de aprobación. De igual forma, el análisis se enmarca en los compromisos internacionales que ha adquirido México, por ejemplo, los derivados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París sobre cambio climático.

Zavala propone aplicar el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas no sólo entre Estados, sino también explorar la aplicación de este principio entre los individuos con la finalidad de esclarecer que hombres y mujeres han tenido una relación diferenciada con la naturaleza y que son responsables, pero no en la misma medida, de la crisis ecológica.

El tercer eje temático, Derecho a los cuidados y precarización laboral en razón de género, inicia con el capítulo “El derecho a los cuidados, cambio estructural para la igualdad” de Martha Tagle Martínez. La autora, a partir de un enfoque de derechos humanos e interdisciplinario, plantea el tema de los cuidados como una noción que se encuentra en constante debate y conceptualización y que, además, han sido considerados social y culturalmente como una responsabilidad de las mujeres, debido a la tradicional división sexual del trabajo.

Asimismo, discute que los cuidados históricamente no han sido vistos como un derecho humano ni como un trabajo que debe ser reconocido, remunerado y redistribuido; y mucho menos se han concebido como sostén de la vida en todas sus esferas, incluida la económica. Este tema ha adquirido preponderancia en la agenda pública, y a partir de la pandemia por Covid-19 hay cada vez más evidencias de las desigualdades estructurales que representa.

En años recientes, Tagle destaca que esta problemática se ha instalado en la agenda legislativa, influida por los avances normativos en materia de derechos humanos e igualdad de género, así como por el activismo y demandas sociales de las mujeres y los feminismos que configuran una agenda pública cada vez más extensa. Por lo que, en esta Legislatura inició el proceso de aprobación de una reforma constitucional que busca el reconocimiento de los cuidados como un derecho humano de todas las personas.

El otro capítulo que conforma este eje temático es “Derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar” de María Wendy Briceño Zuloaga, el

cual expone el importante avance legislativo que tuvo el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social en materia de las personas trabajadoras del hogar, con el objetivo de modificar la denominación del Capítulo XIII por el de “Personas Trabajadoras del Hogar”.

El texto presenta las cifras más significativas sobre las personas trabajadoras del hogar en México, así como cuál fue el proceso legislativo, su vinculación con distintas organizaciones sociales y su implementación a favor de los derechos laborales. De igual modo, Briceño expone las principales reformas aprobadas y algunas de las reflexiones más relevantes de diputadas y senadoras partícipes de esta reforma.

El cuarto eje, Planeación con perspectiva de género, se divide en dos capítulos. El primero, “La perspectiva de género en los presupuestos públicos: la importancia del Anexo 13” de Dulce María Sauri Riancho, desarrolla la relevancia que constituyen los presupuestos públicos como instrumentos fundamentales que cumplen funciones sociales y económicas en la planeación institucional. Lo anterior, se enmarca en conceptos centrales de la administración pública y el diseño de políticas públicas.

En este tenor, la autora se basa en la importancia que implican los presupuestos para la igualdad, ya que reflejan las prioridades del gobierno en relación con sus obligaciones de garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres. Esto a través del estudio del “Anexo transversal 13. Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), destacando una serie de medidas que pueden implementarse para fortalecer y mejorar los instrumentos presupuestales con perspectiva de género, con el objetivo de acelerar el proceso de construcción de la igualdad de género en nuestro país.

El segundo capítulo, “La Incorporación de la perspectiva de género en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2018-2021)” de Erika A. Alcantar García, examina, a partir de un enfoque urbanístico, las dos propuestas de decreto que se presentaron en esta Legislatura para reformar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).

De esta manera, Alcantar se propone responder tres cuestionamientos centrales; estos son: ¿qué papel juega la perspectiva de género en la LGAHOTDU, siendo esta el eje rector de la planificación urbana en México?, ¿qué impactos ha tenido en la legislación urbana el incremento de la

violencia contra las mujeres en nuestro país? y, por último, ¿qué progresos en materia de género se advierten en esta Legislatura respecto a la legislación urbana?

El último eje temático, Violencia de género y algunas de sus manifestaciones, se compone de tres capítulos. Los primeros dos textos se plantean desde las Ciencias de la Comunicación. “El derecho a la comunicación y la violencia mediática, avances en la LXIV Legislatura”, de Andrea Samaniego Sánchez, revisa los conceptos del derecho a la comunicación y la violencia mediática. De igual forma, desarrolla tanto los tratados internacionales como las leyes nacionales en esta materia.

Samaniego expone que una de las formas en las que se manifiesta la violencia simbólica es la que se vive a través de los medios de comunicación, en donde los contenidos muestran figuras femeninas estereotipadas (mujeres violentadas o sexualizadas) y que al proyectarse al resto de la sociedad terminan normalizando discursos que atentan contra las mujeres.

En este sentido, uno de los trabajos realizados durante esta Legislatura fue el de regular la violencia mediática; para ello, se presentaron distintas iniciativas y modificaciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que tipificó este tipo de violencia en específico.

El capítulo “El combate a la violencia digital y ‘la Ley Olimpia’”, de Mónica S. Amilpas García, plantea que la tecnología influye en la manera en la que nos relacionamos, comportamos y comunicamos. Desde la década de los noventa, se ha incrementado la apropiación tecnológica de las mujeres y las niñas, propiciando la visibilización de la agenda de sus derechos humanos. En tal sentido, al ser un ámbito de interacción, la violencia contra las mujeres no ha estado exenta.

Como consecuencia de lo anterior, Amilpas describe que la situación actual es preocupante, razón por la cual, este tema es parte de la agenda pública y legislativa. En 2020, se implementaron diversas modificaciones legislativas encausadas a atender la violencia digital contra las mujeres, especialmente para sancionar la difusión no consentida de imágenes con contenido sexual.

El tercero y último capítulo, “Reformas en materia de migración, asilo político y refugio en México” de María Fernanda Lavín Robles, presenta un recorrido histórico del asilo político en México durante el siglo XX. Además, expone que durante la presente Legislatura tuvieron lugar una serie de reformas en materia de migración, asilo político y refugio. Concretamente, se

efectuaron adiciones a la Constitución para tratar el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes que requieran las figuras de asilo o refugio para permanecer en México. En este tenor, enuncia los temas pendientes en cuanto a la protección de niñas y mujeres quienes son el sector más vulnerable de la población migrante.

Lavín esboza que, en noviembre de 2020 se implementaron una serie de adhesiones a la legislación en favor de las infancias y juventudes migrantes, así como para aquellas personas que buscan asilo político y refugio en nuestro país. Estas reformas se centraron otorgarles mayor protección frente a los riesgos que enfrentan.

Finalmente, aunque este libro no abarca todas las reformas aprobadas, su lectura permitirá tener una visión amplia de la agenda con perspectiva de género impulsada durante la *Legislatura de la Paridad*.

## Fuentes consultadas

- AMORÓS PUENTE, C. y DE MIGUEL ÁLVAREZ, A. (2020). Introducción. En *Teoría feminista. De la Ilustración al segundo sexo*. Barcelona: Malpaso Holdings.
- CONNELL, R. (1987). Gender regimes and gender order. En *Gender and Power*. Stanford: Stanford University Press.
- CONNELL, R. (2003). La organización social de la masculinidad. En *Masculinidades*. México: UNAM.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2020). Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México: INEGI. Recuperado de <https://n9.cl/y7cfi>
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M. (1997). La organización patriarcal del mundo y Las relaciones de poder intergenéricas e intragenéricas. En *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Jc Producción, Cuadernos inacabados, 25.
- RUBIN, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo. *Nueva Antropología*, 8 (30).
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA Y SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SSPC-SE) (31 de mayo de 2021). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. Centro Nacional de Información. Recuperado de <https://n9.cl/bt4wh>

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (s.f.). Gender Inequality Index (GII). Recuperado de <http://hdr.undp.org/en>  
WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) (2021). Global Gender Gap Report 2021. Insight Report March 2021. Recuperado de <https://n9.cl/9w01r>



# PARIDAD Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES





# Reformas en materia de representación política en México: “Paridad en todo” y violencia política contra las mujeres en razón de género

Sol Cárdenas Arguedas<sup>1</sup>

Ana Karen Cortés Hernández<sup>2</sup>

## Introducción

*La noción misma de poder se encuentra generizada y naturalizada en la masculinidad, y al suceder esto, todas las personas (en especial las mujeres) que no pertenecemos al mandato de la masculinidad hegemónica, sufrimos los efectos de las desigualdades estructurales producto del patriarcado.*

La representación política se refiere a “hacer presente algo que de hecho no está presente” (Pitkin, 1985, p. 101). Este concepto se liga a la participación política, ciudadanía y la toma de decisiones vinculadas al poder. La forma en la que se comprende la representación política es fundamental para el entendimiento de su ejercicio, la responsabilidad y la responsividad; así como la transparencia y rendición de cuentas de su ejecución.

Pitkin (1985) clarifica nociones de entendimiento de la representación política. Ella manifiesta que se necesita “un modo de hacer justicia a las diversas aplicaciones más destacadas que se han hecho de la representación en contextos diferentes, cómo la cosa ausente se hace presente y quién considere eso de semejante forma” (p. 11).

La representación política como la conocemos actualmente surge de la mano del Estado liberal o de derecho y se encuentra estrechamente vinculada a la democracia liberal, valores como igualdad y libertad son producto de la Ilustración, de la Revolución Francesa, de la Revolución Industrial inglesa y de la Independencia de los Estados Unidos. Es así que, la política se com-

1 Doctora con mención honorífica en ciencias políticas y sociales (orientación en ciencia política) por la Universidad Nacional Autónoma de México. Candidata a Investigadora Nacional (SNI-Conacyt). Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. Miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME). Actualmente es secretaria académica del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; además es profesora de asignatura adscrita a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. solcardenas@politicas.unam.mx

2 Egresada de Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Ciencia Política) en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente realiza su tesis para obtener el grado que se intitula: *La representación política de las mujeres en la XLIV Legislatura en México*. anakarencortes@politicas.unam.mx

prende en el espacio público, donde históricamente las mujeres nos encontramos relegadas al espacio privado y bajo la tutoría de un hombre. Lo que implicaba que para participar en la política se debía ser ciudadano.

A través de la historia, la representación política se ha sustentado en el discurso político de la “universalidad” y la “neutralidad”, y la realidad es que se ha naturalizado y operado como androcéntrica (Lagarde, 1997; Amorós, 2005; Amigot y Pujal, 2009). Esto significa que no siempre se incluyó a todas ni a todos, fue hasta finales del siglo XIX y mayoritariamente en el siglo XX que las mujeres en el mundo alcanzamos el voto.<sup>3</sup>

En pocas palabras, el patriarcado ha excluido históricamente a las mujeres de la representación política. Para contrarrestar estas asimetrías en las últimas tres décadas en nuestro país se han impulsado diversas reformas que han tenido impactos fundamentales en la representación política descriptiva de las mujeres.

Este capítulo tiene como objetivo analizar las reformas más relevantes en materia de representación política durante la Legislatura LXIV (2018-2021) de la Cámara de Diputados y Diputadas. Para su análisis se divide en dos apartados.

El primero, expone la reforma constitucional que asienta la “Paridad en todo”, que buscó complementar y ampliar la reforma política electoral de 2014 (puso en práctica la paridad de género en las candidaturas para cargos del poder legislativo en ambos niveles, local y federal). “Paridad en todo”, como su nombre lo dice, transversaliza y extiende los alcances de esta paridad (ya no sólo a los cargos del poder legislativo) en los tres niveles del poder ejecutivo; así como en el poder judicial y organismos públicos autónomos.

De igual modo, en este apartado se contextualiza el marco en el que se presentó esta reforma, se presentan algunos de sus principales efectos político-electorales y se exponen algunas reflexiones en torno a la relevancia de alcanzar una representación política sustantiva de las mujeres en nuestro país.

En el segundo apartado, se abordan las reformas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género que incorporan modificaciones y adiciones a diversas disposiciones de seis leyes generales y dos leyes orgánicas.

Con esta reforma se buscó, también, ampliar sus alcances, por un lado, de los protocolos para atenderla (2016 y 2017), incentivando una cultura en las

---

<sup>3</sup> En México, en “1946 se aprueba una iniciativa que permite a las mujeres votar y ser votadas en elecciones municipales, la cual entra en vigor en 1947. Es hasta 1953 que se brinda el derecho al voto a las mujeres” (Maccise y Jua, 2019, p. 205).

instituciones políticas electorales que promovieran la no violencia y el respeto a los derechos políticos electorales de las mujeres, y por el otro, se tipifica esta forma de violencia como delito. De forma paralela, se presentan los datos más relevantes en materia de violencia política contra las mujeres en los últimos dos procesos electorales en México.

Este trabajo concluye exponiendo cuáles son algunos de los retos que enfrentamos las mujeres en nuestro país, para lograr avanzar tanto en materia de violencia política como de representación política.

## “Paridad en todo” Cuotas de género y paridad

Desde la década de los noventa en América Latina y en México se pusieron en funcionamiento cuotas de género (acciones afirmativas o discriminación positiva), con el objetivo de terminar con prácticas patriarcales de exclusión y de dominación de las mujeres en la vida política, pública. En decir, se instauraron mecanismos jurídicos que buscaran garantizar e incentivar la inclusión de mujeres candidatas y, por consiguiente, mujeres en cargos de toma de decisiones al interior de los partidos y del Estado.

A partir de la implementación de las cuotas de género en nuestro país, se han observado una diversidad de modificaciones a nivel federal (véanse COFIPE: reformas 1993, 1996, 2002, 2008 y 2012; y LGIPE, 2014) que fueron permeando poco a poco a nivel local (véase Freidenberg y Alva, 2017) y que han tenido impactos considerables en el aumento de la presencia de mujeres legisladoras, tanto en la conformación del Congreso de la Unión (véase Maccise y Jua, 2019) como en los Congresos locales (véanse García, 2019; Hernández, 2017).

A la par de este acrecentamiento en la participación y representación política de las mujeres en nuestro país, también se incrementaron las renuencias y las distintas formas en las que se manifiesta la violencia de género, tal es el caso de la violencia política contra las mujeres. Por presentar algunos datos, los procesos electorales 2017-2018, hasta ese momento fueron los más violentos en nuestro país (ONC, 2018, p. 200). Se presentaron entre 106 (Etellect, 2018) y 185 (Redacción, 29 de agosto de 2018) agresiones contra mujeres que incursionaron en la política según distintos reportes.

En el mes de julio de 2018, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) presentó su Noveno Informe Periódico de México, en donde si bien se reconocen

*los esfuerzos realizados por el Estado parte para superar el clima general de violencia y promover los derechos de las mujeres (...) lamenta que la persistencia de los altos niveles de inseguridad, violencia y delincuencia en el Estado parte, así como los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, estén afectando negativamente el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas (CEDAW, 2018, p. 3).*

En el apartado “Participación en la vida política y pública” (CEDAW, 2018) de dicho informe, se recomienda al Estado mexicano:

- a) impulsar medidas para incrementar y acelerar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todos los ámbitos de su vida política, además que se impulsen las condiciones para alcanzar estos objetivos;
- b) adoptar medidas para combatir “las prácticas discriminatorias *de iure* y *de facto* de los partidos políticos” (p. 12) en los procesos electorales federales, locales y municipales que desincentivan a las mujeres (sobre todo a indígenas y a afro mexicanas) a presentarse como candidatas en la contienda electoral, y
- c) armonizar la legislación local con el objetivo de “reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo responsabilidades en materia de apoyo, prevención, enjuiciamiento y sanción tanto para las autoridades federales, como las estatales y las municipales” (p. 12).

Como se constatará en párrafos siguientes, estas recomendaciones han sido atendidas en buena medida por ambas reformas.

## Transversalización de la paridad

Con la reforma política electoral de 2014, como se mencionó, se determinó la paridad de género en la postulación de candidaturas en el poder legislativo, tanto a nivel federal como local. De forma paralela, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, pusieron en marcha diversos criterios y metodologías.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> “Se advierten los criterios establecidos en 2014 y 2015 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación] TEPJF. Y por el otro, en 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el Acuerdo INE/CG63/2016, definió criterios generales. El Acuerdo fue revocado por el TEPJF, pero como se señaló en la resolución, esto no significó que los partidos no debieran “ajustar sus actos a dichas reglas y jurisprudencias y las autoridades electorales locales deberán vigilar su cumplimiento y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas” (SUP-RAP-103/2016). Lo anterior, tuvo un efecto sustancial en los procesos electorales locales 2015-2016, los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales (OPL) emitieron criterios para que los partidos políticos presentarán sus candidaturas para diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, así como ayuntamientos/municipios/demarcaciones territoriales, respetando la paridad de género y sobre todo para evitar la desigualdad en la postulación de candidaturas. En estos lineamientos se instauró que las listas de candidaturas se debían ordenar de menor a mayor conforme al porcentaje de votación que en cada uno de ellos hubiese

Sin embargo, garantizar la paridad de género implicaba la “Paridad en todo” o paridad transversal (Vázquez, 2019). Esta reforma fue producto

*de una lucha incesante de mujeres emprendedoras de políticas, organizaciones de la sociedad civil, legisladoras de diferentes partidos y activistas, quienes promovieron con los partidos políticos la aprobación de reglas para incluir mujeres en las candidaturas, aun cuando ellos mismos han sido barreras importantes para las mujeres que han querido participar en la política (Hinojosa y Vázquez 2018). Pese a todo, se ganó la batalla épica por la paridad, la cual sacudirá y cambiará el sistema político mexicano con miras a la construcción de una democracia más justa e igualitaria (Vázquez, 2019, p. 1).*

La reforma tuvo como Cámara de origen el Senado, después pasaría a la Cámara de Diputados y Diputadas, para después publicarse, el 6 de junio de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, esta reforma significó que se modificaran nueve artículos de la Constitución (2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115).

Ahora bien, esta paridad va más allá de únicamente las candidaturas<sup>5</sup> del poder legislativo<sup>6</sup>, se suman los otros dos poderes: del ejecutivo, específicamente el gobierno (administración pública: personas titulares de las secretarías de despacho y organismos públicos autónomos<sup>7</sup>) y la postulación de candidaturas para las gubernaturas y ayuntamientos<sup>8</sup>, y del poder judicial<sup>9</sup> a nivel federal y local.

---

obtenido en el proceso electoral anterior, dividiendo las listas en tres bloques; a partir de esto se revisa la totalidad de cada bloque, con el objetivo de identificar algún sesgo evidente que favorezca o perjudique a un género en particular” (Cárdenas y Hernández, 2020a, pp. 23-24).

5 Se asentó que los partidos políticos deberán “fomentar el principio de paridad de género (...) [y] como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo (...) con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular” (CPEUM, 2019, Art. 41, párrafo primero).

6 En relación al reparto de escaños de diputaciones de representación proporcional se menciona que las listas de plurinominales “se constituirá de cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo” (CPEUM, 2019, Art. 53). En cuanto al reparto de las 32 senadurías de representación proporcional en la circunscripción plurinomial nacional, las listas se conformarán “de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo” (CPEUM, 2019, Art. 56).

7 “La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio” (CPEUM, 2019, Art. 41).

8 Para el caso de las presidencias municipales, regidurías y sindicaturas, deberá respetar también el principio de paridad (CPEUM, 2019, Art. 115). Asimismo, se asienta que, se deberá observar la paridad en los municipios con población indígena y en los representantes ante los ayuntamientos.

9 “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno o en Salas. (...) La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género” (CPEUM, 2019, Art. 94).

Igualmente, en esta reforma se aprecia el uso de lenguaje incluyente, cambiando en la Constitución las palabras “varones” por “hombres” (CPEUM, 2019, Art. 4), “derechos del ciudadano” por “derechos de la ciudadanía” (CPEUM, 2019, Art. 35).<sup>10</sup> Se modifican los artículos 52 y 53, donde ya no únicamente se habla de diputados, sino que ahora se menciona “diputadas y diputados”. Igualmente, en la Cámara de Senadores se mencionan también a las senadoras (CPEUM, 2019, Art. 56). También ahora se habla de “Presidente” y “Presidenta” Municipal (CPEUM, 2019, Art. 115).

En esta reforma se instauró que, el principio de paridad (específicamente a lo señalado en el Art. 41) se aplicaría en el proceso electoral 2020-2021<sup>11</sup> y que las legislaturas de las entidades federativas deberían realizar las reformas correspondientes en su legislación.<sup>12</sup>

## La paridad en contexto y algunos efectos de su transversalización

Hasta la administración pasada de un total de 236 integrantes de los gabinetes presidenciales, sólo 23 mujeres habían ocupado cargos en secretarías de Estado, “en 2017 solo el 17% de las secretarías de Estado tenían como titular a una mujer, mientras que en un 83% de las Secretarías, el titular era hombre” (Inmujeres, 19 de junio de 2019); en 2018 la integración del gabinete de Andrés Manuel López Obrador había concretado la paridad, colocando a ocho mujeres (50%) y ocho hombres (50%) en el gabinete. No obstante, con los últimos movimientos en su gabinete estos porcentajes se movieron, a nueve hombres (56.2%) y ocho mujeres (43.8%) (GOB MEX, 2021).

Con respecto a las mujeres titulares de secretarías en el ejecutivo local (Inmujeres, 13 de julio de 2021), solo cinco<sup>13</sup> de 32 entidades federativas cuentan con 50% de mujeres o más; cinco<sup>14</sup> cuentan entre 30 y 39%; 13<sup>15</sup> entre 20 y 29%; y nueve<sup>16</sup> con menos del 20% (p. 10).

<sup>10</sup> La cual puede ser “votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección” (CPEUM, 2019, Art. 35, párrafo segundo).

<sup>11</sup> Por lo que “hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley” (CPEUM, 2019, Tercero transitorio).

<sup>12</sup> “para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41” (CPEUM, 2019, Cuarto transitorio).

<sup>13</sup> Puebla, Ciudad de México, Quintana Roo, Chiapas y Yucatán.

<sup>14</sup> Oaxaca, Veracruz, Sonora, Coahuila, y Morelos.

<sup>15</sup> San Luis Potosí, Colima, Tabasco, Zacatecas, Chihuahua, Campeche, Guanajuato, Nayarit, Tamaulipas, Estado de México, Baja California, Jalisco y Aguascalientes.

<sup>16</sup> Guerrero, Tlaxcala, Durango, Sinaloa, Querétaro, Nuevo León, Hidalgo, Baja California Sur y Michoacán.

En estos procesos electorales 2020-2021 se postularon 56 candidatas (47.9%) para las quince gubernaturas estatales, en contraste con los 61 candidatos (52.1%) de un total de 117 candidaturas<sup>17</sup> (INE, 2021c, pp.115-122). Se nota una diferencia con los comicios a gubernaturas estatales de 2017-2018, en los cuales de nueve entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán) solo el 22% de candidaturas registradas pertenecían a mujeres, antes bien el 78% restante eran hombres, habiendo estados como Chiapas y Yucatán en los que no hubo candidaturas de mujeres (INE, 2019, p.3).

Hasta este momento en nuestro país han sido gobernadoras<sup>18</sup> nueve mujeres. Al contrastar los resultados de 2018 con los de 2021, se advierte que, en 2018, se eligieron dos (22.2%) gobernadoras (Ciudad de México y Puebla) de nueve gubernaturas en disputa (INE, 2019, p. 3).

Por el contrario, en 2021 se aprecia que, por primera vez tendremos el mayor número de gobernadoras de forma simultánea (véanse Programas de Resultados Electorales Preliminares locales, PREP). De las quince gubernaturas en disputa, seis serán gobernadas por mujeres (Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero y Tlaxcala), representando el 40% de las 15 donde se renovó el ejecutivo estatal, lo que significa que cuando las gobernadoras electas entren en funciones, el 18.5%<sup>19</sup> de la población tendrá al frente de su poder ejecutivo local a mujeres.<sup>20</sup>

En el caso de las presidencias municipales<sup>21</sup> o alcaldías, las candidaturas<sup>22</sup> de la Ciudad de México en las elecciones 2021 fueron 133 en total, 66 de mujeres (49.6%) y 67 hombres (50.4%), esto se reflejó en el crecimiento de las alcaldesas electas, siendo elegidas ocho de 16 (50%), logrando la paridad en esta entidad (IECM, 2021). De igual forma, se percibe una diferencia con respecto a la elección 2018 pues solo fueron electas cuatro alcaldesas

---

17 Se consideraron únicamente candidaturas propietarias.

18 “la primera en 1979 en el estado de Colima y las más recientes en Sonora y en la Ciudad de México” (Inmujeres, 19 de junio de 2019).

19 Se contabilizan los estados de Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Tlaxcala y la Ciudad de México. No se tomó en cuenta Puebla porque actualmente (2021) no es gobernada por una mujer.

20 Según los datos del Censo de población y vivienda (INEGI, 2020).

21 En 2018, de las 32 entidades federativas no hubo elecciones para presidencias municipales en Aguascalientes, Baja California, Durango, Hidalgo, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz. Y en 2021, no hubo elecciones en Durango e Hidalgo.

22 Se consideraron únicamente candidaturas propietarias.

Cabe señalar que con corte al 2 de julio de 2021, aún no existe información disponible en las páginas electrónicas de los Organismos Públicos Locales, ni en las de los Observatorios de Participación Política de las Mujeres a nivel local que muestren el “número de candidatos y candidatas a presidencias municipales” y el “número de hombres y mujeres electas en presidencias municipales” de los resultados 2021, situación entendible porque es reciente la jornada electoral (6 de junio). No obstante, lo que más llama la atención, es que en la mayoría de las páginas electrónicas no se encuentra disponible la información concentrada por sexo de las elecciones de presidencias municipales 2018.

(25%), las candidatas fueron 48 mujeres (48.9%) y 50 hombres (51.1%) (Fernández, 2020).

En cuanto a las candidaturas<sup>23</sup> para diputaciones federales, en 2018, fueron 2,919 en total, de las cuales 1,459 fueron mujeres (49.9%) y 1,460 (50.1%) hombres; los partidos que postularon mayor número de candidatas fueron el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 221 y el Partido Nueva Alianza (PNA) con 215 (INE, 2018).

Por el contrario, en 2021, fueron en total 3,471 candidaturas (INE, 2021b), de las cuales 1,861 (53.6%) fueron mujeres y 1,610 hombres (46.4%); los partidos que postularon mayor número de candidaturas mujeres fueron Fuerza por México (Fxm), 256 y Movimiento Ciudadano (MC), 247 (INE, 2021b).

Actualmente la Cámara baja<sup>24</sup> (2018-2021) se compone por 241 diputadas<sup>25</sup> (48.2%) y 259 diputados<sup>26</sup> (51.8%) (Cámara de Diputados, 2021). Mientras que, de acuerdo con los resultados de la elección 2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) estima que la Cámara se compondrá por 248 diputadas<sup>27</sup> (49.6%) y 252 diputados (50.4%)<sup>28</sup> (INE, s.f.). En este sentido, en la próxima legislatura federal (2021-2024) habrá siete diputadas más que en la actual (2018-2021).

De igual manera, cabe mencionar que se visualizan también avances considerables en materia de acciones afirmativas en postulación de candidaturas a diputaciones federales, este fue el caso para personas indígenas<sup>29</sup>, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, migrantes y residentes en el extranjero.<sup>30</sup>

Referente a la conformación de los Congresos locales de las 32 entidades federativas en el país, tomando en consideración los resultados 2021 y sumando los de las dos entidades federativas (Quintana Roo y Coahuila) que tuvie-

---

23 Se consideraron únicamente candidaturas propietarias.

24 La Cámara de Diputados y Diputadas se compone de 300 diputaciones por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional.

25 Mayoría relativa (MR): 141 (47%) y representación proporcional (RP): 100 (50%).

26 MR: 159 (53%) y RP: 100 (50%).

27 MR: 148 (49.3%) y RP: 100 (50%).

28 MR: 152 (50.7%) y RP: 100 (50%).

29 En el proceso electoral 2020-2021, el número de mujeres indígenas diputadas aumentó, ya que de los 21 distritos electorales federales indígenas, se eligieron a 12 diputadas federales indígenas por el principio de mayoría relativa, a comparación de la integración de la legislatura actual (2018-2021) en donde de un total de 13, hubo tres mujeres (INE, s.f.).

30 En acatamiento a las sentencias (SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021) así como a algunos acumulados de la Sala superior del TEPJF, se elaboraron acuerdos para el proceso electoral 2020-2021, donde el INE aprobó cuotas para la elecciones de diputaciones federales personas indígenas (21 MR y nueve RP), con discapacidad (seis MR y dos RP), afromexicanas (tres MR y una RP), de la diversidad sexual (dos MR y una RP), migrantes y residentes en el extranjero (cinco RP) (INE, s.f.).

ron elecciones en 2019 y 2020, respectivamente, se puede apreciar que de las 28 entidades federativas con información disponible,<sup>31</sup> en 18<sup>32</sup> de ellas (64.3%) las mujeres legisladoras son mayoría<sup>33</sup> en sus asambleas, y además en cuatro<sup>34</sup> (14.3%) se visualizan Congresos paritarios (50% hombres y 50% mujeres). Al comparar estos resultados con 2018 se aprecia que de un total de 27 entidades federativas que tuvieron elecciones para renovar sus Congresos locales, 11<sup>35</sup> de estos (40.7%) se conformaron mayoritariamente de legisladoras, mientras que cuatro<sup>36</sup> (14.8%) fueron paritarios (50% diputados y 50% diputadas).

El poder judicial “tanto en el ámbito federal como en el local, es uno de los espacios de mayor rezago en lo que concierne al número de mujeres que ocupan las posiciones de mayor jerarquía, como Ministras, Magistradas y Juezas” (Inmujeres, 2020b, p. 41). Con relación a la presencia de magistradas en los tribunales electorales locales se advierte que 13<sup>37</sup> estados (40.6%) cuentan con 50% o más de mujeres, tres<sup>38</sup> (9.3%) tienen entre 39% y 49%, 12<sup>39</sup> (37.5%) entre 29% y 39%, una<sup>40</sup> (3.1%) entre 29 y 19% y tres<sup>41</sup> (9.3%) ninguna (Inmujeres, 13 de julio de 2020; Inmujeres, 2020a). Igualmente, 21 entidades<sup>42</sup> (66%) cuentan con mecanismos de género en los tribunales electorales de las entidades, en cambio, 11<sup>43</sup> (34%) no cuentan con ellos (Inmujeres, 13 de julio de 2020).

31 No se encontró en línea información de cuatro estados: Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Tamaulipas.

32 Con corte al 29 de julio de 2021, aún no existe información disponible en varios de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas. Específicamente, los Acuerdos referentes a la asignación de escaños para diputaciones de representación proporcional. Por lo que, los datos sobre la conformación de las mujeres en los Congresos se tomaron de los Programas Preliminares de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y sobre todo de fuentes hemerográficas como son en los casos de: Baja California (Heras, Santos y Ocampo, 09 de junio 2021), Campeche (IEEC, 2021; Tribuna, 15 de junio de 2021), Nayarit (Navarro, 29 de junio de 2021), Tlaxcala (Zempoalteca, 16 de junio de 2021), Veracruz (IEEV, 2021; García, 7 de julio de 2021) y Yucatán (Moguel, 13 de junio de 2021).

33 Aguascalientes (51.9%), Baja California (56%), Baja California Sur (57.1%), Campeche (57.1%), Ciudad de México (51.5%), Coahuila (60%), Colima (52%), Jalisco (63.2%), Michoacán (62.5%), Nayarit (56.7%), Oaxaca (59.5%), Querétaro (52%), Quintana Roo (52%), Sinaloa (57.5%), Sonora (57.6%), Tabasco (54.3%), Tlaxcala (52%) y Yucatán (56%).

34 Guerrero, Morelos, Nuevo León y Zacatecas.

35 Aguascalientes (51.9%), Baja California Sur (57.1%), Campeche (51.1%), Chiapas (65%), Colima (56%), Hidalgo (53.3%), Morelos (70% diputadas), Oaxaca (54.8%), Querétaro (52%), Tabasco (51.4%) y Tlaxcala (60%).

36 Nuevo León, Ciudad de México, Guanajuato y Veracruz.

37 Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas.

38 Ciudad de México, Estado de México y Zacatecas.

39 Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Durango, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Veracruz y Yucatán.

40 Nayarit.

41 Chihuahua, Puebla y Tlaxcala.

42 Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad De México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

43 Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas.

Como se puede notar, cuanto mayor es el número de candidatas mayor es el número de mujeres electas. Lo que implica que esta reforma es un gran avance en nuestro país en el ámbito de la representación política y conformación de los distintos órganos de gobierno, aunque quedan elementos pendientes por avanzar, como es la paridad en el poder judicial.

Es indudable que en los poderes legislativo y ejecutivo se percibe un progreso sustancial para la democracia en nuestro país, en la última década ha aumentado significativamente la presencia de mujeres en la toma de decisiones y la representación política.

Sin embargo, aún tenemos retos por trabajar y avanzar, por un lado, se debe cuestionar la lógica propia del poder y la representación política naturalizada en la masculinidad hegemónica. Lógica que sigue generando oposición. Las renuencias se vislumbran desde los altos niveles de violencia política contra las mujeres en razón de género que vivimos en el acceso y en el ejercicio del poder (véase apartado siguiente), hasta actitudes de letargo y falta de voluntad política en muchas ocasiones por parte de actores políticos y partidos políticos para erradicar las asimetrías de género; un ejemplo de esto fue el proceso de armonización a nivel local de las reformas, tal fue el caso de la reforma de “Paridad en todo” que entre

*junio de 2020 y abril de 2021(...) los partidos promovieron acciones de inconstitucionalidad contra las reformas aprobadas por los congresos locales en varias entidades federativas como Puebla, Baja California, Veracruz, Chiapas, Tlaxcala, Morelos, Tamaulipas, Querétaro y Guerrero. (Vázquez y Vázquez, 4 de marzo de 2021).*

Por el otro lado, se debe analizar el hecho de que, aunque haya un mayor número de mujeres legisladoras o en la toma de decisiones, esto no significa forzosamente que estas legislarán y ejecutarán tomando en consideración la agenda feminista. Es por esto que la discusión que queda pendiente en el ámbito de la representación es la diferencia entre lo que se entiende por representación descriptiva,<sup>44</sup> frente a la sustantiva.

La realidad es que estamos logrando una representación descriptiva, pero necesitamos adquirir una sustantiva, porque ésta es una propuesta directa-

---

<sup>44</sup> La representación descriptiva en términos puntuales “se refiere al número y las características de los dirigentes políticos que acceden a los cargos” (Martínez y Garrido, 2013, p. 10). Pitkin (1985) explica que dichas características desembocan en la idea de que un cuerpo representativo corresponda o asemeje con precisión aquello que representa, como un reflejo no distorsionado (p. 65). En otras palabras, la representación descriptiva se limita a la similitud, pero no existe un sentido de responsabilidad con la ciudadanía.

mente enlazada a la acción de quienes representan, es la “introducción de prioridades y de una agenda legislativa específica por parte de aquellos elegidos para los puestos representativos” (Pitkin, 1985, p.152 citada en Martínez y Garrido, 2013, p. 10).

En la representación sustantiva, las y los representantes aceptan una responsabilidad en la que deben dejar de actuar por sí mismos y deben comenzar a actuar por sus representadas y representados; se trata de poner en la agenda legislativa los intereses de quienes representan, recibir obligaciones y no sustituir a la ciudadanía, sino actuar conforme a esta.

## Violencia política contra las mujeres en razón de género

La violencia política contra las mujeres es una forma de violencia de género que

*se manifiesta en diversas esferas y ámbitos en el acceso y ejercicio del poder político por el hecho de ser mujeres. Su propósito es impedir, obstaculizar, restringir, vulnerar, afectar y/o evitar que estas a) participen y accedan a cargos públicos, buscando que se retiren de la contienda; y b) ejerzan plenamente las atribuciones referentes a sus cargos públicos o de representación política. A su vez, esta violencia puede ser producida y reproducida por diversas instituciones políticas y por los mismos sujetos. (Cárdenas y Hernández, 2020b, p.154).*

En México, la primera iniciativa legislativa para tipificar este tipo de violencia se presentó en 2012 y a partir de ahí se presentaron más de cuarenta iniciativas (Vázquez y Vázquez, 5 de mayo de 2021), sólo entre 2015 y 2019 en ambas Cámaras se presentaron 22 iniciativas (RPAL, 2019).

Paralelamente, en 2016, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en conjunto con otras instancias<sup>45</sup> aprobaron la primera versión del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres (PAVPM), misma que fue actualizada en 2017, desde entonces este tipo de violencia se enmarcaría en la violencia de género. En 2018, la Sala Superior del TEPJF emitió la jurisprudencia 21/2018, que fija los elementos para acreditar la existencia de violencia política de género que debe considerar en el acto u omisión, quien juzga.

<sup>45</sup> Instituto Nacional Electoral (INE), Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob), Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA).

En abril de 2020, se reformaron y adicionaron disposiciones en seis leyes generales, entre las que se encuentran: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), Ley General de Partidos Políticos (LGPP), Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA); así como en dos leyes orgánicas, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Estas modificaciones tuvieron como Cámara de origen la de Diputados y Diputadas y la revisora fue el Senado, además fue producto de la “alianza exitosa de activistas, políticas de todos los partidos, representantes electas y académicas, lo que se ha denominado como el movimiento amplio de mujeres, conformado por organizaciones como ‘Mujeres en Plural’, ‘50+1’, entre otras” (Vázquez y Vázquez, 5 de mayo de 2021).

Es así que, entre los cambios más relevantes se visualiza, por ejemplo, que, en la LGAMVLV, se incluye a la violencia política contra las mujeres como una manifestación más de la violencia de género, se determina qué se entiende por esta, y se enumeran las conductas que podrían ser consideradas como una manifestación de este tipo de violencia (véase DOF, 13 de abril de 2020, Arts. 20 Bis y Ter).

Asimismo, tanto para el INE como para los OPL se define que deberán incorporar la promoción de una cultura de la no violencia contra las mujeres, así como la incorporación de la perspectiva de género en el monitoreo a las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales, y sancionar las conductas que impliquen violencia política contra las mujeres en razón de género (véase DOF, 13 de abril de 2020, Art. 48 Bis).

En la LGIPE se menciona:

*5. Los derechos político-electorales, se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de Género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Art. 5).*

Además, se instituye que uno de los requisitos para obtener una senaduría o diputación es “no estar condenada o condenado por el delito de violencia

política contra las mujeres en razón de género” (DOF, 13 de abril de 2020, Art. 10, inciso g). Queda instaurado que el INE deberá garantizar la paridad de género y los derechos humanos de las mujeres en el ámbito electoral y político (DOF, 13 de abril de 2020, Art. 30, inciso h).

Igualmente, se definen medidas cautelares y procedimientos sancionadores (véase DOF, 13 de abril de 2020, Arts. 463 Bis y Ter). En la resolución de los procedimientos sancionadores, la autoridad resolutoria deberá considerar ordenar medidas de reparación integral, tomando en consideración: a) indemnización de la víctima, b) restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia, c) disculpa pública y d) medidas de no repetición (DOF, 13 de abril de 2020, Art. 462 Ter).

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación se instituye que se podrán promover juicios por temas de violencia política contra las mujeres (DOF, 13 de abril de 2020, Art. 80, inciso h).

En la LGPP, se dispone que los partidos políticos<sup>46</sup> deberán garantizar la paridad en las candidaturas (DOF, 13 de abril de 2020, Art. 3, párrafo cuarto); asegurar la igualdad de condiciones la participación de mujeres y hombres en su vida interna, respaldar a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, sancionar por medio de los mecanismos y procedimientos internos actos de violencia política contra las mujeres, así como garantizar la no discriminación por razón de género en la programación y distribución de tiempos del Estado (DOF, 13 de abril de 2020, Art 25, incisos s, t, u y w).

En la Ley General en Materia de Delitos Electorales se determinan las conductas de violencia política que se consideran delitos y sus respectivas sanciones que implican prisión y multas (véase DOF, 13 de abril de 2020, Art. 20 Bis).

Las modificaciones antes mencionadas en violencia política contra las mujeres tendrían efectos importantes tanto a nivel local como para las autoridades electorales (tanto jurisdiccionales como administrativas). A nivel local, en el proceso de armonización de las reformas electorales en este tema, Freidenberg y Gilas (2020), con corte al mes de septiembre de 2020, señalan que “la mayoría de las modificaciones realizadas a las normas se han centra-

---

46 Asimismo, se determina que en sus declaraciones de principios deberán promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres; promover, proteger y respetar los derechos políticos y electorales de las mujeres y definir mecanismos de sanción aplicables a quien o quienes ejerzan violencia política, así como establecer mecanismos de sanción para quienes ejerzan violencia política contra las mujeres (DOF, 13 de abril de 2020, Art 37, incisos e, f y g). Y en sus estatutos deberán considerar también mecanismos y procedimientos que garanticen la integración de liderazgos políticos de mujeres al interior del partido; así como mecanismos que garanticen la prevención, atención y sanción de la violencia política (DOF, 13 de abril de 2020, Art. 39, incisos f y g).

do en las leyes para una vida libre de violencias y en las leyes electorales, que han sido reformadas por 23 y 21 estados” (p. 14).

En junio de 2020, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en el juicio SUP-REC-91/2020 y acumulado, ordenando al INE “la emisión de lineamientos para la creación de un registro nacional de personas sancionadas por violencia política por razones de género” (SUP-REC-91/2020, 2020). Por consiguiente, el INE acata la instrucción del TEPJF y en septiembre de 2020 aprueba los Lineamientos para la Integración, Funcionamiento, Actualización y Conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

Asimismo, el Consejo General del INE, en agosto de 2020, aprobó un Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género, reformándose y adicionándose diversas disposiciones del Reglamento Interior del INE.

Como consecuencia de lo anterior y sumado a que el

*19 de octubre del presente año [2020], la Cámara de Diputados y Las Constituyentes CDMX dirigieron a la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del INE un escrito firmado por diversas legisladoras del ámbito federal, local, regidoras, organizaciones feministas, activistas de derechos humanos y ciudadanas de las entidades federativas del país para solicitar la inclusión de un mecanismo que vele por la implementación de la propuesta 3 de 3 contra la violencia, consistente en que las y los aspirantes a una candidatura no se encuentren en ninguno de los supuestos (Acuerdo INE/CG517/2020, p. 3).*

En octubre de 2020, estos tres supuestos<sup>47</sup> quedaron asentados en el artículo 32 de los Lineamientos para que los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, los Partidos Políticos Locales, Prevengan, Atiendan, Sancionen, Reparen y Erradiquen la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

A pesar de los importantes progresos que se distinguen en el trabajo legislativo sobre la violencia política contra las mujeres, esta va al alza. De acuerdo con información del INE (véase INE, 23 de junio de 2021) entre abril de 2020 y

---

47 “I. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público. II. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal. III. No haber sido persona condenada o sancionada mediante Resolución firme como deudor alimentario o moroso que atenten contra las obligaciones alimentarias, salvo que acredite estar al corriente del pago o que cancele en su totalidad la deuda, y que no cuente con registro vigente en algún padrón de deudores alimentarios” (INE, 28 de octubre de 2020, Art. 32).

junio de 2021, el número de quejas recibidas<sup>48</sup> —por medio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE)— fue de 134, a diferencia de las 47 que se recibieron entre 2017-2018, es decir, aumentaron 285%.

Al respecto, el Registro Nacional de Personas Sancionadas (RNPS) en materia de Violencia Política en Razón de Género (VPRG) del INE (2021a) actualmente (con corte al 8 de julio de 2021) posee 72 registros, de los cuales 64 personas están sancionadas,<sup>49</sup> es decir, el 88.8%. De estas 64 personas sancionadas, 11 son mujeres (17.1%) y 53 son hombres (82.9%).

Sumado a lo anterior, la Observatoria Ciudadana Todas Mx<sup>50</sup> manifestó que durante los procesos electorales 2020-2021 con corte al pasado 31 de mayo, de los 35 asesinatos a candidatos, 21 candidatas (60%) fueron asesinadas (San Martín, 1º de junio de 2021). De igual modo, señalaron que el “80% de los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género han ocurrido a nivel municipal, 15% a nivel estatal y 5% a nivel federal” (San Martín, 1º de junio de 2021).

En sintonía con la información anterior, el Cuarto Informe Etellek (5 de mayo de 2021), indica que el número de aspirantes que declinaron su candidatura tras recibir “amenazas, agresiones y constantes violencias” fue de 17 personas, de las cuales seis fueron mujeres (35.3%) y 11 hombres (64.7%). Asimismo, las agresiones de los procesos electorales 2020-2021 se elevaron un 17.5% respecto al periodo 2017-2018,<sup>51</sup> con 310 agresiones a mujeres (36%) de un total de 910 (Etellek, 5 de junio de 2021).

Frente a este panorama de violencia política contra las mujeres, organismos internacionales han hecho recomendaciones a México, tal es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual hizo un llamado al Estado mexicano a “prevenir la violencia garantizando medidas de protección y seguridad, así como a adelantar las investigaciones pertinentes con el objetivo de asegurar los derechos políticos” (Redacción, 28 de mayo de 2021).

---

48 Los estados con más quejas variaron de un proceso electoral a otro, pues en el proceso electoral 2017-2018, Puebla tuvo el primer lugar con 15 denuncias, después Coahuila con 11 denuncias, y en tercer lugar, Colima, Nuevo León y Oaxaca con ocho denuncias cada uno (INE-AMCEE, 2018). Para el proceso electoral 2020-2021, las entidades con más quejas fueron: Estado de México con 14; Ciudad de México con nueve; y San Luis Potosí, Jalisco y Veracruz con ocho quejas cada uno (INE, 23 de junio de 2021).

49 Se indica que los estados con el mayor número de sanciones son Veracruz con 22 (35.4%), Oaxaca con 19 (30.6%) y San Luis Potosí con cinco (8%). El cargo con mayor número de sanciones son los presidentes municipales con 21 (33.9%). El número más alto de víctimas que ocupaban cargos fueron 29 regidoras municipales (46.8%) (INE, 2021a, con corte al 5 de julio de 2021).

50 Agrupación integrada por 154 organizaciones feministas.

51 774 agresiones a políticos y candidatos.

## Consideraciones finales

Ambas reformas son fundamentales, e innegables sus efectos positivos en el impulso y protección de los derechos político-electorales de las mujeres en nuestro país. La reforma “Paridad en todo” de 2019 muestra efectos claros y visibles en el incremento de las mujeres en espacios de representación política y de toma de decisiones a nivel federal y local. Alza que ya venía avanzando de forma relevante desde la reforma de 2014 y que, desafortunadamente, ha ido acompañada del crecimiento de la violencia política contra las mujeres.

La reforma de abril de 2020 enmarca a esta violencia en la violencia de género y, al definirlo en la ley, desnormaliza y deslegitima esas conductas y comportamientos patriarcales al interior de los partidos políticos y de las propias instituciones políticas electorales. La complejidad de solución no es por falta de avance en esta agenda por parte de estas organizaciones, más bien radica en que lo formal-legal se transforme en voluntad y práctica política feminista.

La visibilización del problema de la violencia política contra las mujeres en razón de género es una situación que ya estaba ahí y que, como se señaló, se sigue recrudeciendo conforme las mujeres vamos ganando presencia en ese espacio público, el cual por derecho también es nuestro.

Estamos frente a un problema de justicia, de

*paridad de participación. De acuerdo con esta interpretación democrática radical del principio de igual valor moral, la justicia exige disposiciones sociales que permitan a todos participar como iguales en la vida social. Superar la injusticia significa dismantelar los obstáculos institucionales que impiden a algunas personas participar a la par que otras, como interlocutores plenos en la interacción social (Fraser, 2015, p. 225).*

Sigue hacer frente a las renuencias y terminar con la predominancia de las reglas no escritas sobre lo legal-formal, que lo formal-legal se institucionalice, se vuelva también regla no escrita, porque el patriarcado y el machismo aún se encuentran profundamente arraigados<sup>52</sup> en nuestro país.

Las mujeres necesitamos una representación política sustantiva y para alcanzarla primero requerimos estar en los espacios de deliberación y toma de decisiones y, sobre todo, que esos espacios sean libres de violencia. El impulso de lo anterior justamente es lo positivo de estas reformas.

---

<sup>52</sup> La violencia de género en nuestro país persiste, su forma más extrema, el feminicidio, sigue ocurriendo todos los días, en este año han sido asesinadas en el país en promedio 11 mujeres al día (véase SSyPC-SE, 31 de mayo de 2021).

Finalmente, es primordial afirmar que no se puede hablar de democracia en un país donde no exista la pluralidad y diversidad. En pocas palabras, no hay ni habrá democracia sin las mujeres participando, actuando y tomando decisiones en el espacio público.

## Fuentes consultadas

- ACUERDO INE/CG517/2020. Instituto Nacional Electoral (INE) (28 de octubre de 2020). Acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se aprueban los lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género. Recuperado de <https://n9.cl/kwzb85>
- ACUERDOS de los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales por los cuales se realiza el reparto de escaños de representación proporcional por partido político (Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guadalajara, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas).
- AMIGOT LEACHE, P. y PUJAL I LLOMBART, M. (2009). Una lectura del género como dispositivo de poder. *Sociológica*, 70.
- AMORÓS PUENTE, C. (2005). Dimensiones de poder en la teoría feminista. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 25.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021). Integración por género y grupo parlamentario. Recuperado de <https://n9.cl/ianv>
- CÁRDENAS ARGUEDAS, S. y HERNÁNDEZ TREJO, N. E. (2020a). Violencia Política Contra las Mujeres en el Acceso al Poder Político: Desigualdad en la Postulación de Candidaturas en los Procesos Electorales de la Ciudad de México (2012 y 2015). *Revista Posibilidad Política*, 23.
- CÁRDENAS ARGUEDAS, S. y HERNÁNDEZ TREJO, N. F. (2020b). Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género en México. Elites y Democracia. *Revista de Ciencia Política*.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES (CEDAW) (2018). *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*. Recuperado de <https://n9.cl/pt9oj>
- CONGRESOS DE LOS ESTADOS (Quintana Roo y Coahuila).
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM)

- (2019). Recuperado de <https://n9.cl/zxshb>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (6 de junio de 2019). Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Recuperado de <https://n9.cl/zxshb>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (13 de abril de 2020). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Recuperado de <https://n9.cl/t7kt>
- ETELLEKT (2018). Primer Informe de Violencia Política contra Mujeres en México 2018. Recuperado de <https://n9.cl/vve7a>
- ETELLEKT (5 de junio de 2021). Sexto Informe de Violencia Política contra Mujeres en México 2021. Recuperado de <https://n9.cl/gouzk>
- ETELLEKT (5 de mayo de 2021). Cuarto Informe de Violencia Política contra Mujeres en México 2021. Recuperado de <https://n9.cl/w6wfn>
- FERNÁNDEZ PONCELA, A. (2021). Ciudad de México. Mujeres, política, participación y opinión pública. *Revista mexicana de opinión pública*, 29. Recuperado de <https://n9.cl/qcgt1>
- FRASER, N. (2015). *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Quito: IAEN Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, Traficantes de Sueños.
- FREIDENBERG, F. y ALVA, R. (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel. En Freidenberg, F. (Ed.), *La representación política de las mujeres en México*. México: INE, UNAM. Recuperado de <https://n9.cl/ojvk2>
- FREIDENBERG, F. y GILAS, K. (2020). Violencia política en razón de género y armonización legislativa multinivel en México. En Instituto de Investigaciones Jurídicas (Ed.), *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2020*. México. Recuperado de <https://n9.cl/yck1m>
- GARCÍA, A. (7 de julio de 2021). Morena todavía podría recibir 8 pluris. *Imagen de Veracruz*. Recuperado de <https://n9.cl/90d27>

- GARCÍA MÉNDEZ, E. (2019). Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación. *Estudios Políticos*, 46, 73-98.
- GOBIERNO DE MÉXICO (GOB MEX) (2021). Gabinete. Recuperado de <https://n9.cl/qxc5v>
- HERAS, A., SANTOS, J., y OCAMPO, S. (09 de junio de 2021). Mujeres serán mayoría en el Congreso de Baja California. *La Jornada*. Recuperado de <https://n9.cl/hnvze>
- HERNÁNDEZ TREJO, N. (2017). ¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en las entidades federativas en México. En Freidenberg, F. (Ed.), *La representación política de las mujeres en México*. México: INE, UNAM.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE (IEEC) (2021). Programa de Resultados Electorales Preliminares 2021. Recuperado de <https://n9.cl/ql24y>
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ (IEEV) (2021). Programa de Resultados Electorales Preliminares 2021. Recuperado de <https://n9.cl/q682n>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) (2020). Censo población y vivienda 2020. Recuperado de <https://n9.cl/trwm4>
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) (2020a). Base de datos de Hacia la consolidación de la paridad política: Metodología del Índice de Paridad Política en el Ámbito Local y Bases Argumentativas para la Armonización Legislativa Estatal. Recuperado de <https://n9.cl/oiwxm>
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) (2020b) *Hacia la consolidación de la paridad política: Metodología del Índice de Paridad Política en el Ámbito Local y Bases Argumentativas para la Armonización Legislativa Estatal*. México: Inmujeres. Recuperado de <https://n9.cl/wkhce>
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) (13 de julio de 2020). Informe del Índice Nacional de Paridad Política a nivel local. Cuarto Encuentro de Observatorios Locales de Participación Política de las Mujeres. Recuperado de <https://n9.cl/oiwxm>
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) (19 de junio de 2019). Paridad en todo: 50% mujeres y 50% hombres en la toma de decisiones. Recuperado de <https://n9.cl/j71d4>

- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (28 de octubre de 2020). Lineamientos para que los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, para los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género. Recuperado de <https://n9.cl/v6ja4>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (2019). Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLE. México: Igualdad de género y no discriminación, INE. Recuperado de <https://n9.cl/j3c96>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y ASOCIACIÓN MEXICANA DE CONSEJERAS ESTATALES ELECTORALES (INE-AMCEE) (2018). Red de comunicación entre las candidatas a cargos de elección popular y los OPLES para dar seguimiento a casos de violencia política por razón de género para el proceso electoral local 2017-2018. Recuperado de <https://n9.cl/2moon>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (2018). ¡Candidatas y candidatos, Conóceles! Recuperado de <https://candidaturas2018.ine.mx/>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (2021a). Registro Nacional de Personas Sancionadas (RNPS) en Materia de Violencia Política en razón de Género (VPRG) del INE. Recuperado de <https://n9.cl/7qm5>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (2021b). ¡Candidatas y candidatos, Conóceles!. Recuperado de <https://candidaturas.ine.mx/>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (2021c). Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021. Recuperado de <https://n9.cl/pyzsu>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (23 de junio de 2021). Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Recuperado de <https://n9.cl/vpcx>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (s.f). Igualdad de género y no discriminación. Recuperado de <https://igualdad.ine.mx/>
- JURISPRUDENCIA 21/2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2018). Delfina Gómez Álvarez VS Tribunal Electoral del Estado de México Jurisprudencia 21/2018. Recuperado de <https://n9.cl/luqh2>
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M. (1997). La organización patriarcal del mundo y Las relaciones de poder intergenéricas e intragenéricas. En *Género y feminismo*. Desarrollo humano y democracia. Cuadernos inacabados, 25.

- MACCISE DAUYHE, M. y JUA RIVAS, F. (2019). Participación política de la mujer: desafíos de la democracia incluyente. En Pérez, M. y Eguiarte, C. (Coord.). *Desafíos de la democracia incluyente*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch. Recuperado de <https://n9.cl/oo7f7>
- MARTÍNEZ, M. y GARRIDO, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75 (3).
- MOGUEL, Y. (13 de junio de 2021). Por primera vez el Congreso de Yucatán será dominado por mujeres. *El Financiero*. Recuperado de <https://n9.cl/vkcd>
- NAVARRO, M. (29 de junio de 2021). Por primera vez una mujer presidirá el Congreso de Nayarit. *La Jornada*. Recuperado de <https://n9.cl/rr8x6>
- OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD (ONC) (2018). Estudio sobre delitos electorales. Incidencia y evolución más allá de los partidos políticos. Ciudad de México, México: ONC. Recuperado de <https://n9.cl/6u9vr>
- PITKIN, H. (1985). *El Concepto de la Representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- REDACCIÓN (28 de mayo de 2021). CIDH llama al Estado mexicano a garantizar seguridad en próximos comicios. *La Jornada*. Recuperado de <https://n9.cl/6fgi1>
- REDACCIÓN (29 de agosto de 2018). Proceso electoral 2018, el más violento de la historia: Observatorio Ciudadano. *Expansión política*. Recuperado de <https://n9.cl/tdghw>
- REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (RPAL) (2019). Iniciativas sobre violencia política de género. Recuperado de <https://n9.cl/frc51>
- SAN MARTÍN, N. (1º de junio de 2021). Violencia política afecta más a las mujeres: van 21 asesinadas en este proceso electoral. *Proceso*. Recuperado de <https://n9.cl/04v2>
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA Y SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SSyPC-SE) (31 de mayo de 2021). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. Centro Nacional de Información. Recuperado de <https://n9.cl/bt4wh>
- SUP-RAP-103/2016. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2016). Recuperado de <https://n9.cl/kcboc>
- SUP-RAP-121/2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2020). Recuperado de <https://n9.cl/n9lca>

SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021). Recuperado de <https://n9.cl/9vjj>

SUP-REC-91/2020 y ACUMULADO. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2020). Recuperado de <https://n9.cl/2iyjy>

TRIBUNA (15 de junio de 2021). Tendrían diputados pluris Morena, PRI, MOCI y PAN. *Tribuna Campeche*, Recuperado de <https://n9.cl/012gs>

VÁZQUEZ CORREA, L. (2019). *Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

VÁZQUEZ PIÑON, M. y VÁZQUEZ CORREA, L. (4 de marzo de 2021). Del dicho al hecho: pendientes legislativos en la reglamentación de la paridad en todo. *Animal Político*. Recuperado de <https://n9.cl/c2k2v>

VÁZQUEZ PIÑON, M. y VÁZQUEZ CORREA, L. (5 de mayo de 2021). A un año de la reforma de violencia política contra las mujeres en razón de género, ¿cuál es el balance? *Animal Político*. Recuperado de <https://n9.cl/dbem>

ZEMPOALTECA, D. (16 de junio de 2021). Tendrá Congreso paridad de género. *El Sol de Tlaxcala*. Recuperado de <https://n9.cl/bnx6p>

# La paridad: una tarea pendiente

Verónica Beatriz Juárez Piña<sup>1</sup>

## Introducción

*Porque las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad.*

*Declaración de Atenas, 1992.*

**L**a edificación del sistema patriarcal, el cual históricamente ha justificado la limitación de los derechos de las mujeres y ha creado todo un entramado social que atribuye los roles sociales en función de su género, fue la tarea que ocupó a la humanidad durante los últimos cinco siglos.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, el movimiento feminista irrumpió en la escena política del mundo para poner de manifiesto que la mitad de los seres humanos aspirábamos a un nuevo orden social en el que las diferencias entre mujeres y hombres fueran borradas y en el que, hombro con hombro, uno al lado de la otra, construyamos una nueva sociedad, equitativa, igualitaria y justa en la que la paridad no sea más una tarea pendiente.

Hemos dado los primeros pasos. Sigamos fabricando un futuro nuevo. Este capítulo tiene por objeto, el análisis de las consecuencias legales que derivan de la reforma constitucional del 6 de junio de 2019, así como esbozar, a grandes rasgos, hacia dónde creemos que debe encaminarse la legislación que de ella derive, como un aporte que oriente los trabajos de quienes asuman la estafeta feminista en la Cámara de Diputados.

## La reforma constitucional

El 6 de junio de 2019 fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en materia de paridad entre los géneros, por la que se modificaron nueve artículos de la Constitución Política que nos rige. No

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara y maestrante en Derechos Humanos y Democracia en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Diputada Federal en la LXII Legislatura donde ocupó la presidencia de la Comisión de Derechos de la Niñez. Actualmente es Diputada Federal y Coordinadora del Grupo Parlamentario del PRD en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. [veronica.juarez@diputados.gob.mx](mailto:veronica.juarez@diputados.gob.mx)

es, con mucho, la reforma que ha cambiado el mayor número de artículos constitucionales; no obstante, sí es, desde nuestra perspectiva, la que mayor trascendencia tiene para la democracia en nuestro país en los últimos años. Mucho hemos escuchado respecto a la importancia de esta reforma para las mujeres, a pesar de ello, como hemos sostenido en múltiples espacios, la reforma no ha sido totalmente entendida en sus alcances respecto a lo que representa para el régimen político y el Estado mexicano.

El feminismo en México, al igual que el europeo y el latinoamericano, durante la última década del siglo XX y lo que va del XXI, ha cuestionado “la legitimidad de una democracia en que la mayoría de sus instituciones representativas excluye a las mujeres, no legalmente pero sí de hecho” (Cobo, 2002, p. 30).

Es por ello que, la paridad representa la continuación de las luchas sufragistas, como expresión del reconocimiento de la ciudadanía y de las cuotas de género para garantizar la participación política de las mujeres, introduciendo el principio paritario en los textos constitucionales y legales. Esto con el objetivo de generar un instrumento que nos conduzca a la igualdad, alterando la jerarquía de género en el ejercicio del poder político, ya que es precisamente en los espacios de decisión pública en donde no se refleja la participación cada vez más intensa de las mujeres en todos los ámbitos de la vida de la sociedad.

Según Cobo (2002), la idea de igualdad que deriva de las teorías jusnaturalistas de la Ilustración y que dará origen al Estado moderno garantiza la plenitud de derechos protegidos por el Estado para todos aquellos que son considerados iguales entre sí.<sup>2</sup> Lo anterior obligó a los teóricos de la igualdad a generar un estatus ontológico de subordinación de las mujeres para justificar su exclusión, postulando una “normatividad femenina basada en el férreo control sexual, la domesticidad, la exaltación de la maternidad y la sumisión al esposo, todo ello en el contexto de la familia patriarcal” (Cobo, 2002, p. 33). Es decir que, toda la teoría de la democracia constitucional basada en la igualdad pero que ha alienado a las mujeres como grupo social deriva en su opresión, perpetuando las relaciones de dominación/subordinación, “convirtiendo una diferencia sexual en una diferencia política” (Sevilla, 2004, p. 1). En otras palabras,

---

2 Ferrajoli (2016) señala que “los seres humanos son entre ellos “iguales” en cuanto que en el modelo de la diferenciación se identifican, exclusivamente, con los sujetos masculinos, ciudadanos, blancos, alfabetizados y propietarios, y en el modelo de la homologación, en cuanto a estos últimos se homologuen o asimilen también las mujeres, los no ciudadanos, los negros, los analfabetas y similares” (p. 9).

*el constitucionalismo en particular, y el derecho en general, son definitivos en la distribución de poder y de los recursos sociales. Por tanto, el derecho es un verdadero vehículo de poder social que genera escenarios de resistencia mientras reproduce el statu quo (Frug, 2006; Jaramillo, 2013). En esa medida, tiene una autonomía relativa frente a la determinación de la estructura de desigualdad de distribución de poder (Buchely, 2014, p. 86).*

**Si, como afirma Ferrajoli,**

*(...) el principio de igualdad, tal y como ha sido proclamado en la Declaración de los derechos de 1789 y después en todas las cartas constitucionales, admite también –a pesar de la representación simbólica de tipo masculino que se ha apoyado durante mucho tiempo en su espaldas– una interpretación completamente diferente (...) no como tesis descriptiva, sino precisamente como principio normativo; no como aseveración, sino como prescripción; no en términos de “ser”, sino en términos de “deber ser” (...) Esto significa que desde aquel entonces la igualdad ya no es un hecho, sino un valor; no una aseveración, sino una prescripción: establecida normativamente precisamente porque se reconoce que, de hecho, los seres humanos son diferentes y, consecuentemente, se quiere impedir que sus diferencias constituyan factores de desigualdad (Ferrajoli, 2016, pp. 10–11).*

**Entonces,**

*La paridad puede ser fundamentada como el establecimiento de la auténtica universalidad hurtada por el patriarcado. Desde este punto de vista, la paridad sería una estrategia orientada a restablecer la igualdad y la libertad que prometieron a la humanidad los teóricos de la democracia moderna (...) La paridad, como una de las formas que pueden allanar el camino a la realización de la igualdad, no sería un principio –el principio, como horizonte regulativo, sería la universalidad– sino una estrategia orientada a ampliar la libertad, igualdad y autonomía de las mujeres en sociedades patriarcalmente estratificadas. La paridad, pues, se inscribiría en el ámbito de las políticas de igualdad. (Cobo, 2002, p. 38).*

**Por todo lo anterior, la reforma constitucional en materia de paridad entre los géneros constituye no sólo una herramienta para acercarnos a**

la igualdad como principio universal de los derechos humanos, sino que encarna una reformulación fundamental del Pacto fundacional del Estado mexicano. Debido a que reconoce su obligación para generar las condiciones que permitan a las mujeres participar equitativamente en las instituciones con el objeto de revertir los actos discriminatorios que han hecho de ellas un grupo marcado por relaciones históricas de dominación-subordinación, cuyo fundamento subyace en razones sociales, económicas y culturales que sostienen el dominio masculino, en otras palabras, que nos permita atender el

*verdadero problema, el que requiere intervenciones precisas e imaginación jurídica, [en] la elaboración de un garantismo de las diferencias de género que sirva de hecho para la realización de la igualdad en su sentido más amplio posible (Ferrajoli, 2016, p. 26).*

## Las reformas legales necesarias

La trascendencia de la reforma constitucional en materia de paridad entre los géneros, como señalábamos, debe permear al entramado legal para poder tener una implementación a partir de las obligaciones que deriven para las autoridades, así como de los derechos que se materialicen para las personas.

Debemos señalar que estas reformas no sólo deben atender la problemática en el sector público, sino también avocarse a establecer reglas paritarias de participación en el sector privado. Aunque se ha avanzado de manera parcial, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores sin que, a la fecha, se haya aprobado ninguna reforma legal en ambas Cámaras; se ha perdido de vista que las reformas legales deben desarrollar los preceptos y no limitarse a repetir lo que se dice en el texto constitucional.

Es importante resaltar que estas reformas deberán tener un objetivo común que se puede sintetizar como el establecimiento de las condiciones idóneas para garantizar el ejercicio paritario del poder institucional. A pesar de ello, en primer término, para generar las condiciones en las cuales las mujeres pueden participar de la vida pública, como proyecto de vida, independientemente de sus condiciones personales y tomando en consideración los factores que influyen para inhibir esa participación. Es por ello imprescindible tomar en consideración que

*El problema de la participación de las mujeres no se plantea en los niveles más bajos de la administración o en aquellos trabajos que se consiguen por medio de pruebas objetivas, sino que su ausencia se manifiesta inversamente proporcional a medida que los procesos de selección dependen de criterios discrecionales y en tanto en cuanto los puestos a ocupar se elevan en la escala social. Para todo ello es necesaria la colaboración de los hombres mediante su incorporación a la vida privada, y su solidaridad en la vida pública (Sevilla, 2004, p. 3).*

Dicho de otro modo, las y los legisladores deben establecer lineamientos normativos que compensen las carencias paritarias en las instituciones para superar las desproporciones explícitas que se presentan entre los géneros, pero que, al mismo tiempo, generen las condiciones para que todas las personas, independientemente de sus necesidades particulares, puedan acceder a todos los puestos y niveles de mando, paritariamente.

En otras palabras, como con las cuotas electorales de género, se deben establecer medidas de acciones afirmativas

*fundadas en el sexo para superar la situación de desigualdad de origen histórico alejándose de la idea simplista de que cualquier diferenciación normativa basada en el sexo (como categoría sospechosa) es por ello discriminatoria (Sevilla, 2004, p. 3).*

No hacerlo de esta manera perpetúa la discriminación, es decir, el instrumento legal, contrariamente a lo que señala el Artículo Primero Constitucional, establecería un piso igual para desiguales acentuando las inequidades, por lo que la legislación debe encaminarse a solventar estas desigualdades con el objeto de generar las condiciones en las que disminuyan las brechas de desigualdad, tal como señala Sevilla (2004) cuando afirma

*las acciones positivas son iniciativas y programas concebidos para aumentar las oportunidades de grupos desfavorecidos. Las acciones positivas son feudo de la constatación de que no sólo es necesario garantizar la igualdad sino también luchar contra la reproducción de actitudes tradicionales que impiden que la igualdad de oportunidades se realice. Apuntan más allá de la simple garantía de derechos, corrigiendo situaciones que impiden -en el caso que nos ocupa- a las mujeres aspirar a los mismos puestos en el trabajo o en el acceso a órganos de decisión que los hombres (p. 4).*

En otros términos, las reformas institucionales deberán establecer, primeramente, reglas que generen la inclusión de las mujeres en sus órganos de dirección y en toda la estructura administrativa, sin importar si las designaciones se producen de manera directa o se hacen por concurso. Adicionalmente, en aquellas instituciones que posean un servicio civil de carrera, este deberá estar integrado también de manera paritaria.

Los concursos de ingreso y promoción, así como las designaciones directas deberán estar diseñados para solventar las carencias paritarias. Explicándonos, si una dependencia tiene un consejo de dirección integrado por nueve personas que, en la actualidad son siete hombres y dos mujeres, los tres nombramientos siguientes deberán recaer en mujeres y, posteriormente, deberán alternarse entre un hombre y una mujer.

En el mismo ejemplo, si esta dependencia tiene a su cargo una estructura administrativa en la que existen disponibles 10 puestos de jefe de unidad departamental, estos no deberán ser asignados cinco y cinco, sino que deberá hacerse en función de los jefes de unidad departamental que se encuentren en funciones y solventar, de esta manera, las carencias paritarias.

En este orden de ideas, si existen en funciones ocho jefes de unidad departamental, de los cuales seis son hombres y dos mujeres, los diez puestos disponibles deberán ser asignados a siete mujeres y dos hombres para que, en el balance final, el número de jefes de unidad sea de 18, nueve hombres y nueve mujeres. Es el mismo caso de las convocatorias para el servicio civil de carrera que deberá ir solventando las carencias paritarias conforme se vayan generando las convocatorias correspondientes.

Adicionalmente, las reformas institucionales deberán garantizar que, los nombramientos de las personas encargadas de dirigir los órganos y dependencias recaigan alternadamente en un hombre y una mujer. Dicho de otra forma, si hoy el Fiscal General de la República es un hombre, el Presidente de la República y la Cámara de Senadores –en el esquema constitucional vigente para el nombramiento– deberían tomar las previsiones necesarias para que el nombramiento subsecuente recaiga en una mujer. Esta situación debería replicarse también en todos los órganos autónomos y dependencias de la Administración Pública Federal.

Pese a lo anterior, las y los legisladores deben tomar en consideración la situación específica de las mujeres en cada uno de los ámbitos de la vida pública. Según el Reporte Global sobre la Brecha de Género 2021 del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), en el sector económico de nuestro país

la participación de las mujeres es persistentemente baja, ya que sólo el 49% de las mujeres adultas se encuentran en el mercado laboral y más de un tercio (36.7%) de las empleadas desempeñan funciones a tiempo parcial.

En cuanto a las brechas de género relacionadas a las responsabilidades que son encomendadas a las mujeres en el sector privado, podemos encontrar que, según se incrementa su antigüedad, sólo el 35.9% del personal gerencial son mujeres y cuando ascienden en la escala jerárquica, únicamente el 14.6% de las empresas tienen una mujer como gerente superior, lo que agrava la brecha salarial.

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) nos indican que cuatro de cada diez medianas y pequeñas empresas (las cuales emplean a casi tres millones de personas en nuestro país) son propiedad de una mujer. Lo que significa que las mujeres empresarias representan el 16% del total del sector empresarial, aportando el 37% del Producto Interno Bruto (PIB).

En el mismo sentido, las empresarias cuentan con un mayor nivel de preparación escolar en comparación con los hombres. Los puestos directivos de las grandes empresas mexicanas son asignados a los hombres y ellas ocupan el 31% de los puestos de alta dirección en México, aunado a que las mujeres integran únicamente el 7% de sus juntas directivas.

En este contexto, al analizar la situación de las mujeres en la ciencia, tomando en consideración la conformación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT),

*En su fundación, en 1984, el SNI tenía 1,386 miembros, de los cuales 283 eran mujeres; es decir, 20.41% de los investigadores nacionales con los que se fundó el sistema eran mujeres. Treinta años después, en 2014, el total de miembros del SNI es de 21,359 investigadores y de ellos 7,444 son mujeres que representan 34.85% del total de investigadores nacionales. Dicho de otro modo, en treinta años de existencia del SNI el crecimiento [de participación de las mujeres] fue de apenas 14.44%, lo que implica un crecimiento anual de 0.48% (Mendieta, 2015, p. 209).*

Más grave aún resulta lo que señala Cárdenas (2015), quien indica que en el SNI

*la presencia de las mujeres se debilita conforme al paso jerárquico entre un nivel y el siguiente, las mujeres representan 39% de los candidatos, pero su*

*proporción baja a 34.6% en el nivel I, a 28.5% en el nivel II al punto de sólo representar 18.6% en el nivel III.*

Estos son solamente un par de ejemplos de los aspectos que las y los legisladores deben atender al momento de elaborar las reformas legales. Sin embargo, la tarea legislativa no se agota en este rubro. Señalábamos al principio de este párrafo que las y los legisladores, además de crear los lineamientos institucionales para la participación de las mujeres, deben generar las condiciones para esta, independientemente de su situación personal y tomando en consideración los factores que influyen en su inhibición.

Para ello, deben establecerse redes de apoyo paralelas, institucionales y familiares que permitan que las mujeres puedan participar en la vida pública sin ningún impedimento. Nos estamos refiriendo en específico a factores que, independientemente de las condiciones en el ámbito laboral, inciden para disminuir esta participación.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha señalado que uno de los factores por los que las mujeres no pueden participar plenamente en el desarrollo es el número de horas que ellas dedican para el trabajo doméstico o de cuidados no remunerados. Esta situación se ha visto agravada por la pandemia de la Covid-19. Según el Coneval, el

*promedio a nivel nacional de este trabajo de cuidados se ubicó en 27.8 horas semanales para las mujeres y 15.2 para los hombres. En cuanto a los quehaceres domésticos las mujeres dedicaron entre 2.2 y 3.2 veces más, presentándose las brechas más amplias en situación de pobreza. A nivel nacional, ellas destinaron en promedio 22.0 horas semanales, mientras que ellos dedicaron 8.2 horas. Entre 2008 y 2018, las horas destinadas a las tareas de cuidados no remunerados aumentaron más en las mujeres en situación de pobreza (4.4 horas) respecto de las mujeres que no se encontraban en situación de pobreza (3.7 horas) (8 de marzo de 2021).*

En tal sentido, el Coneval realiza las recomendaciones siguientes:

- *La inserción al mercado de trabajo coadyuvará al empoderamiento económico de las mujeres en la medida en que no se enfrenten a empleos precarios y a las expresiones de discriminación y exclusión laborales por razón*

*de género. En este sentido, la autonomía económica ha sido limitada para diversos grupos de mujeres aun siendo partícipes del trabajo remunerado.*

- *Fomentar y crear condiciones para una mayor corresponsabilidad del trabajo doméstico entre los sexos, ya que la sobrecarga de éste en las mujeres representa una limitante estructural para su participación en el trabajo remunerado.*
- *Vincular la escolarización de las mujeres con las demandas de los mercados laborales y promover una mayor presencia de las mujeres en áreas donde tradicionalmente predomina la presencia de hombres, como la ciencia, las matemáticas, la tecnología y la ingeniería.*
- *Aumentar la participación laboral de las mujeres.*
- *Eliminar la brecha salarial por razón de sexo.*
- *Erradicar las acciones discriminatorias por razón de maternidad y las que originan que las mujeres laboren en trabajos más precarios (8 de marzo de 2021).*

En ese orden de ideas, su atención es por demás urgente debido al agravamiento de las desigualdades de género y la pobreza producto de la pandemia de la Covid-19.

La feminización de la pobreza es un fenómeno observable,

*las mujeres desempeñan un papel preponderante en las responsabilidades del hogar y del cuidado de otros miembros de la familia, lo que trae como consecuencia una baja participación en el mercado laboral y cuando participa lo hace mayormente en la informalidad y con salarios inferiores a los masculinos, colocándola en una situación de gran vulnerabilidad (Rodríguez-Gómez, 2012).*

En el hogar, los hombres son quienes deciden las prioridades de gasto y quedan relegadas a tercero o cuarto lugar las necesidades particulares de las mujeres, generando mayor pobreza de estas al interior del hogar.

En este tenor, se aprecia un aumento entre 8.9 y 9.8 millones de personas con un ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos, derivado de la crisis sanitaria, que dará como resultado un aproximado de 70.9 millones de personas en situación de pobreza por ingresos (el 56.7% de la población), lo que afectará en mayor medida a las mujeres. Por lo que, resulta indispensable no solamente incrementar los recursos destinados a disminuir las brechas de

desigualdad en razón de género, sino hacer más eficiente el impacto de las políticas públicas que se implementan con ellos.

Eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto deben ser los principios fundamentales que rijan en los presupuestos para la igualdad entre mujeres y hombres. Debemos señalar que, aunque el monto presupuestal de los recursos destinados a este rubro ha ido en aumento constante, también debemos indicar que existe opacidad en la aplicación de estos recursos (no tienen una evaluación objetiva).

Como resultado final hemos observado el incremento en la pobreza de las mujeres y en la violencia de género. Tal como lo señala Sauri (2020), es

*prioridad preservar en el Anexo 13 [Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres], su criterio de “progresividad” presupuestal previsto en la ley, para la toma de decisiones y, en su caso, de re-orientación del gasto público. En especial, en aquellas políticas y acciones afirmativas destinadas a erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas y orientadas a enfrentar la emergencia nacional de feminicidios (p. 41).*

## Consideraciones finales

Según el Reporte Global sobre la Brecha de Género 2021 (WEF), de continuar al ritmo actual, las brechas quedarán zanjadas en 52.1 años en Europa, 61.5 años en Norteamérica y 68.9 años en América Latina y el Caribe.

En México hemos iniciado el camino hacia la igualdad, a través de una reforma constitucional que garantiza la paridad entre los géneros. Hacen falta las reformas legales que vivifiquen la aplicación de este principio fundamental y nos acerquen día a día a la eliminación de las desigualdades que hieren profundamente el ejercicio libertario y autónomo de los derechos universales de las mujeres en nuestro país. Será tarea de todas y todos, exigir las y materializarlas para la construcción de una sociedad más justa.

## Fuentes consultadas

BUCHELY IBARRA, L. F. (2014). Género y constitucionalismo. Una mirada feminista al derecho constitucional colombiano, *Revista de Ciencia Política*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política, 9 (18).

- CÁRDENAS TAPIA, M. (2015). La Participación de las Mujeres Investigadoras en México. *Revista Investigación Administrativa*, 44 (116). Recuperado de <https://n9.cl/nbzb>
- COBO, R. (2002). Democracia paritaria y sujeto político feminista. En El derecho en una democracia cosmopolita, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval) (2021). *Informe sobre pobreza y género 2008-2018. Una década de medición multidimensional de la pobreza en México*. Ciudad de México: Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval) (2020). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2020*. Ciudad de México: Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval) (8 de marzo de 2021). Comunicado No. 3: Persiste brecha entre mujeres y hombres en la tasa de participación económica entre 2008 y 2018.
- CORONA MACÍAS, L. A. (2016). La paridad de género, un derecho fundamental. *Revista Derechos Fundamentales a Debate*, Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.
- DECLARACIÓN DE ATENAS (1992). Recuperado de <https://n9.cl/9qcg>
- FERRAJOLI, L. (2016). El principio de igualdad y la diferencia de género. En Cruz Parceró, J. y Vázquez, R. (Coord.). *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*. México: SCJN.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), ENCUESTA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS (ENAFIN) (2018).
- MENDIETA RAMÍREZ, A. (2015). Desarrollo de las mujeres en la ciencia y la investigación en México: un campo por cultivar. *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 12 (1). Recuperado de <https://n9.cl/forym>
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, K. (2012). ¿Existe feminización de la pobreza en México? La evidencia a partir de un cambio del modelo unitario al modelo colectivo de hogar. *Revista Papeles de Población*, 18 (72). Recuperado de <https://n9.cl/k3c5t>
- SAURI RIANCHO, D. M. (2020). Presupuestos públicos con perspectiva de igualdad de género. Evolución del Anexo 13 “Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres”. México: Cámara de Diputados.
- SEVILLA MERINO, J. (2004). Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria,

*Col·lecció Quaderns Feministas*; Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de Valencia.

SOLORIO ALMAZÁN, R. (2014). *Para entender la paridad de género*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Cámara de Diputados.

VILLANUEVA, M. D. R. (2007). Universalidad, igualdad y paridad. Las mujeres latinoamericanas en los poderes del estado. En DEMUS, Estudios para la Defensa de los Derechos de la Mujer. *Para una justicia diferente. Temas para la reforma judicial desde y para las mujeres*. Lima: DEMUS.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) (2021). Global Gender Gap Report 2021, Geneva, Switzerland.

# Anotaciones para el análisis comparado de las reformas institucionales para la igualdad de género en América Latina

*Irais Moreno López*

## Introducción

**E**n las últimas décadas, la agenda de género se ha consolidado en múltiples aspectos de la vida social y política de las mujeres a nivel mundial. Específicamente, los últimos años se han caracterizado por la visibilización y promoción de forma creciente de la agenda de género tanto a través de los medios de comunicación (Fernández, 2016) como en el aspecto institucional; particularmente, en el rediseño institucional considerado desde las reformas legislativas.

En este capítulo abordaremos de forma breve algunos de los principales avances y fortalezas de lo anterior, comparando la renovación institucional en diferentes lugares de la región de América Latina. Asimismo, encontraremos las áreas donde la agenda de género presenta mayor rezago, considerando que América Latina y el Caribe integran la región más desigual del mundo (Cepal, 2019).

Cabe mencionar que las desigualdades en razón de género agravan la condición de las mujeres tanto en la representación y participación política como en el mercado laboral y, por ende, esta agudización de las desigualdades implica peores condiciones para las mujeres en el continente (Rodríguez, 2019).

La perspectiva comparada tiene como propósito arrojar luz, matices y diferencias entre procesos sociopolíticos paralelos que, en una región como América Latina no sólo son pertinentes, sino que revisten la mayor importancia en tanto la historia y cultura comunes. Retomando las ideas de Badie y Hermet (1993), politólogo y comparatista francés, haremos también énfasis en los procesos históricos latinoamericanos que preceden y forman el contexto de las reformas para la igualdad de género. La perspectiva comparada no está completa sin la mirada histórica.

---

1 Candidata a Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (orientación en Ciencia Política) por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestra en Estudios Sociales y Políticos y Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y en la Universidad Nacional Autónoma de México desde 2013. irais.moreno@politicas.unam.mx

Partimos del contexto nacional mexicano y el trabajo en la última legislatura que puede darnos un hilo argumentativo que enriquece la discusión respecto al quehacer en términos de género para recorrer algunos de los principales hitos del rediseño institucional y legislativo en particular en países latinoamericanos. En primer lugar, Argentina, que como lo escriben Caminotti y Cogliano (2019) fue el primer país en el mundo que adoptó una ley de cuotas de género; y a excepción de Cuba y Guatemala, “desde entonces, prácticamente todos los Estados latinoamericanos han establecido normas que exigen la incorporación de mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular, posicionando la región en la vanguardia internacional” (p. 206).

## Paridad: un breve panorama regional

Aunque la región latinoamericana sea estadísticamente la más desigual del mundo, sobre todo en lo que a concentración de la riqueza se refiere, además del histórico rezago en cuanto a la participación política de las mujeres, las últimas décadas han visto un gran activismo reformista (Freidenberg y Došek en Casas-Zamora, Vidaurri, Muñoz-Pogossian y Chanto, 2016) incluyendo reformas con perspectiva de género.

*Desde 1991, se han realizado 37 cambios en 17 países [de América Latina] para establecer algún tipo de medida (Freidenberg y Lajas-García 2017), incrementando progresivamente los porcentajes de exigencia en las candidaturas, fortaleciendo y perfeccionando los elementos incluidos en la cuota (nivel de sanción, mandato de posición, principio de competitividad, entre otros) e incluso llegando a adoptar la paridad vertical para la conformación de las listas legislativas plurinominales (como ha ocurrido en Bolivia, México, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Honduras y Argentina) y la paridad horizontal en las candidaturas uninominales (México y Costa Rica). El monitoreo constante y la presión para la implementación de las reformas, tanto desde la academia, la sociedad civil, los organismos intergubernamentales o la cooperación internacional, han permitido ir perfeccionando los instrumentos institucionales para mejorar la representación política (Caminotti y Freidenberg, 2018, pp. 8-9).*

El cambio desde las instituciones resulta fundamental para promover la igualdad de género y la representación y participación política de las mujeres.

En principio, las reformas se enfocaron en la cuota de género, que como explicaremos más adelante supone apenas un inicio para fortalecer el carácter de la participación política de las mujeres.

*Las “cuotas” o “cupos” para las mujeres son una forma de acción afirmativa admitida en diferentes países del mundo para superar los obstáculos que les impiden ingresar en la política de igual modo que sus pares masculinos (Larserud y Taphorn, 2007, p. 9). Constituyen medidas compensatorias y redistributivas tendientes a revertir situaciones de desigualdad (Tula, 2015, p. 11).*

Encontramos aquí una relación dialéctica entre lo que podemos llamar avances y los desafíos para garantizar la representación política femenina, pues mientras los avances en términos de representación descriptiva (numérica) son innegables (Caminotti, 2015; Freidenberg y Došek, 2018), la representación sustantiva aún no se ve manifestada plenamente en la medida que enfrenta dinámicas históricamente arraigadas por la masculinización de los espacios políticos (Tula, 2015). El cambio de encuadre normativo y conceptual como lo describen Caminotti y Del Coglio (2019) será fundamental para comprender la importancia de la representación sustantiva si queremos paridad en la toma de decisiones a nivel legislativo.

## El cambio de encuadre normativo y conceptual: de las cuotas de género a la paridad

En los últimos años hemos visto un cambio de enfoque respecto al tipo de diseño institucional que refleja un cambio también conceptual. La representación descriptiva es sin duda un punto de partida necesario e importante como parte de un proceso de construcción democrática incluyente. Las cifras de la creciente participación de las mujeres en las legislaturas nacionales son un indicador sin duda interesante:

*El promedio de legisladoras nacionales pasó de 9% a 25% entre 1990 y 2014, un periodo en el cual prácticamente todos los Estados adoptaron leyes de cuota de género o paridad. Como fruto de esta tendencia regional, entre los primeros veinte puestos del ranking internacional de Mujeres en el Parlamento se encuentran seis países latinoamericanos. En la*

*actualidad, Bolivia tiene la segunda Cámara Legislativa con mayor porcentaje de mujeres del mundo (53%) –solo detrás de Ruanda– en Nicaragua y Ecuador las mujeres ocupan un 42% de las bancas nacionales, y en Argentina y México la proporción de diputadas se acerca al 40% (Caminotti, 2015, p. 411).*

*(...) la diferencia entre la representación descriptiva y sustantiva en este punto se vuelve importante. La primera se logra cuando los miembros de un grupo son efectivamente electos. La segunda, cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública hayan o no sido electos los miembros del mismo (Zaremborg, 2011, p. 435).*

Un elemento importante de este proceso lo señalan Caminotti y Del Goglio (2019), cuando hablan sobre las dos generaciones de reformas de paridad de género en América Latina, cuya primera generación comprende aquellas reformas que se realizaron antes del Consenso de Quito (2007)<sup>2</sup> y que se caracterizan por ser medidas de acción afirmativa que imponen coercitivamente la obligatoriedad de cuotas mínimas de mujeres para ser postuladas como candidatas por los partidos (entre 20 y 50 por ciento).

En cambio, las reformas de segunda generación establecen la paridad como principio de representación en la construcción de democracias inclusivas y hace de esta un compromiso permanente (Caminotti y Del Goglio, 2019; Martínez y Garrido, 2013)

*(...) las cuotas exigen que se seleccionen candidatas mujeres, generalmente en proporciones mínimas. En cambio, la paridad propicia el equilibrio de género –y no ya un porcentaje mínimo de mujeres– como requisito de legitimidad democrática (Piscopo, 2016: 214). Así pues, la paridad no se plantea como un mecanismo temporal para subsanar la discriminación pasada, sino como un principio de representación y un compromiso permanente del Estado con la inclusión política (Caminotti y Del Goglio, 2019, p. 207).*

---

<sup>2</sup> El Consenso de Quito surge de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y constituye un parteaguas en la lucha por la igualdad y los derechos de las mujeres pues es el documento donde hasta ese momento la comunidad internacional (Estados de América Latina) reconocen una serie de condiciones estructurales e históricas sobre las cuales se fundan la de desigualdad y discriminación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y privada. Es en Quito donde por primera vez se reconoce el trabajo doméstico como generizado y factor determinante de las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres. Asimismo, dicho consenso reconoce la necesidad de que los Estados tomen acción y responsabilidad para revertir dicha desigualdad, además de reivindicar la representación y participación política de las mujeres en el espacio público. Durante esta Conferencia Regional, el trabajo doméstico no remunerado y generizado fue uno de los núcleos de la discusión política, así como el punto de partida para democratizar los vínculos familiares y desmontar las prácticas que mantienen a las mujeres cautivas en el rol de cuidadoras (Cepal, 2007).

Lo que se ha encontrado es que, en la región latinoamericana, aquellos países que hicieron primero una reforma de cuotas de género, la participación y representación descriptiva de las mujeres ha crecido sustancialmente. Incluso, varios países de la región, precisamente entre los que se encuentran Argentina, México, Colombia y Bolivia están por encima de la media mundial (Martínez y Garrido 2013; Caminotti y Del Coglio, 2019).

*Las políticas de acción positiva –concretamente, el modelo de cuotas– han tenido un notable, aunque desigual, impacto en el número de mujeres que han accedido a las asambleas legislativas de la región (...) América tiene el mayor porcentaje de mujeres en sus asambleas legislativas, con la excepción de los países nórdicos, que duplican o triplican la representación femenina del resto de áreas del mundo (Martínez y Garrido, 2013, p. 413).*

Precisamente estos últimos autores destacan la importancia que ha tenido la reforma de cuotas de género como un paso anterior de la “Paridad en todo” como lo han señalado Cárdenas y Cortés en su capítulo de este libro. Estas autoras afirman que las cuotas y después la paridad han sido medidas importantes para llegar al punto en el que la representación política de las mujeres se encuentra comparativamente mejor que en cualquier punto previo de la historia de nuestro país.

Asimismo, vemos cómo esta tendencia se reproduce en otros contextos latinoamericanos, donde, a partir de estos rediseños institucionales, se fortalece el activismo y la consolidación de redes al interior de las mismas legislaturas para ampliar la representación descriptiva de las mujeres.

Como lo explican Caminotti y Del Coglio (2019) existen tres mecanismos principales a través de los cuales se explica la ampliación de la participación femenina en espacios legislativos: 1) movilización de mujeres dentro y fuera de los partidos políticos, 2) diseminación de ideas emergentes de igualdad y representación y 3) apoyo de líderes poderosos por motivaciones estratégicas y / o normativas.

Estos tres mecanismos interactúan en grados diferentes en momentos y lugares también distintos, pues mientras que algunas veces las reformas empiezan por la vía de las cuotas como en Argentina; otras reformas son resultado de la presión desde los movimientos sociales, como el caso de la Marea Verde en Argentina donde se despenalizó el aborto a nivel nacional en 2020. Mientras que, en otros casos, dichas reformas son producto del apoyo de lí-

deres en el poder que, como en el caso de México en la década de los 90, adoptaron cuotas voluntarias en dos partidos políticos, primero, en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) entre 1990 y 1992, y posteriormente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1996, antes de que hubiera una legislación vinculante (Martínez y Garrido, 2013).

Aunque Argentina y México son dos países vanguardistas en América Latina, en términos del avance de la representación femenina descriptiva, ambos han tenido procesos distintos. En los dos casos, las leyes de cuota de género se promulgaron en la década de los noventa: Argentina en 1991<sup>3</sup> y México en 1996; y a partir de ahí, la representación de las mujeres en los espacios legislativos ha crecido de manera sólida y sostenida (Martínez y Garrido, 2013).

De acuerdo también con Martínez y Garrido (2013), la introducción de estas leyes en ambos casos con distintos contextos, encontraron su impulso en importantes movimientos de cambio y apertura en el sistema político.

En el caso argentino, el movimiento vino a partir de un pacto del Poder Ejecutivo con los partidos políticos de izquierda, lo cual representaba un cambio cualitativo en las inercias de la masculinización de las élites políticas (Tula, 2015).

En México, las cuotas voluntarias fueron introducidas por los partidos políticos. En primer lugar, el PRD que en 1990 introdujo el 20% de mujeres en la dirección del partido y en 1992 también en sus listas electorales. El PRI modificó sus estatutos en 1996, de manera tal que no se presentaran más del 70% de candidaturas de un mismo sexo. Aunque más ambigua, dicha modificación representó el precedente de la reforma de cuotas y posteriormente de paridad (Martínez y Garrido, 2013).

Al respecto, es importante notar que mientras la mayoría de los países latinoamericanos optaron por la vía de las cuotas y posteriormente de la paridad, otros que, aunque tienen altos índices de desarrollo humano y participación política, se quedaron rezagados.

*Paradójicamente, en Uruguay y Chile, pese a ser los dos primeros países de América Latina en reconocer el derecho de voto para las mujeres, no se ha aprobado una ley basada en el modelo de cuotas, hasta la reciente modificación uruguaya en 2009. En Uruguay sólo algunos partidos de la izquierda (...) habían acogido las cuotas voluntarias, mientras que los dis-*

---

<sup>3</sup> Véase Ley 21.012 o Ley de Cupo Femenino en la República Argentina.

*tintos proyectos de ley presentados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la nación han fracasado en su intento de introducir la cuota-ficación (Martínez y Garrido, 2013, p. 412).*

Resulta sorprendente que Uruguay haya aplicado hasta las elecciones de 2014 la legislación materia de paridad,<sup>4</sup> considerando que históricamente tenía una de las legislaciones más progresistas del continente. Por ejemplo, fue el primer país en despenalizar el aborto a nivel nacional, aunque con mucho cuidado para no meterse en problemas internacionales o regionales con las legislaciones muy conservadoras de Chile, o en el caso de Argentina (que en ese entonces no contemplaba la interrupción voluntaria del embarazo).<sup>5</sup>

*Uruguay quedó un poco rezagado respecto a su propia historia, porque era bastante vanguardista en los derechos de las mujeres, por ejemplo, en los derechos políticos. Pero no solo quedó rezagado respecto a su propia historia, sino que también está rezagado con respecto a cómo han avanzado otros países de la región. Ese es el diagnóstico. Uruguay ha avanzado, pero los cambios son demasiado lentos, los progresos son tan minimalistas que las estimaciones muestran que precisaríamos un siglo más para estar en una situación sustantivamente diferente. Y en el tema de la concentración de poder muchas veces uno habla solo del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, como si fueran los únicos ámbitos de toma de decisión. (Furtado, 4 al 10 de marzo de 2021, p.1).*

Por su parte Chile, cuya dinámica legislativa es mucho más lenta que en el resto de la región,<sup>6</sup> también sorprende por la alta participación femenina en el Poder Ejecutivo, empezando por las dos presidencias de Michelle Bachelet, sumado a la ocupación de las carteras ministeriales hasta en 50% de presencia de mujeres. Sería hasta la integración del constituyente de 2019 que se garantizó la participación del 50% de mujeres en la redacción del texto y posteriormente, de acuerdo con los datos publicados, la paridad está garantizada en la nueva Constitución chilena (France 24, 8 de marzo de 2021).

---

4 “En las elecciones nacionales de 2014 en Uruguay se utilizó por primera vez una ley de cuotas para la elección del Congreso (...) En las elecciones nacionales de 2014, Uruguay aplicó por primera vez una ley de cuotas para la elección del Congreso que tuvo un impacto menor en términos cuantitativos: la tasa de mujeres electas pasó de 14,7% en 2009 a 19,2% en 2014”. La Ley 18.476 ha pasado por diversas y progresivas etapas en un sistema político reacio y conservador a la paridad (Pérez, 2015).

5 La interrupción voluntaria del embarazo en Uruguay fue legalizada a nivel nacional, desde 2012 se realiza únicamente a ciudadanas uruguayas o bien extranjeras residentes en las primeras 12 semanas de embarazo. (MSP Uruguay, 2019).

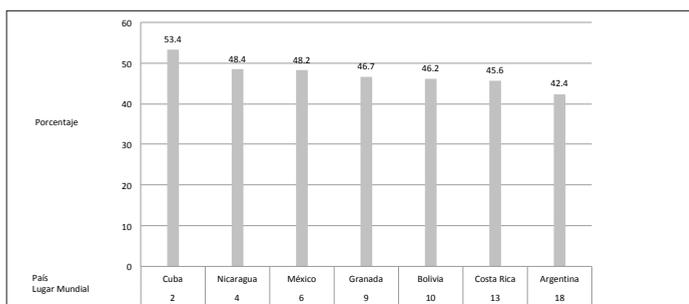
6 En Chile, el aborto fue despenalizado únicamente por tres causales hasta el año 2017, marcando un importante rezago respecto al resto de los países latinoamericanos, excepto Centroamérica.

El hecho de que el Constituyente ya esté integrado por el 50% de mujeres podría ser un muy buen indicador hacia la representación sustantiva en Chile, dado que la igualdad de género estará ya contenida en la norma fundamental.

El de Chile podría ser el caso inverso —a nivel institucional exclusivamente— a México, donde se ha consolidado la participación de las mujeres desde el Poder Ejecutivo. Los resultados a mediano plazo de la acción afirmativa de cuotas femeninas ya tienen un efecto concreto en la región latinoamericana en general, y en México en particular.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria (IPU) y ONU Mujeres (2021), México ocupa el sexto lugar a nivel mundial respecto a la representación de las mujeres en escaños parlamentarios: 48.2% para la Cámara Baja y 49.2% para la Cámara Alta; únicamente por debajo de Cuba (53.4%) y de Nicaragua (48.4%). Este año Argentina se ubica en el lugar mundial 18 con 42.4% y 40.3% en las Cámaras Alta y Baja, respectivamente, como se puede observar en la gráfica siguiente.

Gráfica 1.  
Representación política de las mujeres  
en el Poder Legislativo (Cámara baja) en América Latina  
(IPU-ONU Mujeres, 2021)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de ONU Mujeres, 2021.

En este sentido, el trabajo de la Legislatura LXIV (2018-2021) ha sido fundamental para sostener y profundizar la reforma política electoral de 2014 (véase Cárdenas y Cortés en este libro), así como para transversalizar la paridad que durante esta última legislatura ha registrado cambios sustanciales que no se limitan a las candidaturas para cargos legislativos o las listas plurinominales, sino también para las candidaturas a los ejecutivos estatales y municipales.

La transversalización de la paridad en México, como lo afirman Cárdenas y Cortés (véase capítulo en este libro) ha logrado grandes progresos en términos de la participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones a nivel local y nacional. En este sentido, este 2021 será el momento con más mujeres gobernadoras a nivel nacional y prácticamente con presencia paritaria en ambas Cámaras del Poder Legislativo. Sin duda, el Poder Judicial, como lo hemos visto en otros ámbitos es el más renuente al cambio, lo cual no supone desde luego dejar que las inercias de la élite se sigan reproduciendo, sino más bien por la vía política continuar buscando la representación de las mujeres también en estos espacios de decisión.

## Consideraciones finales

Comparativamente frente a otras regiones del mundo, América Latina es una región de gran activismo respecto a la igualdad de género. Al revisar los datos de IPU y ONU Mujeres para 2021, esta área geográfica se encuentra por encima de la media mundial y tiene uno de los promedios más altos del mundo.

Finalmente, los procesos políticos regionales y en México en particular han recibido un respaldo institucional constante que empieza a ver resultados tanto en la transversalización de la paridad, reflejada en más candidaturas femeninas para cargos del Poder Ejecutivo municipales y estatales, así como en el gradual avance de la representación sustantiva para que poco a poco, como lo explican Freidenberg y Došek (2018), se visibilicen y modifiquen gradualmente las prácticas e inercias culturales en nuestras sociedades.

## Fuentes consultadas

- BADIE, B. Y HERMET, G. (1993). *Política Comparada*. México: FCE.
- CAMINOTTI, M. (2015). *La Representación Política de las Mujeres en América Latina: dos décadas de avances y retos persistentes*. Proyecto Reformas Políticas en América Latina. OEA, UNAM. Recuperado de <https://n9.cl/t6poe>
- CAMINOTTI, M. y DEL COGLIANO, N. (2019). El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina. *Política y gobierno*. 2 (XXVI).
- CASAS-ZAMORA, K., VIDAURRI, M., MUÑOZ-POGOSSIAN, B. y CHANTO, R. (2016). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington: OEA.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) (9 de agosto de 2007). Países de América Latina y el Caribe aprueban el Consenso de Quito. Comunicado de Prensa. Recuperado de <https://n9.cl/o4t7>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) (2019). *Informe de la 58ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal.
- FERNÁNDEZ, V. (2016). El ingreso de la agenda feminista a la agenda de los medios. *La Trama de la Comunicación*. 2 (20).
- FERNÁNDEZ, V. (4 al 10 de marzo de 2021). Uruguay “quedó rezagado” en equidad de género respecto a “su propia historia” y a otros países de la región. Entrevista con Magdalena Furtado. Recuperado de <https://n9.cl/95kto>
- FRANCE 24 (8 de marzo de 2021). Igualdad de género en la nueva Constitución chilena. *France 24*. Santiago de Chile. Recuperado de <https://n9.cl/9tpzx>
- FREIDENBERG, F., CAMINOTTI, M., MUÑOZ-POGOSSIAN, B. y DOŠEK, T. (2018). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: IECdMx, IJ, UNAM.
- IPU-ONU Mujeres (2021). *Mujeres en la política 2021*. IPU, ONU Mujeres. Recuperado de <https://www.ipu.org/news/women-in-politics-2021>
- MARTÍNEZ, M.A. y GARRIDO, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva. La doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología* 75 (3).
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MSP Uruguay) (2019). *El proceso de despenalización del aborto en Uruguay. Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo*. Montevideo: UNFPA, MSP.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (OEA-UNAM) (2020). Género y política. Participación de la mujer. Proyecto: Reformas políticas en América Latina. Recuperado de <https://n9.cl/05s8m>
- PÉREZ, V. (2015). *Las mujeres en política en Uruguay. De la cuota a la paridad: una reforma necesaria*. Uruguay: Policy Paper, Universidad de la República.
- RODRÍGUEZ ZAMBRANO, H. (2019). Los obstáculos de la brecha de género y la desigualdad de la mujer. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, 29 (xv). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=409661113010>
- TULA, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *Revista Ópera*, 16 (9). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/675/67540057003.pdf>

ZAREMBERG, G. (2011). ¿Cuántos y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En Ríos Vega, E. *Tópicos Electorales: un diálogo judicial entre América y Europa*. 431-465. Recuperado de <https://n9.cl/spu2r>



**AGENDA 2030,  
CAMBIO CLIMÁTICO Y GÉNERO**





# Género, Agenda 2030 y la agenda legislativa de México en la materia

*Blanca Elena Gómez García<sup>1</sup>*

## Introducción

La globalización ha generado el descentramiento del quehacer político superando la idea del Estado-nación como única fuente de autoridad y poder. Gracias a ello, somos testigos del surgimiento de nuevos patrones relacionales entre los distintos actores políticos (tanto nacionales como internacionales) en beneficio del impulso de espacios de gobernanza que propicien la provisión de bienes públicos globales. La agenda de desarrollo global es una muestra de ello.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enfatizan el compromiso mundial de poner fin a la pobreza en todas sus formas, a partir de la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, mediante la protección integral de los derechos humanos bajo un enfoque de desarrollo sostenible y con apego al derecho internacional.

Dicha agenda exhorta a los países a generar sinergias estratégicas para alcanzar las metas trazadas, abre paso al surgimiento de espacios de gobernanza global que permitan la interacción entre una multiplicidad de actores y también reconoce la soberanía de cada país y su responsabilidad absoluta para alcanzar su cumplimiento.

De este modo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha establecido una hoja de ruta que los Estados deben seguir para lograr la transversalización de esta agenda en las estrategias nacionales de desarrollo. Al respecto, México es el país del continente americano más adelantado en la materia gracias a la reforma de la Ley de Planeación realizada en febrero del año 2018, mediante la cual se integran los principios de la Agenda 2030, no sólo a los planes nacionales, estatales, y municipales de desarrollo, sino al propio presupuesto federal.

De igual forma, el presente capítulo revisará las implicaciones que la transversalización de la Agenda 2030 ha tenido en la agenda legislativa mexi-

---

<sup>1</sup> Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora y Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. blanca.gomez01@correo.uia.mx

cana, particularmente en el tema de género, al ser un asunto prioritario de la política mexicana.

## Globalización, gobernanza y Agenda 2030

La globalización ha traído consigo grandes transformaciones, sobre todo en términos políticos, al propiciar la descentralización del poder que tradicionalmente correspondía a los Estados-nación. Siguiendo a Mikler (2020), existen tres corrientes de pensamiento que tratan de dar explicación a estos cambios políticos y relacionales entre los actores del sistema internacional en el marco de la globalización: los globalistas, los escépticos y los transformacionistas.

Los globalistas de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa enfatizaron la retirada del Estado en el ámbito económico. En su opinión, las fuerzas del mercado, ya sea de forma libre o dominada por empresas multinacionales, dictaban opciones políticas abiertas a los Estados, a pesar de la voluntad de sus gobiernos o de sus ciudadanos, socavando severamente su soberanía (Larres y Wittlinger, 2020, p. 250).

Los escépticos contrarrestaron la visión de los globalistas al concebir a la globalización como un discurso o una idea. Según los autores representantes de esta corriente, los Estados siguen siendo actores clave en la política global, por lo que afirman es una falacia que todos los Estados se han debilitado por la globalización de la economía mundial. Por el contrario, afirman que la globalización sirve a los intereses de los Estados poderosos que promueven los intereses de sus negocios multinacionales bajo cierto marco de libertad (Larres y Wittlinger, 2020, pp. 250, 251).

Los transformacionistas no piensan que el Estado está siendo cada vez más irrelevante en el marco de la globalización. Ellos aseveran que lo que presenciamos es la reconceptualización de su agencia política; en otras palabras, reconocen que otros actores de las relaciones internacionales van adquiriendo un mayor papel político, dibujando una compleja imagen de la política global (Larres y Wittlinger, 2020, p. 251). Los Estados comparten su función de agencia política con actores como los organismos internacionales, las empresas transnacionales, sociedad civil y otros actores no estatales.

Bajo esta visión transformacionista, los diferentes actores políticos se relacionan de diversas formas, con disímiles intensidades y para varios temas

con el objetivo de producir bienes públicos. Bajo esta perspectiva, los actores tienden a homologar sus políticas hacia agendas comunes, favoreciendo el surgimiento de un tipo de gobernanza global.

Para Kooiman, la gobernanza puede ser equiparada con la acción de gobernar, y a su vez:

*gobernar puede considerarse como la totalidad de interacciones, en las que participan actores públicos y privados, con el objetivo de resolver problemas sociales o crear oportunidades sociales; asistir a las instituciones como contextos para estas interacciones de gobernanza; y estableciendo una base normativa para todas esas actividades (2003, p. 5).*

Abonando a lo anterior, Rhodes (2007) afirma que, en consecuencia, el Estado fragmenta el ofrecimiento de los servicios y multiplica las redes, lo cual quiere decir que la gobernanza se convierte en el acto de gestionar redes. El concepto de red lo equipara a la interdependencia de los diversos actores involucrados en la prestación de servicios públicos.

Desde su surgimiento al final de la Segunda Guerra Mundial, la agenda de desarrollo internacional ha impulsado patrones de gobernanza internacional al promover la producción y gestión de bienes públicos globales. Desde la agenda de desarrollo del milenio, la promoción y garantía de los derechos humanos ha ocupado un lugar central en la gobernanza global y la Agenda 2030 representa el punto cúlpe de este proceso.

A través de la Resolución A/RES/70/1, el 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU aprobó la denominada Agenda 2030; un plan de acción global contenido en 17 ODS que abordan derechos esenciales, tales como la alimentación, la salud, la educación, un medio ambiente sano, entre otros (véase Figura 1), contiene 169 metas y 231 indicadores que buscan conjugar las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) (Asamblea General, 2015).

Figura 1.  
Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: ONU, 2015.

Bajo la promesa de no dejar a nadie atrás (Asamblea General, 2015, p. 1), la Agenda 2030 exige velar por la transversalidad de sus objetivos en las políticas de planeación y presupuesto de los Estados que deciden implementarla, e identifica en las estrategias de cooperación internacional una herramienta necesaria para la aceleración del cumplimiento de las metas planteadas. Esto a través de la generación de alianzas estratégicas con actores como organismos internacionales, sociedad civil y actores del sector privado.

En este sentido, la Agenda 2030 ha abierto nuevos espacios políticos en la dinámica de la gestión de la gobernanza global. Durante la implementación de la Agenda del Milenio en el año 2000, donde el proceso nacional de implementación transcurría bajo el libre albedrío de los Estados, en febrero de 2016, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo preparó el documento titulado Guía de referencia para los equipos de las Naciones Unidas en los países. En dicho documento, se trazó una hoja de ruta para la transversalización de los ODS en las estructuras administrativas de los Estados mediante la denominada estrategia TAAPP (Transversalización, Aceleración y Apoyo a Políticas Públicas). Bajo esta estrategia, la transversalización se refiere a la incorporación de los ODS en los planes de desarrollo nacionales, subnaciona-

les y locales, así como a la alineación de las asignaciones presupuestarias con dichas prioridades (Swanson, 2016, p. 10).

La aceleración se refiere a la orientación de los recursos nacionales, y de otras fuentes, hacia áreas prioritarias en el proceso de transversalización, prestando especial atención a las sinergias entre sectores, financiamiento y alianzas. Apoyo a las políticas públicas se refiere a velar por las competencias y los conocimientos especializados del Sistema de Desarrollo de la ONU se ponga a disposición de los miembros de manera oportuna y al menor costo posible para favorecer el alcance de las metas planteadas en los ODS (Swanson, 2016, pp. 10-11).

Aunque dicha hoja de ruta para la adopción de la Agenda 2030 brinda pasos específicos a seguir para su territorialización en los contextos nacionales, tales como el interés de actores políticos por incluir en su quehacer las recomendaciones de las instituciones internacionales o la legitimidad reconocida por los actores no estatales a las recomendaciones internacionales (Siegel y Bastos, 2020).

Al respecto, México es uno de los países de América Latina más avanzados en materia de implementación de la Agenda 2030. Desde la Cumbre del Milenio, nuestro país realizó una serie de adaptaciones para generar la institucionalidad correspondiente para cumplir, en aquel momento, con la implementación de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En 2004, instaló el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los ODM (CTESIODM) y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), integrada por 14 Secretarías de Estado (Gómez, 2019, pp. 63, 64).

Para 2015, el CTESIODM se transformó en el Comité Técnico Especializado de los ODS (CTEODS), estableciendo grupos de trabajo con organismos internacionales, sector académico, sociedad civil, gobiernos locales y empresas. Durante el sexenio 2012-2018, se otorgó a la Oficina de la Presidencia de la República el liderazgo en el proceso de la implementación de los ODS. En este mismo periodo, se creó la plataforma de indicadores de seguimiento de la Agenda 2030 gracias a la colaboración entre la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) de esta y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Otras acciones fueron tomadas en favor de la implementación de los ODS, tales como la creación de la Comisión para el Cumplimiento de la Agenda 2030 por parte la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) o la ins-

talación del Grupo de Trabajo para el Seguimiento Legislativo de los ODS en el Senado de la República.

Para julio de 2016, México fue uno de los primeros países del mundo en presentar su Informe Nacional Voluntario, en el seno del Foro de Alto Nivel de la ONU. En abril de 2017, se instaló el Consejo Nacional de la Agenda 2030, un espacio de encuentro y colaboración entre académicos, sociedad civil, empresas, representantes de organismos internacionales, legisladores federales y gobernadores. Aunado a lo anterior, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) creó la Alianza por la Sostenibilidad, una iniciativa coordinada en conjunto con el sector privado en favor de la transversalización de los ODS.

En febrero de 2018, se efectuó la acción más emblemática hacia la alineación de la política nacional de desarrollo con la Agenda 2030, con la promulgación de la reforma a la Ley de Planeación que vuelve transversal el diseño del presupuesto federal con las dimensiones del desarrollo sostenible. Derivado de lo anterior, nuestro país ha completado la hoja de ruta, ya que no solamente cuenta con la institucionalidad necesaria para la implementación de la agenda de desarrollo internacional, sino que ha generado un sistema de mapeo y monitoreo. Además, ha realizado las reformas legislativas necesarias en favor de la aceleración del cumplimiento de los ODS (véase Figura 2).

Figura 2.  
México y la Agenda 2030



Fuente: Elaboración propia.

## Género y Agenda 2030

Uno de los pilares esenciales del desarrollo sostenible es la igualdad entre hombres y mujeres a partir de una redistribución de poder entre ellos. En este sentido, la Agenda 2030 promueve el empoderamiento de las mujeres a partir de la eliminación de los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que lo impiden. Aunque el tema de género es transversal a los 17 ODS, el ODS 5 “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas” aglutina las acciones en favor de la deconstrucción de roles tradicionales de género que han perpetuado las condiciones de desigualdad para las mujeres, por lo que el presente análisis se centra en dicho objetivo.

El ODS 5 ha establecido como metas poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres, eliminar todas las formas de violencia, reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado, favorecer la participación de las mujeres en la vida política, asegurar el acceso universal a la salud sexual, emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género, entre otros (véase Tabla 1).

Tabla 1.  
Indicadores globales ODS 5

<b>ODS 5 Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas</b>	
<b>Metas globales</b>	<b>Indicadores globales</b>
5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.	5.1.1 Determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo.
5.2 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.	5.2.1 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad.  5.2.2 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho.

<p>5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.</p>	<p>5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años.</p> <p>5.3.2 Proporción de niñas y mujeres de entre 15 y 49 años que han sufrido mutilación o ablación genital femenina, desglosada por edad.</p>
<p>5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.</p>	<p>5.4.1 Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación.</p>
<p>5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.</p>	<p>5.5.1 Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales.</p> <p>5.5.2 Proporción de mujeres en cargos directivos.</p>
<p>5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.</p>	<p>5.6.1 Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva.</p> <p>5.6.2 Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a los hombres y las mujeres a partir de los 15 años de edad un acceso pleno e igualitario a los servicios de salud sexual y reproductiva y a la información y educación al respecto.</p>
<p>5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.</p>	<p>5.a.1 a) Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosada por sexo; y b) proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia.</p> <p>5.a.2 Proporción de países cuyo ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad o el control de las tierras.</p>

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.	5.b.1 Proporción de personas que poseen un teléfono móvil, desglosada por sexo.
5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.	5.c.1 Proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la asignación de fondos públicos para ese fin.

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión de Estadística, 2015, pp. 6-8.

Aunque nuestro país no adoptó la totalidad de metas internacionales contenidas en el ODS 5, sí se comprometió con metas clave para el empoderamiento de las mujeres, tales como eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres, erradicar las prácticas nocivas, reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados y asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres en la vida económica, política y pública. Incluso, propuso el seguimiento de metas nacionales, como la participación paritaria y efectiva de las mujeres en la vida política, económica y pública, con énfasis en la disminución de brechas de todo tipo, la salarial, en el mercado laboral y la carga doméstica de cuidados, entre otras (véase Tabla 2).

En el contexto nacional, la violencia contra la mujer tiene una incidencia alta que suele ser ascendente. Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, la violencia en el ámbito conyugal afecta a 25.6% de las mexicanas entre 15 y 49 años. Según la misma encuesta, la violencia hacia las mujeres es más frecuente en las ciudades donde 26.7% de las mujeres reportan haberla vivido. De ellas, el 32.1% pertenecen al estrato social más bajo. En contraste, solo el 23% de las mujeres que residen en zonas rurales reportó haber vivido violencia doméstica. De ellas, el 22.1% son indígenas del estrato más pobre.

Como bien explica Echarri (2020), los resultados anteriores hay que tomarlos con precaución, ya que la violencia puede ser reconocida mejor por las mujeres que cuentan con mayor escolaridad y acceso a información, que por las mujeres de ámbitos rurales que al normalizar los patrones de violencia suelen no reconocerlos (pp. 24-26).

Respecto a las prácticas nocivas, el matrimonio infantil se coloca con la mayor incidencia en la realidad mexicana:

*[En] el estrato alto en grandes ciudades, el matrimonio infantil solamente se da en 5.2 por ciento de los casos, para las mujeres del estrato bajo urbano crece a 24.8 por ciento, cifra superior al promedio nacional (17.7%) mientras que entre las mujeres rurales más pobres alcanza 32.4 por ciento y entre las indígenas rurales más pobres es de 37.9 por ciento. (...) Este indicador está estrechamente relacionado con el de la fecundidad adolescente: 13.9 por ciento de las mexicanas (...) inició la maternidad cuando era menor de edad. Si bien, este inicio temprano de la reproducción afecta a casi una de cada cinco (23.7%) de las mujeres rurales más pobres y a un poco más de las indígenas en los mismos contextos (27.4%), entre las mujeres del estrato bajo en ámbitos urbanos alcanza 19.8 por ciento, pero solamente afecta a cuatro de cada 100 en el estrato alto en las grandes ciudades (Echarri, 2020, p. 26).*

Sobre los cuidados y el trabajo doméstico encontramos que, según la Encuesta Intercensal del INEGI (2015), en México las mujeres dedican a la semana 19.8 horas a los cuidados y 41.9 horas al trabajo no remunerado en conjunto, 4.4 veces más tiempo que los hombres a actividades no remuneradas. Las mujeres indígenas más pobres de zonas rurales se encuentran en mayor condición de desigualdad, ya que dedican 5.7 veces más tiempo que los hombres a actividades no remuneradas (Echarri, 2020, pp. 29-30).

Respecto a la salud reproductiva, solo el 8.6% de las mujeres del estrato alto en grandes ciudades no tiene poder de decisión sobre la misma, respecto al 19.2% de las mujeres indígenas rurales del estrato más bajo (Echarri, 2020, pp. 30, 31). La transversalización de la Agenda 2030, en este caso, las metas e indicadores del ODS 5, buscan darle atención a los retos que enfrentamos en materia de desigualdad de género y empoderamiento de la mujer, poniendo énfasis en su incorporación en las agendas legislativas.

Tabla 2.  
Indicadores ODS 5 reportados por México

<b>ODS 5 Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas</b>	
<b>Metas</b>	<b>Indicadores</b>
<p>5.2 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.</p>	<p>5.2.1.a Proporción de mujeres de 15 años de edad o más, que han sufrido violencia física, sexual o psicológica infligida por un compañero íntimo actual o anterior, en los 12 meses anteriores, por entidad federativa según tipo de violencia.</p> <p>5.2.1.b Proporción de mujeres de 15 años de edad o más, que han sufrido violencia física, sexual o psicológica infligida por un compañero íntimo actual o anterior, en los 12 meses anteriores, por grupos de edad según tipo de violencia.</p> <p>5.2.2.a Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, por entidad federativa y lugar del hecho.</p> <p>5.2.2.b Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho.</p>
<p>5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.</p>	<p>5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años.</p>
<p>5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.</p>	<p>5.4.1 Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación.</p>

<p>5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.</p>	<p>5.5.1.a Proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados.</p> <p>5.5.1.b Proporción de mujeres en las gubernaturas de las entidades federativas.</p> <p>5.5.1.c Proporción de presidentas municipales.</p> <p>5.5.2 Proporción de mujeres en cargos directivos.</p>
<p>5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.</p>	<p>5.b.1 Proporción de personas que utilizan teléfonos móviles, desglosada por sexo.</p>
<p>5n.1 Participación paritaria y efectiva de las mujeres en la vida política, económica y pública, con énfasis en la disminución de brechas de todo tipo, entre ellas la salarial, en el mercado laboral y la carga doméstica de cuidados.</p>	<p>5n.1.1 Razón del ingreso laboral de trabajadoras/trabajadores por nivel de escolaridad.</p> <p>5n.1.2 Brecha en el tiempo promedio que hombres y mujeres destinan a quehaceres domésticos, por grupos de edad.</p> <p>5n.1.3 Brecha en el tiempo promedio que niñas y niños destinan a quehaceres domésticos y al cuidado a integrantes del hogar.</p> <p>5n.1.4 Ingreso laboral real promedio de las personas ocupadas según sexo.</p>
<p>Meta 5n.3 Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado</p>	<p>5n.3.1 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han experimentado violencia física o sexual por otro agresor distinto a la pareja y pidieron apoyo a alguna institución o presentaron una queja o denuncia ante alguna autoridad.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de México-INEGI, s.f.

## Agenda legislativa y género

La Legislatura LXIV (2018-2021) de la Cámara de Diputados es conocida como la *Legislatura de la paridad de género*. En su agenda de trabajo, se realizaron reformas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género (véase Cárdenas y Cortés en el presente libro), a través de la aprobación, en diciembre del 2019.

Un acierto más de la agenda legislativa fue el reconocimiento de la violencia digital y las reformas en favor de su sanción a través de la denominada Ley Olimpia (véase Amilpas en el presente libro).

En materia de violencia obstétrica, en noviembre de 2019, la LXIV legislatura aprobó reformas a los artículos 61, 62, 64 y 65 de la Ley General de Salud, así como al artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) para incorporar en la ley el término violencia obstétrica y garantizar servicios de salud libres de estas prácticas a mujeres durante el embarazo, parto y puerperio (Cámara de Diputados, 2019).

A principios de 2021, la Cámara de Diputados aprobó reformas a la LGAMVLV, para incluir los conceptos de violencia simbólica y mediática (véase Samaniego en el presente libro), definiéndolas como aquellas que promueven los estereotipos de género (Cámara de Diputados, 2021).

## Consideraciones finales

La existencia de problemas sociales que trascienden las fronteras ha favorecido el reconocimiento de una agenda de desarrollo global en favor de la provisión de bienes públicos globales. En el caso de género, la Agenda 2030 pone énfasis a la promoción y garantía de los derechos humanos en favor de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas.

De esta forma, la transversalización de los ODS a la estrategia mexicana de desarrollo ha favorecido a la generación de espacios de gobernanza reconocidos por los actores políticos nacionales, gracias a lo cual no únicamente avanzamos en la generación de institucionalidad, sistemas de monitoreo y seguimiento, sino incluso en la incorporación de reformas a la ley de planeación para garantizar que tanto los planes de desarrollo, en todos los niveles, como el presupuesto federal abonen al cumplimiento de las metas establecidas.

Aunado a lo anterior, la agenda de la Legislatura LXIV ha avanzado en el reconocimiento, la atención y sanción de diferentes violencias que enfrentan

las mujeres, lo cual sin duda representa un avance sustantivo en la materia. Sin embargo, aún hay temas pendientes que requieren atención.

Finalmente, los temas de la violencia y la disparidad de género están relacionados con profundas desigualdades económicas, simbólicas y políticas que exigen el diseño de acciones estratégicas para darles solución. No se debe perder de vista la necesidad de su consideración en la elaboración de la futura agenda legislativa; temas como la sensibilización respecto a los derechos humanos de las mujeres resultan fundamentales para convertirlas en agentes promotoras de su empoderamiento.

## Fuentes consultadas

- CÁMARA DE DIPUTADOS (2019). Nota N°. 3783, Recuperado de <https://n9.cl/fgml9>
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021). Boletín N°. 3882, Recuperado de <https://n9.cl/nx8w9>
- COMISIÓN DE ESTADÍSTICA (2015). Anexo: Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/71/313. Asamblea General, Naciones Unidas.
- ECHARRÍ CÁNOVAS, C. J. (2020). *Interseccionalidad de las desigualdades de género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS*. Ciudad de México: CONAPO, ONU Mujeres.
- GOBIERNO DE MÉXICO E INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI) (s.f.) Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://agenda2030.mx/#/home>
- GÓMEZ GARCÍA, B. E. (2019). Informe sobre el estatus de la dimensión social de la Agenda 2030 en los miembros de la CISS. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as governance*. London: SAGE Publications.
- LARRES, K. y WITTLINGER, R. (2020). *Understanding Global Politics. Actors and Themes in International Affairs*. London: Routledge.
- LECHNER, N. (1996). Las transformaciones de la política, *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (1).
- MIKLER, J. (2020). Multinational Businesses. En Larres, K. y R. Wittlinger (Coords.). *Understanding Global Politics. Actors and Themes in International Affairs*. London: Routledge.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1. Nueva York: Asamblea General. Recuperado de <https://n9.cl/l2ot>
- SIEGEL, K. y BASTOS LIMA, M. G. (2020). When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America, *World Development*, 135.
- SWANSON, D. (2016). *Guía de referencia para los Equipos de las Naciones Unidas en los países*. Nueva York: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RHODES, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28 (8).



# Incorporación de la perspectiva de género en la legislación climática en México: retos para la LXIV Legislatura

Ruth Zavala Hernández<sup>1</sup>

## Introducción

**E**l cambio climático es un problema complejo por sus causas y efectos, las cuales están vinculadas directamente con el sistema económico capitalista. La forma en que funciona la economía ha puesto al planeta en una situación de crisis ecológica y con ello se vulnera la vida de todas las especies que lo habitamos. Desde el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible en el documento *Nuestro Futuro Común* en 1987, la Comisión Brundtland nos advertía de la íntima relación de interdependencia de las tres esferas que integran a este paradigma: social, ambiental y económica. El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (ONU, 1987, p. 23).

El origen y los impactos del cambio climático tienen efectos directos sobre la esfera social. Este capítulo se centra en la relación género y cambio climático, esto en el contexto de México y en el marco de la LXIV Legislatura, con la finalidad de definir una serie de recomendaciones sobre acciones capaces de transformar la realidad y alcanzar la justicia climática.

Los efectos del cambio climático son y serán desiguales entre hombres y mujeres por diversas razones, entre ellas, los roles de género y la pobreza. El cambio climático tiende a profundizar las desigualdades de género.<sup>2</sup> Asimismo, dichas desigualdades provocan que las mujeres sean las más afectadas.

---

1 Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM; Profesora de asignatura adscrita al Centro de Estudios Políticos y al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; Profesora de cátedra del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana. Candidata a Investigadora Nacional (SNI-Conacyt). [ruthzavala@comunidad.unam.mx](mailto:ruthzavala@comunidad.unam.mx)

2 Asimetría social, política, económica y cultural entre mujeres y hombres. Históricamente, las mujeres han estado relegadas a la esfera privada, mientras que los hombres han tenido mayor participación en la esfera pública. Esta situación ha derivado en que las mujeres tengan un acceso limitado a la riqueza, a los cargos de toma de decisiones, a empleos remunerados en igualdad a los hombres y en que sean tratadas de forma discriminatoria. La desigualdad de género se relaciona con factores económicos, sociales, políticos y culturales cuya evidencia y magnitud puede captarse a través de las brechas de género (Inmujeres, 2007).

Este trabajo parte de la idea de que es de vital importancia incorporar la perspectiva de género a las acciones y políticas públicas encaminadas a enfrentar el problema del cambio climático, siendo la igualdad de género un componente esencial para alcanzar el desarrollo sostenible.

Con esta finalidad el presente capítulo se encuentra dividido en tres partes, a saber: antecedentes, donde se aborda la relación de las mujeres con la naturaleza, la cual es cualitativamente distinta a la que han tenido los hombres a lo largo de la historia. Se hace una breve revisión de los conceptos teóricos que permiten comprender por qué los hombres y las mujeres han contribuido de manera desigual a la crisis ambiental actual. Esto nos permite entender que los roles de género son un elemento que clarifica parte de las causas de la crisis climática actual.

En la segunda parte titulada México, se revisa cuál es el papel de nuestro país en las negociaciones internacionales sobre cambio climático y se visibiliza la necesidad de transversalizar el enfoque de género en la política climática. Además, se ejemplifica la relación desigual de las mujeres y los hombres con la naturaleza a partir de la tenencia de la tierra en México con datos del Registro Nacional Agrario (RNA).

Finalmente, la tercera parte se titula Legislatura LXIV (2018-2021): Iniciativa de reforma a la Ley General de Cambio Climático. Considero que esta iniciativa de reforma fue un acierto de la presente Legislatura, pues a partir del desarrollo de esta investigación, se hace clara la urgencia de un cambio de enfoque para cumplir tanto con los objetivos de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como con los compromisos adquiridos ante el Acuerdo de París sobre cambio climático del cual México es parte.

## Antecedentes

El estudio de la relación entre mujeres y la naturaleza surge en la década de los años setenta. Este análisis se originó de forma paralela a las diversas críticas al modelo de desarrollo que ha traído como consecuencia la degradación progresiva de la naturaleza (Meadows, Meadows, Randers, y Behrens, 1972). A partir de entonces, existen diferentes orientaciones conceptuales y teórico-metodológicas, desde el ecofeminismo (Shiva, 2010; Mellor, 1997) hasta género y medio ambiente.

La inclusión de una perspectiva de género fue el resultado de la serie de cuestionamientos realizados desde el ecofeminismo y el enfoque de mujeres

y medio ambiente. En el enfoque de género se hace énfasis en que la relación con la naturaleza de las mujeres y los hombres ha sido desigual como producto de la construcción social de roles según el sexo biológico. Históricamente, las mujeres se han encargado de la reproducción y los hombres de la producción. En palabras de Arizpe (1991), es necesario formular preguntas como quién usa qué recursos y por qué dichos recursos son utilizados de manera diferenciada. Para comprender la desigualdad es necesario entender cómo y quiénes pueden acceder, utilizar y controlar los recursos naturales.

A diferencia del ecofeminismo, el enfoque de género y medio ambiente propone que el análisis no se centre en las mujeres como las víctimas del sistema patriarcal (Mies y Shiva, 1997), porque esto invisibiliza las diferenciaciones que existen entre regiones, etnias, estatus social, etc., lo que conocemos como interseccionalidad<sup>3</sup> (Crenshaw, 1989). Por lo que, es necesario integrarlo en el análisis de las relaciones de poder que prevalecen en la sociedad y que han limitado el acceso de las mujeres a los recursos naturales. El uso, apropiación y administración diferenciado de estos recursos se ha determinado por los diferentes roles que la sociedad les asigna a hombres y mujeres.

A nivel internacional se han logrado avances sobre el reconocimiento de estas desigualdades en diversos acuerdos internacionales que incluyen a las mujeres como un grupo vulnerable y destacan la importancia de integrarlas en los procesos de toma de decisiones a favor del desarrollo sostenible. Incluso la ONU (1992) en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también llamada Cumbre de la Tierra, en su principio 20, reconoce que las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

El año 2015 fue un momento histórico para la configuración de la agenda de desarrollo que se promueve desde la escala internacional. En este año se alcanzaron dos acuerdos a nivel global, por un lado, en septiembre, se dio la renovación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se estableció la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocida como la Agenda 2030 de la ONU. Por otro lado, en diciembre, se firmó el Acuerdo de París sobre cambio climático, que inaugura una nueva etapa en la regulación global del cambio climático desde un enfoque de gobernanza global multinivel.

---

<sup>3</sup> La interseccionalidad como herramienta fue creada por Crenshaw en 1989 y hace referencia a las formas de discriminación combinada, en el sentido de que la violencia se recrudece en función de cuestiones de sexo biológico, raza, edad, condición socio económica, entre otras.

Tanto la Agenda 2030 como el Acuerdo de París reconocen la importancia de incorporar a las mujeres y la perspectiva de género en las políticas que busquen alcanzar un desarrollo sostenible. El cambio climático representa un reto más para lograr la igualdad de género y, para ello, es necesario entender los riesgos e impactos diferenciados entre hombres y mujeres como una tarea necesaria para lograr la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2030.

Estos dos acuerdos representan factores externos que influyen en la formulación de la política climática nacional. Al ser un país que acordó lo que se establece en estos documentos, le corresponde al gobierno mexicano realizar las adecuaciones necesarias en la legislación nacional para cumplir con sus compromisos internacionales.

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climático (IPCC, 2013) la ciencia ha demostrado con una seguridad del 95% que la actividad humana es la causa dominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX. Sin embargo, no todos han contribuido en igual proporción a generar este problema. La fuente principal de las emisiones que provocan el cambio climático son los combustibles fósiles: gas, petróleo y carbón son las fuentes principales de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el mundo.

Las sociedades actualmente están basadas en la energía, a mayor nivel de desarrollo hay una mayor demanda energética. Por lo tanto, las sociedades desarrolladas, históricamente, son las mayores responsables de la crisis ecológica actual.

El núcleo de la idea de la deuda ecológica está basado en que los países desarrollados han contribuido en gran medida en la degradación del medio ambiente, ellos tienen una deuda con los países en desarrollo (Vera, 1998, p. 119). Derivado de esta deuda ecológica, se estableció el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas en diversos instrumentos jurídicos internacionales, como en la Declaración de Río de Janeiro, 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), 1992, y el Protocolo de Kioto, 1997.

Bajo el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas se reconoce que hay actores más responsables y que cuentan con mayores recursos para atender la crisis ambiental. El sentido de la regulación internacional se dirige a los Estados como sujetos de derecho internacional. No obstante, considero que se podría aplicar también a la relación diferenciada de hombres y mujeres con la naturaleza. Para demostrar lo anterior, será necesario

que en el futuro se desarrollen proyectos de investigación que puedan hacer un seguimiento puntal y comparaciones históricas que prueben con claridad la manera desigual en que hombres y mujeres hemos contribuido con la crisis ambiental.

En este sentido, los Estados y los diversos actores que integran a la sociedad cuentan con capacidades diferentes para hacer frente al cambio climático y sus efectos, desarrollando acciones de adaptación al mismo. Los más pobres, los menos responsables de la crisis climática, son los más vulnerables a sus efectos.

Una política climática que pretenda ser exitosa deberá integrar por igual las perspectivas de las mujeres y hombres para proponer acciones que hagan frente a la crisis climática. Tanto en países desarrollados como en desarrollo, las mujeres tienen un papel preponderante en los patrones de consumo en los hogares y son un agente de gran importancia en la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria (Halonen, 2015, p. 10). El término género justamente se refiere a los roles, valores, responsabilidades y oportunidades atribuidos por la sociedad que son asociados a las mujeres y los hombres, así como a las estructuras de poder, tanto visibles como ocultas, prescritas por las costumbres y por las leyes, que rigen las relaciones entre ellos (Manuel y Owren, 2015, p. 27).

## México

Atendiendo al principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas y debido a su condición de país en desarrollo, México no tuvo obligaciones de reducción de emisiones de GEI en la etapa que inauguró el Protocolo de Kioto en 1997. A pesar de lo anterior, ante el crecimiento de países en desarrollo como China e India, el discurso se fue modificando hasta establecer que era necesario que, independientemente del nivel de desarrollo de cada país, todos deben contribuir con reducciones según sus propias capacidades y circunstancias nacionales. Uno de los momentos más delicados sobre este asunto es sin duda la Conferencia de las Partes (COP15) en Copenhague, Dinamarca, en 2009.

En esta reunión, se polarizaron las visiones de países en desarrollo frente a los países desarrollados. Como ya se había mencionado, históricamente, las naciones más desarrolladas son las mayores responsables de la crisis climática. En el 2015, bajo el Acuerdo de París se establecieron las contribuciones

nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) que representan los compromisos de reducción de emisiones a los que se compromete cada Estado parte. A pesar de esto, hay un reconocimiento de los países desarrollados sobre la responsabilidad de crear mecanismos de financiamiento destinados a la transición energética en los países menos favorecidos.

En este contexto, se publicó en México la Ley General de Cambio Climático en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012 durante los últimos meses de la presidencia de Felipe Calderón. Al presidente Enrique Peña Nieto le tocó dar inicio a la instrumentación de la ley recientemente aprobada. Este hecho proyectó a México como referente a nivel internacional (como país cooperante), pues se le reconoce como el primer país en desarrollo en elaborar y aplicar una ley de cambio climático. México recibió solicitudes de otros países para asesorarlos en la formulación de sus proyectos de leyes sobre cambio climático.

## Transversalización del enfoque de género en la política climática

A continuación, abordaré la necesidad de que México transversalice el enfoque de género en la regulación climática. La perspectiva de género incluye las leyes y políticas o programas en los sectores en diferentes escalas y se convierte en una estrategia para transformar tanto las preocupaciones como las experiencias de ambos en la dimensión esencial de la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de dichas políticas y programas. Tiene por objetivo que los beneficios se repartan por igual entre hombres y mujeres para romper con las desigualdades (ECOSOC, 2019).

La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas sobre cambio climático es una tarea fundamental para el reconocimiento de las condiciones y necesidades diferenciadas entre hombre y mujeres. Las causas y consecuencias de este fenómeno se pueden convertir en un factor que profundice las desigualdades existentes. Para Figueres (2015) la mujer debe pensarse como agente de cambio en todos niveles (p. 8).

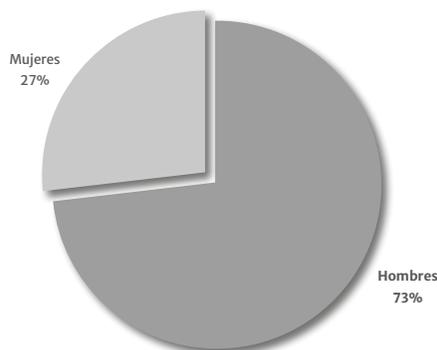
Es necesario tener claro que el cambio climático tiene causas y consecuencias diferenciadas en las regiones, generaciones, grupos socioeconómicos y entre los géneros. Los grupos desfavorecidos tienden a soportar una carga mayor. La degradación de la naturaleza suele estar vinculada a desequilibrios de poder. Las desigualdades sociales y entre géneros son un reflejo de estas

asimetrías (PNUD, 2020, pp. 81-82).

De acuerdo con el IPCC (2014, pp. 18-19), con un nivel de confianza alto, se prevé que en zonas rurales los impactos más importantes en el futuro ocurran a corto plazo. Posteriormente, en relación con la disponibilidad y el suministro de agua, la seguridad alimentaria y los ingresos agrícolas, especialmente en relación con cambios de las zonas de producción de cultivos alimentarios y no alimentarios en todo el mundo. Se prevé que esos impactos afecten desproporcionadamente al bienestar de los pobres en las zonas rurales, como a las familias encabezadas por mujeres y a las familias que tienen un acceso limitado a la tierra, a los modernos insumos agrícolas, a las infraestructuras y a la educación.

A continuación, profundizaré en el tema de las mujeres con acceso limitado a la tierra con la finalidad de dimensionar las desigualdades entre hombres y mujeres a partir de su relación con la naturaleza. De acuerdo con datos del Registro Agrario Nacional (RAN, 2021a) en México hay 5,014,053 millones de integrantes en los Núcleos Agrarios Certificados, de los cuales sólo el 27% son mujeres. Mientras que, los Núcleos Agrarios No Certificados se integran por un total de 348,658, de los cuales las mujeres suman 93,857 (27%). La gráfica siguiente muestra esta desigualdad existente en México sobre la propiedad de la tierra tanto en los núcleos agrarios certificados como los no certificados.

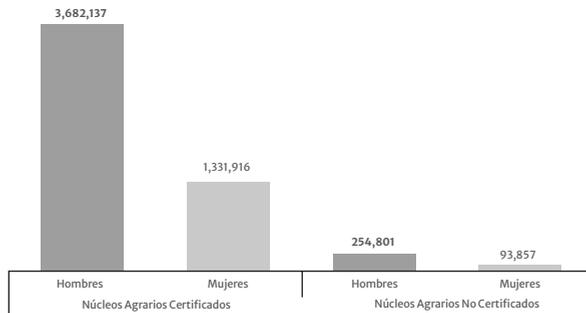
Gráfica 1.  
Núcleos Agrarios Certificados y no Certificados



Fuente: Elaboración propia con base en RAN, 2021a.

A partir de esta gráfica, se puede afirmar que una gran cantidad de mujeres no pueden acceder a programas o créditos, a apoyos económicos por pago de servicios ambientales y a otros estímulos a los que en su mayoría acceden los hombres. La Gráfica 2 muestra en números absolutos la cantidad de hombres y mujeres que ostentan la propiedad de la tierra en los núcleos agrarios certificados y no certificados.

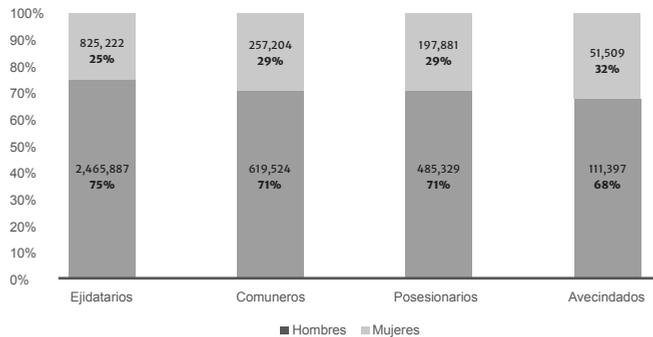
**Gráfica 2.**  
**Número de Integrantes de los Núcleos Agrarios Certificados y No Certificados**



Fuente: Elaboración propia con base en RAN, 2021a.

La Gráfica 3 muestra de manera desagregada cómo se componen tanto en números absolutos como en porcentajes los propietarios hombres y mujeres en los núcleos agrarios certificados entre ejidatarios, comuneros, poseionarios y avecindados.

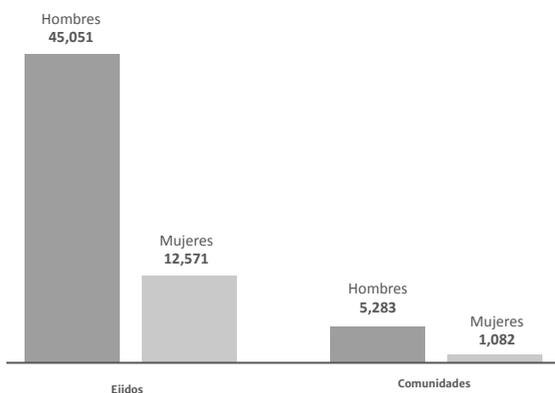
**Gráfica 3.**  
**Núcleos Agrarios Certificados**



Fuente: Elaboración propia con base en RAN, 2021a.

La tenencia de la tierra en México es una muestra más de las brechas entre hombres y mujeres en nuestro país. Es necesario que datos como estos sean fuente de diseño y formulación de la política climática nacional con congruencia entre los tres niveles de gobierno o se correrá el riesgo de mantener o acentuar esta situación. En la Gráfica 4 se muestra que las mujeres tampoco se encuentran representadas en los espacios de toma de decisiones como los hombres.

Gráfica 4.  
Integrantes de Órganos de Representación de Núcleos Agrarios Inscritos en Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR), vigentes al 30 de abril de 2021



Fuente: Elaboración propia con base en RAN, 2021b.

Este texto parte del supuesto que es necesario integrar a las mujeres en los diferentes espacios y niveles de toma de decisiones. Para lograr lo anterior, es necesario que las cifras que nos presentan estas cuatro gráficas comiencen a modificarse en beneficio de una mayor participación política de las mujeres en los órganos de toma de representación agrarios.<sup>4</sup>

En el contexto de la crisis climática, las brechas<sup>5</sup> de género se observan en diferentes ámbitos. Las mujeres que viven en condiciones de exclusión social

4 Los órganos de representación de los núcleos agrarios se encuentran en los ejidos, cargos como el comisariado ejidal que incluye un presidente, secretario y tesorero. El consejo de vigilancia incluye un presidente, primer secretario y segundo secretario. En las comunidades hay un comisariado de bienes comunales que a su vez se compone por un presidente, secretario y tesorero; y un consejo de vigilancia que incluye un presidente, primer secretario y segundo secretario.

5 Medida aritmética que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. En el contexto del análisis con perspectiva de género, se utiliza para expresar la magnitud de las desigualdades existentes entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso, uso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos (Inmujeres, 2007).

tienen limitaciones culturales para movilizarse fuera del espacio doméstico; bajos niveles educativos para poder acceder a información en caso de un desastre o a sistemas de alerta temprana y a los pronósticos del clima. Las mujeres desempeñan un papel importante en el manejo de los recursos naturales. Un ejemplo tangible de los impactos diferenciados es que la tarea de suministrar a las familias de agua y combustible recae mayoritariamente en las mujeres y las niñas. Esta labor será cada vez más difícil de lograr debido al problema de escasez de agua en el territorio nacional.

Ante los compromisos de reducción de GEI que México estableció bajo el Acuerdo de París, es necesario que la NDC sea pensada y formulada con una perspectiva de género, lo cual implicaría: a) asegurar que las mujeres no sólo sean consideradas como beneficiarias de acciones en favor del clima, sino también como generadoras de tecnologías de energía limpia; b) garantizar que las mujeres, con sus capacidades y experiencias, se incorporen al diseño y a la ejecución de programas; y c) volver a examinar la diversidad de nuestros órganos de toma de decisiones mientras elaboramos planes de trabajo para la implementación de objetivos relativos al clima (Towle, 2016).

## **Legislatura LXIV (2018-2021): iniciativa de reforma a la Ley General de Cambio Climático**

La última Conferencia de las Partes realizada en Madrid, España, en 2019 destacó el papel preponderante de las mujeres y niñas para alcanzar los objetivos de reducción de GEI derivados del Acuerdo de París en 2015. De acuerdo con los científicos del IPCC (2018) es necesario que los Estados se comprometan a hacer más ambiciosos sus objetivos para lograr limitar el incremento de la temperatura global por debajo de los 2 °C. El trabajo de las y los legisladores es clave para que México cumpla con sus compromisos de reducción de emisiones.

El 20 de julio de 2020 se presentó una iniciativa para modificar la Ley General de Cambio Climático desde la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados y Diputadas. La propuesta destaca la importancia de garantizar el derecho a un medio ambiente sano e inclusivo. El 18 de marzo de 2021 se aprobó en el pleno de la Cámara con una unanimidad de 430 votos y se remitió al Senado el dictamen que reforma los artículos 2 y 7 de la Ley General de Cambio Climático.

Esta reforma busca reconocer a la mujer en la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales y en el desarrollo sustentable como un principio para la formulación y conducción de la política ambiental. “Se garantiza el derecho a un medio ambiente sano e inclusivo, y se establece la concurrencia de facultades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas con perspectiva de género.” (Cámara de Diputados, 18 de marzo de 2021). De ser aprobada por el Senado, la Federación “establecerá procedimientos para realizar consultas públicas a la sociedad con especial atención en las mujeres, jóvenes y las comunidades rurales, indígenas y afromexicanas, a los sectores público y privado, con el fin de formular la Estrategia Nacional y el Programa, desde una perspectiva de género y un enfoque intercultural.” (Cámara de Diputados, 18 de marzo de 2021).

El 18 de marzo de 2021, se recibió en la Cámara de Senadores el expediente de Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman la fracción I del artículo 2 y las fracciones I y V del artículo 7 de la Ley General de Cambio Climático para quedar de la forma siguiente:

*Artículo 2. Esta ley tiene por objeto:*

*I. Garantizar el derecho a un medio ambiente sano e inclusivo y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas con perspectiva de género para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero;*

*Artículo 7. Son atribuciones de la federación las siguientes:*

*I. Formular y conducir la política nacional en materia de cambio climático con perspectiva de género;*

*V. Establecer procedimientos para realizar consultas públicas a la sociedad con especial atención en las mujeres, jóvenes y las comunidades rurales, indígenas y afromexicanas, a los sectores público y privado, con el fin de formular la Estrategia Nacional y el Programa, desde una perspectiva de género y un enfoque intercultural; (las negritas son mías, muestran las partes que se adicionarían a la versión actual de dichas fracciones).*

En este momento, en la Gaceta del Senado (Cámara de Senadores, 2021), dicha iniciativa de reforma se encuentra en estatus “pendiente”. Considero que, de ser aprobada, esta reforma serviría para realizar una revisión exhaustiva de la legislación climática y ambiental en México. Lo cual es muy

necesario pues nuestro país debe transversalizar la perspectiva de género en todos los temas prioritarios.

El cambio climático es un problema más que tiende a mantener y profundizar las desigualdades entre hombres y mujeres. Por lo tanto, es fundamental que haya coherencia y coordinación entre los tres niveles de gobierno y que haya mayor participación de todos los sectores y actores de nuestra sociedad. Debido a que en gran medida las desigualdades se deben a cuestiones culturales, es necesario capacitar, sensibilizar, formar, entre otros, a toda la sociedad en busca de un desarrollo sostenible inclusivo que haga una realidad la justicia climática.

Sin duda, el contexto actual de la pandemia ocasionada por la Covid-19 ha puesto nuevos retos sobre la mesa y evidenciado otros que se cuestionan cada vez más, como es el tema de los cuidados que corren a cargo mayoritariamente por mujeres. La crisis sanitaria debe ser un elemento catalizador que nos lleve a aspirar a una sociedad justa y acelerar un cambio cultural significativo.

## Consideraciones finales

En la actualidad, las mujeres desempeñan posiciones que habían sido ajenas hasta hace poco tiempo y la participación en la formulación de políticas en pro del medio ambiente es uno de ellos; no obstante, queda mucho por avanzar. A continuación, puntualizaré algunas recomendaciones para considerar en el futuro respecto a la política climática en México. Dos de las principales demandas desde el enfoque de género son: la participación activa de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y la integración de la perspectiva de género en la formulación de políticas públicas ambientales.

Es importante integrar a las mujeres en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas climáticas de adaptación y mitigación. Igualmente, las mujeres deben participar en las negociaciones climáticas en todos los niveles en igual medida que los hombres. Invertir más en la educación de las mujeres será un factor clave para la creación de capacidades. Por esta razón, el presupuesto para las acciones que estén encaminadas al cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático deben considerar la perspectiva de género. Las soluciones deben ser integrales y esto será imposible si se deja de lado la participación de las mujeres. Una política climática que aspire a ser exitosa debe considerar la visión y conocimientos de hombres y mujeres por igual.

Ante la falta de información suficiente, será necesario destinar recursos a proyectos de investigación que muestren de manera clara la relación desigual entre hombres y mujeres con la naturaleza. A partir de ello, se podrá sensibilizar a los tomadores de decisiones para que vean la necesidad de incluir criterios de género en la formulación de las políticas públicas sobre cambio climático y desarrollo sostenible. En la medida que la perspectiva de género se transversalice y se desarrollen indicadores más específicos, será más fácil visibilizar los impactos diferenciados entre mujeres y hombres.

Es necesario integrar la perspectiva de género en toda la legislación ambiental. Los planes de adaptación y mitigación del cambio climático de igual forma deben diseñarse desde esta perspectiva. Reconocer el vínculo entre género y cambio climático y transversalizar este tema en toda la legislación nacional, no sólo lo ambiental, permitirá contribuir en el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y los compromisos que México estableció bajo el Acuerdo de París.

Considero que la relación género y cambio climático debe estar en el centro del debate nacional para transformar a nuestra sociedad en un espacio justo e inclusivo. Será indispensable que haya cambios radicales en los roles que las mujeres continúan desempeñando en la sociedad actualmente para lograrlo. En este texto, se presentaron cifras que nos muestran la desigualdad de la tenencia de la tierra y la escasa participación de mujeres en los órganos de representación tanto en los ejidos como en las comunidades. Es necesario seguir explorando estas asimetrías que impactan negativamente en la vida de las mujeres y las niñas mexicanas.

## Fuentes consultadas

- AGUILAR, L., GRANAT, M. y OWREN, C. (2015). *Las raíces del futuro, Situación actual y progreso en género y cambio climático*. Washington: UICN, CRIM/UNAM, GGCC.
- ARIZPE, L. (1991). The global cube. *International Social Science Journal*. 30 (43).
- CÁMARA DE DIPUTADOS (18 de marzo de 2021). Boletín N° 6118. Incluyen la perspectiva de género en la política nacional en materia de cambio climático. Recuperado de <https://n9.cl/okhma>
- CÁMARA DE DIPUTADOS (20 de julio de 2020). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley General de Cambio Climático en materia de Desarrollo Medio Ambiental Inclusivo. Ciudad de México. Recuperado de <https://n9.cl/xfb4f>

- CÁMARA DE SENADORES (2021). Gaceta del Senado. Recuperado de <https://n9.cl/v4bkw>
- CASAS, M. (2017). *La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático*. Santiago: Cepal, Unión Europea. Recuperado de <https://n9.cl/olzon>
- CRENSHAW, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*. 43 (6).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS (ECOSOC) (6 de junio de 2019). Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y los programas del sistema de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://n9.cl/jtpfx>
- FIGUERES, C. (2015). Prólogo. En Aguilar, L., Granat, M. y Owren, C. *Las raíces del futuro, Situación actual y progreso en género y cambio climático*, Washington: UICN, CRIM/UNAM, GGCC.
- HALONEN, T. (2015). Prefacio. En Aguilar, L., Granat, M. y Owren, C. *Las raíces del futuro, Situación actual y progreso en género y cambio climático*, Washington: UICN, CRIM/UNAM, GGCC.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) (2007). Glosario de términos. México. Recuperado de <https://acortar.link/IIBN3k>
- INSTITUTO DE LA MUJER (2020). Género y cambio climático, Un diagnóstico de situación. Unión Europea: Gobierno de España.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE CAMBIOS CLIMÁTICO (IPCC) (2018). Global Warming of 1.5°C an IPCC Special Report on the Impacts of global Warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development and efforts to eradicate poverty. Summary for Policymakers. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE CAMBIOS CLIMÁTICO (IPCC) (2013). Cambio Climático 2013, Bases Físicas, Resumen para responsables de políticas, Resumen técnico y preguntas frecuentes. OMM, PNUMA. Recuperado de <https://n9.cl/edv2t>
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE CAMBIOS CLIMÁTICO (IPCC) (2014). Cambio Climático 2014, Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad, Resumen para Responsables de Políticas, Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. Ginebra: OMM, PNU-

- MA. Recuperado de <https://n9.cl/3azn2>
- MANUEL, O., y OWREN, C. (2015). Las raíces de un futuro más equitativo y sostenible: Introducción al cambio climático- y la importancia de abordarlos de una manera género responsiva. En Aguilar, L., Granat, M. y Owren, C. *Las raíces del futuro, Situación actual y progreso en género y cambio climático*, Washington: UICN, CRIM/UNAM, GGCC.
- MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L., RANDERS, J. y BEHRENS III, W. W. (1972). *Los límites del crecimiento, Informe al Club de Roma*. Nueva York: Universe Books.
- MELLOR, M. (1997). *Feminism & Ecology*. New York: New York University Press.
- MIES, M. y SHIVA, V. (1997). *Ecofeminismo, Teoría, Crítica y Perspectivas*. Madrid: Icaria Antrazyt, Mujeres, voces y propuestas.
- MUJER Y MEDIO AMBIENTE A.C. (2008). Género y sustentabilidad, Reporte de la situación actual, Instituto Nacional de las Mujeres, México. Recuperado de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100970.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100970.pdf)
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro. Recuperado de <https://n9.cl/dtyv>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1987). *Nuestro Futuro Común*. Nueva York.
- REGISTRO AGRARIO NACIONAL (RAN) (2021a). Sujetos de Núcleos Agrarios Certificados y No Certificados. Recuperado de <https://acortar.link/CJSK1J>
- REGISTRO AGRARIO NACIONAL (RAN) (2021b). Integrantes de Órganos de Representación de Núcleos Agrarios Inscritos en SIMCR vigentes al 30 de abril. Recuperado de [http://www.ran.gob.mx/ran/indic\\_gen/orgrep-avance-2021-abr.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/indic_gen/orgrep-avance-2021-abr.pdf)
- SHIVA, V. (2010). *Staying Alive: Women, Ecology, and Development*. Boston: South End Press.
- TOWLE, A. (2016). París. Mujeres. ¿Y ahora qué? PNUD. Recuperado de <https://n9.cl/sicgt>
- VERA, G. (1998). *Negociando nuestro futuro común. El derecho internacional y el medio ambiente en el umbral del nuevo milenio*. México: FCE, Instituto de Estudios Ambientales, Pontificia Universidad de Perú.



**DERECHO A LOS CUIDADOS  
Y PRECARIZACIÓN LABORAL  
EN RAZÓN DE GÉNERO**





# El derecho a los cuidados, cambio estructural para la igualdad

Martha Tagle Martínez<sup>1</sup>

## Introducción

La paridad de género en la participación y representación ciudadana no está completa si no se logra la igualdad sustantiva en todos los ámbitos. Durante décadas, el movimiento amplio de mujeres y feministas hemos construido las bases necesarias para avanzar en ella, y en el proceso hemos ido transformando las condiciones en que vivimos y convivimos. Sin embargo, aún en la *Legislatura de la Paridad*, esto no es suficiente si no logramos un cambio estructural en la manera en cómo concebimos y distribuimos los cuidados que todas las personas requerimos, pero que las mujeres hemos sostenido desvaloradamente por la sociedad, tanto en lo social como en lo económico.

Los cuidados se refieren, en términos generales, al conjunto de actividades humanas que resultan necesarias para el desarrollo de las personas y el sostenimiento de la vida material, simbólica y subjetiva en todo el mundo, las cuales son realizadas individual y colectivamente por las personas, tanto para sí mismas como para otras. Esta es apenas una idea amplia sobre el significado de los cuidados, tomando en cuenta que se trata de una noción que se encuentra en constante debate y conceptualización.

En México, como en otros países de la región latinoamericana, los cuidados han sido analizados y debatidos desde el pensamiento feminista en espacios académicos y sociales, así como atendidos en diferentes medidas a través de servicios gubernamentales, aunque esto último no necesariamente bajo nociones propuestas en los planteamientos feministas.

En años recientes, este tema se ha instalado en la agenda legislativa, influido por los avances normativos en materia de los derechos humanos e

---

<sup>1</sup> Feminista, egresada de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Comprometida con la defensa de los derechos de las mujeres, la igualdad, la democracia, la transparencia y el combate a la corrupción. Es integrante de diversas redes de mujeres, desde donde ha dedicado esfuerzos importantes en el diseño de leyes, políticas públicas y presupuestos para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, así como para disminuir las brechas de desigualdad y garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres. Ha participado como conferencista a nivel nacional e internacional como especialista en materia de género y derechos humanos. Milita en el Partido Movimiento Ciudadano desde su fundación. Fue Senadora de la República y actualmente es Diputada Federal del Congreso Mexicano. martha\_tagle@hotmail.com

igualdad de género, así como por el activismo y demandas sociales de las mujeres y el feminismo que configuran una agenda pública cada vez más extensa. Es por ello que en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, la primera *Legislatura de la Paridad*, fue posible iniciar el proceso de aprobación de una reforma constitucional que busca el reconocimiento de los cuidados como un derecho humano de todas las personas.

En este sentido, es importante destacar la relación que existe entre el tema de los cuidados y la agenda feminista por la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Primero, porque el feminismo ha profundizado en el análisis de la economía, el trabajo y el desarrollo social desde la perspectiva de género y ha develado las desigualdades estructurales que permean en la distribución, valoración y reconocimiento de los cuidados en múltiples sentidos; y segundo, porque las legisladoras podemos dar cuenta de viva voz del impacto que tiene la sobrecarga histórica que estos representan en nuestra trayectoria política y la importancia de legislar en esta materia.

De esto trata el presente capítulo, con el propósito de retomar el análisis feminista y el panorama de cuidados en México para continuar problematizando las desigualdades que vivimos sistemáticamente aún en la *Legislatura de la Paridad* y profundizadas por el contexto de pandemia por Covid-19, y con ello seguir impulsando el proceso legislativo iniciado durante la LXIV Legislatura por el reconocimiento del derecho a los cuidados en nuestro país.

## El derecho al cuidado

Históricamente, los cuidados de las personas han sido considerados como una responsabilidad que atañe únicamente a cada familia y a los arreglos que se dan dentro del espacio doméstico. Sin embargo, esto se ha traducido en una sobrecarga sistemática para las mujeres, debido a la división sexual del trabajo sostenida por los roles y estereotipos de género construidos social y culturalmente, la cual no es una situación inherente a la condición humana de las mujeres, sino una asignación que, además, se conjuga con el hecho de que los cuidados en sí no han sido vistos ni como un derecho humano ni como un trabajo que debe ser reconocido, pagado y redistribuido, ni como sostén de la vida en todas sus esferas, incluida la económica.

Todo ello, ha propiciado que los cuidados sean todavía a nuestros días un trabajo feminizado, no remunerado, invisible y desvalorizado, por lo que se hace necesario dejar de asociarlo a las mujeres, dentro y fuera de las familias,

para transitar a nuevos contratos sociales donde se distribuyan entre todas las personas, las comunidades, el mercado y el Estado.

Este último aspecto de una redistribución de los cuidados es fundamental, ya que, como lo señalan Ignasi y Santamaría (2016), uno de los objetivos de la economía feminista es lograr el reconocimiento público del trabajo de los cuidados –incluyendo el trabajo doméstico– pero no como una actividad propia de las mujeres, sino como un trabajo que les ha sido obligado y sin pago alguno, y cuya sobrecarga afecta otros derechos. Este es el caso del derecho de las mujeres al tiempo propio, que permitiría a las mujeres la libre determinación de su tiempo para cualquiera de los fines, incluyendo el autocuidado, el descanso y el ocio, por mencionar algunos.

En este sentido, resulta necesario incorporar también el enfoque de derechos humanos al análisis de los cuidados desde la perspectiva de género. Al respecto, Pautassi (2007) menciona que los actos de cuidar, el de recibir cuidados y el de “cuidarse” son un derecho de cada persona, independientemente del estado de necesidad en el que se encuentre, de su estatus laboral (formal o informal), o de si esta es una obligación privada o pública. No obstante, en países como México no han logrado reconocerse como tal y, por lo contrario, la legislación vigente continúa permeada por el enfoque que reduce los cuidados al ámbito privado y a las mujeres, o bien, a la regulación laboral de trabajadoras remuneradas y a servicios públicos de carácter asistencial.

Debido a lo anterior, Pautassi (2007) explica que es necesario reconocer el cuidado como un derecho, así como la contribución de las mujeres en la economía a través de los cuidados que realizan, pues al reconocerlo así se le dota de un valor intrínseco, y una vez introducido en el contexto de las políticas públicas, el punto de partida ya no consiste en reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino en la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar. Con ello se da origen a la obligación de los Estados para el establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad, ya que “el derecho al cuidado y a cuidar(se) debe ser considerado un derecho universal de cada ciudadano y cada ciudadana, no sujeto a determinación específica” (Pautassi, 2007, p. 31).

Abordar los cuidados desde un enfoque de derechos humanos, de la economía feminista, de la igualdad de género y la no discriminación nos lleva necesariamente a emprender un amplio proceso social para reconocerlos como un derecho, cuyo ejercicio implica actividades y prácticas indispensables para la vida, las cuales representan tiempo y trabajo que las mujeres

dedican en mayor proporción para satisfacerlas, muchas veces en detrimento de los derechos propios, por lo cual es impostergable redistribuirlos de manera corresponsable entre todas las personas y sectores de nuestra organización social y con la inversión de recursos del Estado.

## Los cuidados en México

El panorama de la distribución de los cuidados en nuestro país es desigual e injusta para las mujeres, entre otras cosas, gracias al entramado social que articula la prevalencia de otras desigualdades y discriminaciones, como son la brecha salarial, la precariedad laboral para las mujeres, la falta de visibilidad, reconocimiento y remuneración justa de su trabajo y del aporte de los cuidados que realizan.

En la parte formal, México cuenta con referentes normativos suficientes –sobre todo en los instrumentos internacionales y regionales– para avanzar en el reconocimiento de este derecho. Por ejemplo, a nivel internacional se debe mencionar el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –el cual no ha sido ratificado por México– que en su artículo 3.1 señala:

*Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo... en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.*

A ello se suma la Recomendación 165 sobre “los trabajadores con responsabilidades familiares” emitida en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 23 de junio de 1981, que señala que los problemas familiares de las trabajadoras y trabajadores deben ser considerados dentro de las políticas públicas y, por ello, las autoridades y organismos deben adoptar medidas compatibles y condiciones de empleo que permitan a las personas trabajadoras conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares (Art. 17).

En el ámbito regional, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015 contiene referentes importantes para los cuidados, que si bien se delimitan a los cuidados

paliativos y a los servicios de cuidado de largo plazo que deben recibir las personas mayores, establece principios fundamentales sobre el bienestar y el cuidado, y señala como necesario contar con la responsabilidad del Estado, la participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de esta población dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con la legislación interna.

Como se puede observar en estos referentes, la participación en los cuidados de diversos actores de la sociedad se reconoce como necesaria y resulta aplicable a los cuidados en su más amplia acepción, pues abarcan muchas otras actividades y procesos individuales y colectivos que se hacen presentes a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas y que deben ser garantizados desde un enfoque de derechos humanos.

En este sentido, la corresponsabilidad es un principio que se hace necesario en la garantía del derecho a los cuidados y en una distribución justa dentro de la sociedad. Tanto a nivel familiar como social, la corresponsabilidad de refiere, como lo retoman Carmona, Esquivel y Vargas (2018), a comportamientos e interacciones que inciden en el reparto de las tareas para garantizar el derecho al cuidado en diferentes dimensiones, tales como: la distribución de las tareas en función de las destrezas necesarias para llevarlas a cabo, de un reparto razonable y de la satisfacción de los miembros de la familia con la distribución sin sobrecargar a nadie, especialmente a las mujeres; la asunción de una responsabilidad compartida y la construcción de una percepción de un reparto justo; la actuación coordinada de las tareas entre los miembros de la familia como parte de una responsabilidad colectiva y no individual; y la corresponsabilidad de las instituciones, tanto de la iniciativa privada como del Estado y de la sociedad civil.

De esta forma, la corresponsabilidad se puede resumir en que los cuidados son un asunto de la sociedad en su conjunto, es decir, del Estado, el mercado, las comunidades y las familias, y en cada uno involucra tanto a las mujeres como a los hombres en su diversidad. A su vez, se trata de una perspectiva que trasciende la idea tradicional de la conciliación que en otros momentos se ha promovido, pero cuya puesta práctica ha reproducido la división sexual del trabajo.

La cuestión crítica del panorama de cuidados en México es que el marco normativo específico en la materia y desde un enfoque integrado como el que se ha explicado, comenzó a plantearse recientemente en el ámbito legislativo, a pesar de que los referentes internacionales antes citados se remontan a

décadas previas. Esto no significa que en el país no se cuenten con debates, propuestas y otros componentes, sobre todo servicios públicos, para satisfacer necesidades de cuidado de diversos sectores de la población, sino que todavía falta un importante trayecto para su transformación e integración a un marco del derecho a los cuidados, que sea interdependiente e indivisible con los derechos de las mujeres y de forma corresponsable entre toda la sociedad.

De antemano, en el ámbito nacional contamos con un desarrollo importante del estudio, análisis y propuestas en materia de cuidados que han ido desde debates por visibilizar el uso del tiempo de mujeres y hombres, generar información estadística desagregada por sexo y contar con valoraciones reales del costo que implican los trabajos de los cuidados en el país, así como esfuerzos por debatir y generar acciones en favor de la corresponsabilidad de los tiempos laborales, familiares y personales.

A la fecha, solo la Ciudad de México, en el marco de su proceso constituyente, cuenta con el reconocimiento explícito del derecho al cuidado y del derecho al tiempo libre en los artículos 9 y 13, respectivamente, de la Constitución Política local. De estos, destaca que la definición del primer derecho prevé la creación de un sistema de cuidados que garantice los elementos necesarios para su ejercicio.

A nivel nacional, destacan los esfuerzos dentro del Congreso de la Unión por avanzar también en el reconocimiento del derecho al cuidado y crear un Sistema Nacional de Cuidados durante la LXIV Legislatura, de cuyo proceso se comenta más adelante. En cualquier caso, todo esfuerzo y avance legislativo y de políticas públicas que se logre en esta materia deberá considerar tanto el marco conceptual como normativo de los cuidados que se ha ido desarrollando desde el enfoque de derechos e igualdad, así como el panorama específico de nuestro contexto nacional.

Por una parte, la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo mostró en 2014 que las mujeres destinaban 50.4 horas semanales al trabajo doméstico no remunerado para el propio hogar, al trabajo no remunerado de cuidados a integrantes del hogar y al trabajo no remunerado como apoyo a otros hogares y voluntario, mientras que los hombres dedicaron 20.6 horas. Es decir, las mujeres dedicaron 29.8 horas más de trabajo no remunerado que los hombres. En 2019, estas actividades aumentaron ligeramente en toda la población, alcanzando un total de 52.5 horas para las mujeres y 23.6 horas para los hombres. No obstante, la brecha en la carga de cuidados fue similar a la anterior, con 28.9 horas más realizadas por las mujeres (INEGI, Inmujeres, 2019).

Por otra parte, la Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares indica que en 2018, el trabajo no remunerado de los hogares (alimentación, limpieza y mantenimiento de la vivienda, limpieza y cuidado de la ropa y calzado, compras y administración de hogar, cuidados y apoyo, ayuda a otros hogares y trabajo voluntario) representaba el 23.5% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, es decir, 5,524,621 millones de pesos (INEGI, 2019); mientras que para 2019 representó el 22.8% del PIB con 5,577,480 millones de pesos (INEGI, 2020). De la desagregación por sexo, la mayor parte de las labores domésticas y de cuidados en 2018 fueron realizadas por las mujeres, con el 76.4% del tiempo destinado a estas actividades y el 75.1% en términos del valor económico; en cambio, en 2019 estos porcentajes fueron del 74.8% en cuanto al tiempo y 73.6% en valor económico (INEGI, 2019, 2020).

Como se puede apreciar de esta información, el valor del trabajo no remunerado de los hogares mexicanos con respecto al PIB nacional es importante y se encuentra sostenido en mayor proporción por las mujeres, tanto en tiempo como en valor monetario. A pesar de esto, existen otros estudios y análisis que muestran que, más allá de contar actualmente con una contabilización del aporte de las mujeres a la economía nacional a través de la información estadística, el Estado continúa sin invertir mayor gasto público en políticas y servicios del cuidado que disminuyan las brechas de desigualdad y promuevan la corresponsabilidad del Estado mismo, del mercado y la sociedad en esta materia.

Para dar cuenta de ello, destaca el *Diagnóstico de Corresponsabilidad del Estado Mexicano en el Trabajo del Cuidado* (CNDH, 2018), en el cual se reconoce la realidad reflejada en las herramientas de medición anteriores, pero también identifica que la mayor parte de la intervención del Estado para atender a las poblaciones dependientes de cuidados no son políticas públicas de cuidado como tal, pues su foco de acción está enmarcado en la política social asistencial.

Del análisis de programas sociales y presupuestos públicos, las autoras encuentran que la corresponsabilidad en la generación de bienestar de la población en México en materia de cuidado es incipiente, pues alrededor de una tercera parte de la población requiere de cuidados (como el caso de las personas adultas mayores) o es dependiente de ellos (como son las niñas, niños y adolescentes). Pero en contraste, la oferta de servicios públicos de cuidados es muy escasa e insuficiente y ello se refleja en el presupuesto público y el número de personas atendidas a través de los principales programas.

Debido a este estudio y otras fuentes de información y análisis disponibles, en México son todavía insuficientes los esfuerzos para contar con políticas públicas y servicios adecuados para toda la población, en particular para las poblaciones dependientes. De igual forma, tampoco se vislumbra un esquema o estructura de corresponsabilidad que evite los sesgos de género e involucre activa y claramente al resto de los actores sociales.

Por ello, se requiere fortalecer el marco normativo y de políticas públicas para el cuidado con una perspectiva de largo plazo y estructural, y así lo demandan los recientes debates y propuestas desarrolladas en el ámbito legislativo, como se plantea a continuación.

## El camino legislativo por el derecho a los cuidados

Como se ha mencionado, el avance de la agenda feminista de los cuidados ha llegado al ámbito legislativo con mayor fuerza durante la LXIV Legislatura, la *Legislatura de la Paridad*. En lo general, muchas diputadas y senadoras, al igual que otras mujeres en política, podemos dar cuenta de las dificultades que se presentan en nuestras trayectorias por tratarse de espacios masculinizados, de un poder reservado históricamente a los hombres y de una creciente violencia política en razón de género en la medida que avanza nuestra participación política –la cual hemos podido incluso legislar– pero también porque muchas de nosotras enfrentamos esa sobrecarga de cuidados de la que dan cuenta las estadísticas nacionales y los análisis feministas.

Las mujeres legisladoras nos enfrentamos también a dificultades para conciliar, por ejemplo, el cuidado de hijas e hijos o personas que lo requieren, con las responsabilidades políticas y laborales en periodos de mayor saturación, como es el caso de las largas sesiones de debate legislativo. Particularmente, para quienes viven y representan distritos diferentes a los de la Ciudad de México, y considerando que en general no se cuenta todavía con condiciones de corresponsabilidad en el Congreso de la Unión.

La imposibilidad de desempeñar las labores por las responsabilidades de cuidados puede afectar directamente la participación de las mujeres en los debates, deliberaciones y toma de decisiones en el Congreso, tal como sucede en otros ámbitos, así como respecto de temas legislativos con un impacto relevante en la sociedad.

Esta realidad se profundizó con el inicio de la emergencia sanitaria decretada en México en marzo de 2020 a raíz de la pandemia por Covid-19, cuyo con-

finamiento en los hogares representó el inicio de un contexto muy difícil para las mujeres en general, como es, precisamente, la sobrecarga de los cuidados, pero también la pérdida de empleos formales e informales, la afectación a la salud física y mental, la pérdida de oportunidades educativas y de desarrollo profesional y el incremento de la violencia en los hogares, por mencionar algunas. Por desgracia, muchas de estas situaciones conllevan la muerte de miles de mujeres, ya sea por la violencia feminicida, por mortalidad materna o por complicaciones de la salud, incluyendo la enfermedad de Covid-19.

Si bien este contexto representa un gran reto para la humanidad, cada vez hay más evidencias contundentes de las desigualdades estructurales que representa la división sexual del trabajo y los roles y estereotipos de género, en la medida en que muchas de ellas fueron profundizadas por el contexto de la pandemia. No obstante, también ha sido el escenario de importantes cambios que se encuentran en proceso para garantizar derechos, como es el caso de la reforma a los artículos 4º y 73 Constitucionales en materia del derecho a los cuidados y la creación de un Sistema Nacional de Cuidados.

En años previos, los cuidados fueron un tema que había adquirido preponderancia en la agenda pública y legislativa, sobre todo a partir de su reconocimiento en la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017. Conjugado con el impulso de la agenda de los derechos de las mujeres desde diferentes espacios, se afianzó en la *Legislatura de la Paridad* a través de iniciativas de reforma Constitucional, presentadas durante 2019 y 2020 por diputadas y diputados de diversos grupos parlamentarios.

En mayo de 2020, se llevaron a cabo las Audiencias Públicas de Parlamento Abierto por medio de videoconferencias, convocadas por la comisión del mismo nombre en la Cámara baja para el análisis de las propuestas inscritas. En dichas audiencias participaron diputadas, titulares de instituciones públicas involucradas en la materia, así como especialistas y representantes de la sociedad civil, de la academia y de otros países de América Latina.

El punto de partida sería la reforma constitucional para reconocer el derecho a los cuidados y la obligación del Estado mexicano en garantizarlo, entre otras cosas, a través de establecer la creación de un Sistema Nacional de Cuidados, cuyos detalles serían desarrollados en la normatividad secundaria. La perspectiva para el proceso de reforma fue enriquecida por las diferentes voces, pues se plantearon precisiones, insumos y experiencias para delimitar tanto los contenidos y alcance de la reforma constitucional como las disposiciones que deriven de su eventual aprobación.

Después de varios meses, las iniciativas fueron dictaminadas por la Comisión de Puntos Constitucionales y se aprobó un proyecto de decreto por mayoría calificada del pleno en la sesión del 18 de noviembre de 2020, por lo que se turnó al Senado de la República para continuar con el proceso legislativo. Cabe mencionar que en mi caso, fui una de las diputadas que presentó una iniciativa, la cual formó parte del dictamen presentado al pleno, así como presenté una reserva al proyecto de decreto que fue sometido a aprobación.

Con base en lo anterior, a continuación, comparto algunos de los aspectos clave de la iniciativa aprobada y que a su vez serán relevantes en las etapas posteriores del proceso legislativo. La conceptualización del derecho a los cuidados representa una parte fundamental para la delimitación y alcance de su ejercicio y garantía desde el Estado.

Las propuestas desarrolladas, presentadas y discutidas en los diferentes momentos previos a la aprobación del decreto reflejaron en buena medida los debates acumulados de la experiencia de expertas, activistas, ciudadanas y legisladoras, así como del proceso constituyente de la Ciudad de México.

De esta forma, pudimos observar propuestas que buscan nombrar a este derecho como cuidado digno y, en algunos casos, acompañado del derecho al tiempo propio de las mujeres, como se hizo en el caso de la Ciudad de México.

Al mismo tiempo, la conceptualización de muchos proyectos de iniciativa y del decreto que fue aprobado recoge una perspectiva amplia de la noción de los cuidados desarrollada a partir de las propuestas feministas, y que se refieren a aspectos, ámbitos, momentos, espacios, etc. que deben ser considerados como parte de este derecho. En lo particular, la propuesta de conceptualización que presenté fue la siguiente, misma que en lo general fue consistente con las otras y con la versión dictaminada:

*Toda persona tiene derecho al cuidado digno, entendido como el conjunto de actividades, relaciones y procesos que otorgan a las personas los elementos materiales y simbólicos para la reproducción social, que consiste en sustentar y desarrollar su vida en sociedad, a lo largo de todo su ciclo vital y en todas sus dimensiones, como la social, económica, política, cultural y psicológica (Tagle, 2020).*

En relación con el alcance de la reforma, se discutió y definió que a nivel constitucional se considerara, además de la conceptualización, algunos criterios para garantizar este derecho, como es el principio de corresponsabi-

lidad y los enfoques que se deben observar; la creación del Sistema Nacional de Cuidados, sus características y proceso de definición; los actores involucrados y su coordinación; y aspectos de implementación a nivel nacional, sin necesariamente especificar detalles para reservarlas a las leyes secundarias.

Cabe mencionar que en el dictamen que fue presentado para discusión y aprobación del pleno, se incluyó un párrafo relativo a la especificación de los grupos de la población que resultarían prioritarios de atención dentro del Sistema a crear, como es el caso de las personas que requieran cuidados por enfermedad o discapacidad, niñas y niños, adultos mayores, personas en condiciones de extrema pobreza y personas que realicen actividades de cuidado sin remuneración alguna.

Al respecto, presenté una reserva a dicha propuesta, donde manifesté la necesidad de hacer explícita la corresponsabilidad del Estado, la comunidad, el mercado, las familias y las mujeres y los hombres. Pues al no desagregar a todos estos actores, podría interpretarse que se deslinda de la responsabilidad a cualquiera de ellos, como es el caso de los hombres, debido a la inercia de la división sexual del trabajo, el pacto patriarcal y los mandatos socioculturales que fácilmente justifican el desapego y abandono de los cuidados y devuelven la sobrecarga a las mujeres.

Asimismo, propuse la necesidad de hacer explícito el enfoque de derechos humanos y un marco legal y de políticas públicas para propiciar la redistribución corresponsable de los cuidados, así como convertir la mención de los grupos prioritarios en un artículo transitorio para ser retomado en los aspectos operativos que eventualmente se definan para el Sistema a través de otros instrumentos y no la Constitución, pues dicha mención puede vincularse con un enfoque de asistencia social en lugar de un enfoque de derechos.

Sin duda, estos y otros aspectos más serán revisados por el Senado de la República al momento de la discusión del proyecto aprobado por la Cámara de Diputadas y Diputados, la cual estaba prevista para el último periodo de sesiones de la LXIV Legislatura, pero hasta el penúltimo mes de la misma no ha sido abordada.

De igual forma, hay que tener presente que después de la aprobación que realice el Senado, con o sin modificaciones, el proceso legislativo continuará en las entidades federativas para obtener las aprobaciones requeridas en una reforma constitucional.

De esta forma, se trata de un camino inacabado en el corto plazo, pero que implicará seguir construyendo colectivamente otros cambios de mayor

aliento para garantizar este derecho, como es el caso de contar con presupuestos públicos, servicios gubernamentales, condiciones laborales y, sobre todo, prácticas y creencias socioculturales que sostengan ahora el derecho a los cuidados, en lugar de las desigualdades que han persistido.

## Consideraciones finales

Es importante reconocer que todas las personas tenemos derecho a los cuidados, que es primordial en todas las etapas del ciclo de vida e indispensable para alcanzar un pleno desarrollo individual y colectivo, así como hacer visible el aporte histórico de las mujeres en estas actividades humanas y redistribuirlas de forma corresponsable en toda la sociedad.

Para ello, el panorama de los cuidados en México hace evidente la necesidad de una mayor intervención del Estado como parte de sus obligaciones en materia de derechos humanos, lo cual ha iniciado recientemente con las modificaciones legislativas que permitirán un reconocimiento amplio y completo de este derecho.

No obstante, este es apenas un punto de partida que nos demandará, particularmente a nuestras y nuestros representantes en la Legislatura que comenzará, seguir construyendo colectivamente otros componentes necesarios para atender de forma universal, diferenciada, sistémica y corresponsable las necesidades de cuidados de los diferentes grupos poblacionales, especialmente, ante el aumento del número de personas que requerirán de cuidados en una sociedad que tiende cada vez más a envejecer.

Lo anterior, a través de normas, políticas públicas, presupuestos, servicios, mecanismos, infraestructura, estrategias, prácticas culturales, condiciones laborales, entre muchos otros, para generar un cambio formal con resonancias socioculturales en beneficio de todas las personas.

Continuamos en este camino por el derecho de todas las personas a los cuidados.

## Fuentes consultadas

BATTHYÁNY, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. Serie Asuntos de Género 24, Santiago de Chile: ONU, CEPAL.

CÁMARA DE DIPUTADOS (18 de noviembre de 2020). La Cámara de Diputados

- aprueba reforma constitucional en materia de Sistema Nacional de Cuidados. Boletín No. 5363. Recuperado de <https://n9.cl/yo14>
- CÁMARA DE DIPUTADOS (18 de noviembre de 2020). Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales por el que se reforman los artículos 4º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional de Cuidados.
- CARMONA, P., ESQUIVEL, I. y VARGAS M. (2018). Agenda Suma por la Igualdad. Propuestas de agenda pública para implicar a los hombres en la igualdad de género. México: Gendes, Colegio de Especialistas en Políticas Públicas y Estudios de Género, Cómplices por la Igualdad.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2018). Diagnóstico de Corresponsabilidad del Estado Mexicano en el Trabajo del Cuidado. CNDH. Recuperado de <https://n9.cl/tt315>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (5 de febrero de 2017). Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- IGNASI, B. I. Y C. A. SANTAMARÍA (2016). La economía feminista y la división sexual del trabajo. *Culturales*, Época II. IV (1).
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI) (2 de diciembre de 2020). Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México, 2019. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=6159>
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI) (28 de noviembre de 2019). Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares en México, 2018. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5405>
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI) e INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) (2019). Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) 2019. Presentación de resultados. Recuperado de <https://n9.cl/rmfnf>
- OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2018). México ante la CEDAW. Ciudad de México. Recuperado de <https://n9.cl/y532h>
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) Mujeres México, Fondo de Población de las Naciones Unidas en México y Organización de los Estados Americanos (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70). Recuperado de <https://n9.cl/a31v>

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1981). C156 - Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. Recuperado de <https://n9.cl/ih3rv>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1981). R165 - Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. Recuperado de <https://n9.cl/hmd2>
- PAUTASSI, L. C. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Serie Mujer y Desarrollo 87. Santiago de Chile: ONU, Cepal.
- TAGLE, M. (15 de octubre de 2020). Iniciativa que reforma los artículos 4° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados.

# Derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar

María Wendy Briceño Zuloaga<sup>1</sup>

## Introducción

**D**esde el siglo XVI, en la época virreinal el trabajo doméstico, de cuidados y mantenimiento en nuestro país estuvo a cargo de un sector de la población, quienes fueron discriminados bajo estándares sociales, casi siempre en calidad de esclavos de acuerdo con el sistema de castas. Esto fue una situación recurrente y significativa asociando estas actividades a la ausencia de cualquier derecho, condiciones dignas de subsistencia y con alta sobreexplotación física, mental y emocional, sobre quienes desempeñaban estos trabajos.

En el caso de las mujeres, además de la serie de abusos vividos, se sumaban los de tipo sexual; donde las violaciones eran continuas por parte de quienes ostentaban el poder económico, social y político en las comunidades. Las y los hijos pasaban a ser parte de la fuerza de trabajo y continuaba la cadena de explotación sin ninguna garantía.

Para la época contemporánea, entre los siglos XX y XXI, muchas de estas situaciones continuaron en una especie de usos y costumbres en el trato directo con este sector productivo, generando una normalización de la explotación y discriminación. Aunque ahora ya podíamos hablar de salarios y algunas prestaciones para las trabajadoras del hogar, estas dependían en gran medida de la palabra de los empleadores, sin leyes fortalecidas en materia laboral.

Uno de los grandes avances al inicio de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión fue el proceso legislativo que tuvo el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social en materia de las personas trabajadoras del hogar, a fin de cambiar la denominación del Capítulo XIII por el de “Personas Trabajadoras del Hogar”.

Se definió a la persona trabajadora del hogar que de manera remunerada realice actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad

---

<sup>1</sup> Maestra en Estudios de Género, Procesos Políticos y Transformaciones Culturales por El Colegio de México. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Sonora. Durante la LXIV Legislatura se desempeñó como Presidenta de la Comisión de Igualdad de Género en Cámara de Diputados y actualmente es Diputada Federal reelecta por el Distrito 5 de Hermosillo. maria.briceno@diputados.gob.mx

inherente al hogar en el marco de una relación laboral que no importe para la persona empleadora beneficio económico directo, conforme a las horas diarias o jornadas semanales. De igual manera, la iniciativa buscó establecer las modalidades de una persona trabajadora y quedando prohibida la contratación para el trabajo en el hogar de adolescentes menores de 15 años.

## Cifras significativas sobre personas trabajadoras del hogar

De acuerdo con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), quien retoma los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México, 2.3 millones de personas se dedicaban al trabajo del hogar (2018), siendo que nueve de cada 10 son mujeres.

Además, se señala que nuestras leyes permiten que trabajen jornadas hasta de 12 horas sin derechos laborales ni seguridad social, sin contrato, sin garantías de pensión y sin posibilidad de ahorro, entre otras privaciones. Esta situación interactúa sumado a la diversidad de arreglos laborales (“de planta”, por días, por horas, eventuales).

Con relación al promedio de escolaridad, se observa que son ocho años en el caso de los hombres y siete para mujeres en estas tareas. De igual forma, con respecto a la edad temprana en la cual comenzaron a trabajar, se aprecia que aún son menores de edad, mostrando las altas condiciones de ilegalidad y marginación contra este sector.

Ante la ausencia de normas que garantizaran sus derechos, las trabajadoras del hogar se encontraban en una grave situación de vulnerabilidad, por lo que otro pendiente inmediato a resolver en México era ratificar el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (CONAPRED, 2018). Lo anterior, fue resuelto por el Gobierno de México el 3 de julio de 2020 al presentar ante la OIT el instrumento formal de ratificación del Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, así como que el Congreso de la Unión presentara las reformas correspondientes para reconocer plenamente los derechos de las trabajadoras del hogar.

## Proceso Legislativo

Se inscribió la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la

Ley del Seguro Social en materia de las personas trabajadoras del hogar, a cargo de las senadoras Xóchitl Gálvez Ruiz, Patricia Mercado, Martha Lucía Micher Camarena, Alejandra Lagunes Soto Ruiz, Claudia Ruiz Massieu, Kenia López Rabadán y Citlalli Hernández Mora, así como los senadores Napoleón Gómez Urrutia y Damián Zepeda Vidales, el 4 de diciembre de 2018.

Posterior a esto el Dictamen fue sometido a Discusión en la Cámara de Senadores el 23 de abril de 2019, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular por 112 votos a favor y pasó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

Para lo cual, la minuta fue recibida en la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2019, fue turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para dictamen y a la Comisión de Igualdad de Género y a la Comisión de Seguridad Social para su opinión. Posterior a ello, el dictamen fue sometido a discusión en el pleno de la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019, mismo que fue aprobado en lo general y en lo particular por 434 votos a favor.

Fue devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos de la fracción E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), este dictamen se sometió a Discusión en la Cámara de Senadores en sesión extraordinaria del 14 de mayo de 2019. Fue aprobado en lo general y en lo particular por 117 votos a favor. Pasó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2019 (Cámara de Diputados, 2019).

## Reformas aprobadas

*De acuerdo a la información de la Cámara de Senadores el dictamen aprobado por unanimidad que reforma las leyes Federal del Trabajo y del Seguro Social, tuvo el objetivo de regular el trabajo doméstico remunerado, así como reconocer y garantizar los derechos de las personas que se dedican a esta labor.*

*Dicha reforma define a la persona trabajadora del hogar como aquella que de manera remunerada realice actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra, inherente al hogar en el marco de una relación laboral, “que no importe para el empleador beneficio económico directo”, conforme a las horas diarias o jornadas semanales establecidas en la ley.*

*Prohíbe la contratación de menores de 15 años. Asimismo, precisa que, tratándose de adolescentes mayores a esa edad, el patrón deberá fijar jornadas que no excedan seis horas diarias y 36 horas semanales.*

*También, evita la contratación de personas adolescentes mayores de 15 años que no hayan concluido, cuando menos la educación secundaria.*

*Se destaca en el documento que en ningún caso se podrá contratar a adolescentes que presten sus servicios para una sola persona empleadora y residan en el domicilio donde realicen sus actividades.*

*La reforma señala que el trabajo del hogar deberá fijarse mediante contrato por escrito –de conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos– que incluya como mínimo el nombre y apellidos del empleador y de la persona trabajadora del hogar; dirección del lugar de trabajo habitual; fecha de inicio del contrato y el período específico de duración.*

*Del mismo modo, deberá indicar el tipo de labor por realizar; remuneración, su método de cálculo y periodicidad de los pagos; horas de trabajo; vacaciones anuales pagadas y períodos de descanso diario y semanal; suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda; condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo, entre otros aspectos.*

*El empleador estará obligado a registrar ante la autoridad laboral competente, el contrato que se celebre. El documento se establecerá sin distinción de condiciones, al tratarse de migrantes que se dediquen a este tipo de labor.*

*Queda prohibido solicitar constancia o prueba de gravidez para la contratación. Se deja en claro que no podrá despedirse a una trabajadora del hogar embarazada, pues de ser el caso, el despido se presumirá como discriminación.*

*Las personas trabajadoras del hogar contarán con vacaciones, prima vacacional, pago de días de descanso, acceso obligatorio a la seguridad social, aguinaldo, y cualquier otra prestación que se pudieren pactar entre las partes.*

*En tanto, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los sueldos que deberán pagarse a este tipo de trabajadores que, en ningún caso, podrá ser menor a dos salarios mínimos vigentes.*

*El dictamen también prohíbe la discriminación en todas las etapas de la relación de trabajo y en el establecimiento de las condiciones laborales, así como cualquier trato que vulnere la dignidad de las personas trabajadoras del hogar (Senado, 23 de abril de 2019b).*

## Algunas reflexiones de las legisladoras sobre la Reforma: Sesión en el Senado de la República (23 de abril de 2019)

Senadora Elvia Marcela Mora Arellano:

*En 1970, Rosario Castellanos escribía “cuando desaparezca la última criada, en el colchoncito en que ahora reposa nuestra conformidad aparecerá la primera rebelde furibunda” Y allá arriba tenemos varias. Gracias por su esfuerzo. Felicidades (...)*

*Para una niña de un estrato que puede pagar el servicio doméstico, no forma parte de las aspiraciones convertirse en una nana o en una sirvienta.*

*En cambio, para una niña que dice, para una niña que nace en una familia humilde en el campo, en una zona indígena quizás la única opción que tiene para que sobreviva no solo ella, sino toda su familia.*

*Esas niñas, esas mujeres que dejan su familia para ganarse la vida, lo mínimo a lo que se exponen son a las malas palabras y maltratos de las “señoras”, se encuentran sujetas a vejámenes, golpes y abuso sexual, incluso exponen su vida. (...)*

*La infantilización que las patronas promueven para no reconocer que estamos hablando de personas trabajadoras, está encontrando fin, o esperamos esté encontrando fin, con este dictamen (Senado, 23 de abril de 2019a).*

Senadora Patricia Mercado Castro:

*Esta historia que plantea Malú Micher que estuvo metiendo las iniciativas, esa es, el existencialismo de mujeres feministas, como tú, y decía que ayer me conmovió Xóchitl, estábamos en Chiapas, cuando dijo que bueno hoy íbamos a votar esta reforma, que ella la hacía y se había acelerado y trabajado con esta iniciativa porque su mamá había lavado ajeno y ella, bueno, me conmovió mucho que lo dijera y entendí tu compromiso.*

*Y, entonces, todas estamos y todos metidos en eso.*

*Y, finalmente, otro contexto es este congreso paritario, estoy segura que las mujeres, todas las Senadoras de todas las fracciones parlamentarias saben, nuestros hombres los que nos acompañan, los que están en nuestras fracciones, que no íbamos a permitir por supuesto un NO, que todos nos tenían que acompañar en esto, porque como decía Malú, se lo debemos, los hombres también, pero sobre todo nosotros, se las debemos a ustedes, a*

*todas estas mujeres que han hecho el trabajo que se supone nos toca a las mujeres, pero como decía el Senador Mancera, en realidad todos le entramos y todos tendremos que seguir (Senado, 23 de abril de 2019a).*

### **Senadora Martha Lucía Micher Camarena, presidenta de la Comisión para la Igualdad de Género:**

*Gracias, Marcelina, por tu liderazgo y a todo tu equipo.*

*(...) Muchas de nosotras, como lo he mencionado anteriormente, no podríamos desarrollar nuestras actividades si no contábamos con alguien, con esa mujer que se encargó de poner en su lugar un desayuno, de transformar el alimento o de ayudarnos a salir planchadas, lavadas para poder llegar a trabajar aquí.*

*Un gran problema que enfrentamos para la valorización social del trabajo son el estereotipo y los prejuicios existentes en relación a estas actividades que se consideran casi naturales.*

*Esta iniciativa es fundamental para garantizar a los trabajadores, de las empleadas domésticas, de las empleadas del hogar, perdón, y contribuir a eliminar la discriminación en su contra, que conlleva a hechos terribles que las trabajadoras no comen los mismos alimentos como lo hace la familia, o bien hecho de violencia como el acoso sexual, o que duerman en lugares absolutamente insanos, cerca de los animales o que estén trabajando en condiciones de absoluta insalubridad (...)*

*Por eso, compañeras, estos hechos no pueden seguir ocurriendo. Gracias.*

*Después de muchos años tengo que decirle gracias a la izquierda progresista de este país (Senado, 23 de abril de 2019a).*

### **Senadora Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz:**

*Por eso Marcelina y el Sindicato su lucha ha rendido frutos. Ustedes nos invitaron a Citlalli, a Paty, a varias Senadoras a una reunión porque querían que las Senadoras las escucháramos con diferentes organizaciones de la sociedad civil, y la verdad es que le dieron en el clavo, porque si algo tengo es que soy tenaz, y cuando tomo una causa voy de frente y no me quito, y eso es lo que hizo posible (...)*

*También tengo que reconocer el apoyo del Senador Damián Zepeda y la paciencia de su abogado Tonatiuh para escucharlas a todas y poder cons-*

*truir una redacción final, donde Malú le metió todo el tema de género; donde Paty Mercado le metió todo el tema laboral, de la cual es especialista, y todas fuimos contribuyendo.*

*(...) Hoy se marca el inicio de un importante logro, por la obtención de derechos laborales para más de dos millones de trabajadores y trabajadoras del hogar tras una larga lucha.*

*Una reivindicación apenas justa para personas prestadoras de servicios que han padecido por años una relación laboral desigual y discriminatoria.*

*Para ellas, porque principalmente son mujeres, largas jornadas de trabajo, con todo tipo de tareas, algunas muy ingratas y abusivas; responsabilidades en la crianza y cuidado de hijos y enfermos ajenos; a veces comiendo de las sobras de la mesa principal.*

*A cambio han recibido los salarios más bajos que el mínimo, han carecido de prestaciones sociales, su situación de explotación silenciosa asume un matiz aún más agobiante porque sucede en la privacidad de los hogares de sus patrones. Esta tiranía tendría que llegar y va a llegar a su fin (Cámara de Diputados, 30 de abril de 2019).*

### **Diputada Martha Angélica Tagle Martínez:**

*Compañeras y compañeros, sin duda la presentación de este dictamen es motivo de gran alegría para todas y todos los legisladores, y por eso les invito a quienes lo consideren así, se sumen, se sumen porque el día de hoy con este dictamen vamos a dar un paso más, un paso más en el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras del hogar a quienes, por cierto, es a las primeras que hay que agradecerles.*

*Esta es una lucha que iniciaron hace casi 30 años y que ahora a través del Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar que se encuentra aquí con nosotras, está viendo hacerse realidad, que es llevar, por fin, a la Ley Federal del Trabajo el reconocimiento que tienen las mujeres que trabajan en el hogar, porque mayoritariamente son mujeres quienes se dedican a hacer este trabajo, para que ellas, igual que cualquier otro trabajador en cualquier otra empresa, en cualquier otro oficio o profesión, deben de tener derechos. (...)*

*Finalmente, un transitorio que nos parece muy importante que se esté considerando en este dictamen de la Comisión de Trabajo, que tiene como fin reconocer que desde el Instituto Mexicano del Seguro Social se está tra-*

*bajando con el programa piloto que mandató la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene como fin que en un año y medio, que es lo que mandató la Corte, pueda entregar un informe al Congreso de la Unión y a partir de ese informe hagamos la revisión legislativa necesaria, a fin de que todos los derechos de las trabajadoras del hogar no solamente queden garantizados, sino que hagamos que sean accesibles, porque sabemos que si complicamos en las leyes el acceso de los derechos de las trabajadoras, a sus derechos laborales, simple y sencillamente se va a hacer que los empleadores, que en este caso somos muchos de nosotros, no estemos en condiciones de garantizarlos.*

*Por eso es que el día de hoy, de verdad queremos agradecerles, a nombre de las trabajadoras del hogar, que nuevamente les agradezco a todas ustedes su presencia, su batalla, su lucha, su determinación, Marcelina, por no dar nunca un paso atrás, por estar aquí todo el tiempo. Para ustedes es esta reforma y vamos a seguir con ustedes en todo lo que siga. Muchas, muchas gracias por su trabajo, porque gracias a ustedes yo también estoy aquí. Gracias (Cámara de Diputados, 30 de abril de 2019).*

### **Diputada Ana María Rodríguez Ruiz:**

*Un aplauso para esas mujeres y hombres que lucharon. Pero un aplauso más grande para la cuarta transformación de este país. El día de hoy el trabajo en los hogares de nuestro país es discriminado social y jurídicamente. Este trabajo lo realizan 2.4 millones de personas, siendo el 91 por ciento mujeres. Se hace caso omiso a lo que ordena la Ley Federal del Trabajo en lo relativo a la jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones y salarios (...)*

*A pesar de que, en la prestigiada película Roma, del director Alfonso Cuarón, se visibiliza el papel que realiza Cleo en el ámbito laboral y sentimental, también es un hecho que se hace visible en la falta de derechos laborales plenos.*

*El día 10 de abril, en esta Cámara de Diputados, varias diputadas y diputados, entre ellos nuestro presidente de la Comisión del Trabajo, el doctor Baldenebro, recibimos a cientos de trabajadoras del hogar, entre ellas a académicas expertas en este tema laboral.*

*Escuchamos sus propuestas urgentes que han mantenido por muchos años, exigiéndonos dignificar el trabajo y terminar con la discriminación y la*

*violación al sistema de sus derechos humanos y laborales por los empleadores y de las agencias de colocación.*

*Por ello, hoy aprobamos el presente dictamen en materia de las personas trabajadoras del hogar. Este dictamen reconoce a las personas trabajadoras del hogar, no deben ser excluidas de los derechos laborales que tienen todos los trabajadores del país. Con estas reformas y adiciones se garantiza la equidad jurídica, reestableciendo la justicia laboral para las más de 2 mil millones de trabajadoras del hogar. Es importante resaltar las reformas y las adiciones siguientes que tiene este dictamen que hoy aprobaremos. Vivan las trabajadoras del hogar (Cámara de Diputados, 30 de abril de 2019).*

## Importancia de la vinculación con las organizaciones sociales

Sin duda, para que estas reformas se cristalizaran hasta su aprobación, el gran empuje se debió en gran medida a las organizaciones sociales involucradas en la dignificación del trabajo del hogar, y donde la labor no únicamente se limitó a dar sus opiniones para la construcción del dictamen correspondiente.

Un ejemplo de ello fue el diseño de una aplicación para dispositivos Android, denominada DIGNAS, la cual permite que las empleadas que realizan labores domésticas conozcan sus derechos y obligaciones conforme a la ley. Asimismo, les permite calcular de manera rápida los días de vacaciones que le corresponden, el monto anual de aguinaldo y en caso de despido, la cifra que debe obtener por liquidación y la cifra de indemnización (CACEH, 2020). De igual modo, las trabajadoras domésticas también pueden encontrar información para su afiliación ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Con el apoyo de organismos como Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH), el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y la organización Hogar Justo Hogar se busca que la aplicación permita a las trabajadoras acceder a mejores condiciones laborales.

De manera reciente, la cinta mexicana *Roma*<sup>2</sup> ayudó también a crear conciencia sobre la situación laboral que enfrentan las trabajadoras del hogar en México y dio un gran impulso a nuevas socializaciones de esta problemática.

---

<sup>2</sup> Cuenta la historia de Cleo, una empleada del hogar de origen indígena durante la época de 1970, misma que fue dirigida, escrita, fotografiada y coproducida por Alfonso Cuarón.

## Implementación de las reformas a favor de los derechos laborales

Paralelamente al proceso parlamentario, el Gobierno de México a través del IMSS, el 1º de abril de 2019, arrancó el Programa Piloto para la Incorporación de Personas Trabajadoras del Hogar, el cual busca adherir a dicho sector al régimen obligatorio de seguridad social. El hecho de encontrarse registrado en el padrón del IMSS, les permite el acceso a servicios médicos, hospitalarios, farmacéuticos y atención obstétrica.

Hasta mayo de 2020, el IMSS reportó que 21,133 empleadas domésticas se afiliaron al programa piloto, quienes reciben un salario promedio mensual de 5,000 pesos. Además, 4,067 personas trabajadoras del hogar e independientes afiliadas al IMSS fueron aprobadas para recibir un Crédito Solidario a la Palabra, siendo parte de los apoyos económicos que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha brindado para solventar la crisis provocada por la Covid-19 (IMSS, 2020).

### Consideraciones finales

Coincidimos con la OIT:

*La ratificación del Convenio núm. 189 constituye un hito en México, ya que apoya una serie de medidas que han sido tomadas en el país en los últimos años para reconocer el trabajo doméstico y visibilizarlo, además de promover el trabajo decente para esta categoría de trabajadores, se han iniciado iniciativas como el programa iniciado en 2019 por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para asegurar la incorporación de los trabajadores domésticos a la seguridad social (OIT, 3 de julio de 2020).*

Será trabajo de la LXV Legislatura dar seguimiento puntual a este andamiaje de acciones que ha emprendido de manera decidida el gobierno mexicano. Asimismo, es necesario fortalecer aquellos marcos jurídicos que permitan que las reformas aprobadas y los compromisos adquiridos ante la firma de ratificación del Convenio 189 tengan un impacto positivo real en las condiciones laborales de las y los trabajadores del hogar.

## Fuentes consultadas

- CÁMARA DE DIPUTADOS (2019). Minutas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a comisión. Recuperado de <https://n9.cl/pnjqb>
- CÁMARA DE DIPUTADOS (30 de abril de 2019). Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados. Recuperado de <https://n9.cl/34eqz>
- CENTRO DE APOYO Y CAPACITACIÓN PARA EMPLEADAS DEL HOGAR (CA-CEH). (2021). Recuperado de <https://n9.cl/hhqwv>
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (Conapred) (2018). Ficha temática Trabajadoras del hogar. Recuperado de <https://n9.cl/ex3jt>
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS) (2020). Sala de Prensa. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/prensa>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2020). Ratificación por México del Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Recuperado de <https://n9.cl/82350>
- SENADO DE LA REPÚBLICA (Senado) (23 de abril de 2019a). Versión estenográfica de la sesión ordinaria del Senado de la República. Recuperado de <https://n9.cl/cprn8>
- SENADO DE LA REPÚBLICA (Senado) (23 de abril de 2019b). Aprueban por unanimidad reforma que otorga derechos laborales a trabajadoras del hogar. Recuperado de <https://n9.cl/bizdn>



**PLANEACIÓN  
CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**





# La perspectiva de género en los presupuestos públicos: la importancia del Anexo 13

*Dulce María Sauri Riancho<sup>1</sup>*

## Introducción

*Presupuestos con perspectiva de género*

Los presupuestos públicos son, en primer lugar, estimaciones de las erogaciones, preparadas por el gobierno para un periodo claramente delimitado (generalmente anual), así como de los ingresos que prevé recaudar para poder ejercer el gasto estimado. En este sentido, el presupuesto público constituye un instrumento de política pública fundamental que cumple funciones económicas y sociales con objetivos y compromisos de gobierno plasmados en sus instrumentos programáticos, en los cuales determina metas en congruencia con los recursos y montos definidos y disponibles, destinados a programas y proyectos, así como al funcionamiento del aparato gubernamental, incluido el tamaño de deuda (Hofbauer, Sánchez-Hidalgo, Zebadúay, Pérez y Rangel, 2006; Inmujeres y ONU Mujeres, 2014).

De esta manera, tanto el monto como el destino de los recursos públicos, es decir, ¿cuánto se gasta?, ¿cuáles son las poblaciones objetivo del gasto?, ¿en qué se gasta? y ¿para qué se gasta? reflejan las prioridades en relación con la concepción del gobierno y con sus obligaciones para brindar bienestar a la población e impulsar el desarrollo del país. También exhibe el orden de prelación de las prioridades plasmadas en la agenda pública.

La forma en la cual se distribuyen los recursos presupuestales para atender los problemas públicos impacta directamente sobre las condiciones de vida de los distintos grupos de población, de manera distinta según se trate de mujeres y hombres, de diferentes edades y diversos grupos de pertenencia.

La discriminación y exclusión de las mujeres de los beneficios del desarrollo, del acceso a los servicios, recursos e infraestructura que les permita ejercer sus derechos en pie de igualdad con los hombres es resultado acumu-

---

<sup>1</sup> Maestra y Doctora en Historia por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Licenciada en Sociología por la Universidad Iberoamericana. Es Diputada Federal por el estado de Yucatán (tercera circunscripción). Fue Vicepresidenta de la Mesa Directiva en el primer y segundo año de la LXIV Legislatura (2018-2021). Actualmente es Presidenta del Congreso de la Unión. [dulcesauri@gmail.com](mailto:dulcesauri@gmail.com)

lado de una serie de desventajas. Producto, precisamente, de la denegación y vulneración de sus derechos, de políticas y acciones ciegas a las desigualdades e insensibles a sus necesidades.

Si bien en México ha habido importantes avances en beneficio de las mujeres, estos han sido lentos, intermitentes y heterogéneos en los distintos sectores y áreas de preocupación de la política de igualdad. En tal sentido, los instrumentos de la política pública todavía tienen amplias ventanas de oportunidad para acelerar el paso.

Este texto aborda, de manera sucinta, la forma en cómo el presupuesto público dedicado a la igualdad se orienta desde la perspectiva normativa, en el marco de las obligaciones del Estado, y como instrumento de política que descansa sobre un andamiaje normativo, hasta ahora subutilizado.

El objetivo consiste en destacar algunas de las medidas que pueden implementarse para fortalecer los instrumentos presupuestales con una perspectiva de género,<sup>2</sup> la cual ponga en el centro el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, haciéndolos más eficaces para avanzar de manera más acelerada hacia la igualdad de género.

Reconocer e identificar las limitaciones de la forma en que se distribuyen los presupuestos, desde dicha perspectiva, permite identificar los desafíos y las oportunidades de mejora para garantizar el avance de las mujeres.

## Reforma constitucional en materia de derechos humanos y su impacto en las políticas públicas para la igualdad de género

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, en el Diario Oficial de la Federación, reconoce que toda persona goza de derechos y de los mecanismos de garantía de su ejercicio. En este orden de ideas, la reforma obliga a repensar el alcance de las obligaciones de todos los poderes del Estado con base en el principio pro persona<sup>3</sup> contenido en esta reforma; también en la forma de concebir, interpretar y aplicar los derechos humanos en el quehacer del Estado.

---

2 La perspectiva de género, de acuerdo con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se refiere a “la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres (...) así como a las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género” (Cámara de Diputados, 2018b, Art. 5, Fracc. VI).

3 Se refiere a la obligación de elegir la norma jurídica que más proteja a la persona titular del derecho humano cuando existen distintas interpretaciones en el conjunto de derechos de la Constitución y los tratados y convenios internacionales.

Las obligaciones de su promoción, respeto y garantía alcanzan a todos los niveles de gobierno, sin excepción. Así, se hace patente el hecho de que todo derecho humano plasmado y reconocido en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte, genera obligaciones para todas las autoridades de todos los órdenes y poder de gobierno, independientemente de su nivel o del tipo de función que realicen. Las obligaciones derivadas de esta reforma conllevan también la responsabilidad de las autoridades para garantizar los derechos humanos en el marco de sus principios como universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

## Instrumentos internacionales de derechos humanos y las erogaciones para la igualdad

Como fue señalado, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha desencadenado una serie de ajustes en los mecanismos del Estado mexicano, diseñados para cumplir con las obligaciones constitucionales y las derivadas de los tratados y convenciones internacionales. Estos instrumentos internacionales de derechos humanos han desarrollado una serie de agendas, mecanismos de rendición de cuentas y fórmulas para que las personas titulares de derechos puedan, en la práctica, ejercerlos, realizarlos.

México ha firmado y ratificado diversas convenciones y tratados internacionales de derechos humanos. Algunos de ellos, de manera implícita o explícita, establecen disposiciones para la asignación de recursos públicos para garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres.

Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (OHCHR, 1966) establece los principios de máximo uso de recursos disponibles, progresividad de los derechos y no retroceso. En otras palabras, por un lado, los Estados están obligados a realizar y demostrar sus esfuerzos para garantizar los derechos humanos de las personas, mediante la utilización máxima de sus recursos disponibles sin que la insuficiencia de recursos los exima de esta obligación.

Por otro lado, el mismo Pacto reconoce que el ejercicio pleno de los derechos humanos no será efectivo en el corto plazo. Sin embargo, señala que los Estados están obligados a avanzar de manera rápida y progresiva mediante la movilización de los recursos monetarios necesarios, y sin retroceder en los avances de los derechos logrados. De acuerdo con este instrumento interna-

cional, debe mantenerse e incluso incrementarse (OHCHR, 1966). Estos criterios de financiamiento dirigidos a los Estados están presentes también en otros instrumentos de derechos humanos de las mujeres.

El derecho a la igualdad entre mujeres y hombres conforma el núcleo central de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer<sup>4</sup> (CEDAW, por sus siglas en inglés) suscrita y ratificada por México en 1981. En este sentido, desde la adopción de esta convención, y con un compromiso más claro a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el Estado mexicano ha trabajado en la consolidación de un marco jurídico y programático que ordena y favorece el diseño de políticas públicas, encaminadas a garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

Si bien la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (PAB)<sup>5</sup> no forman parte de los instrumentos internacionales vinculantes, sí constituyen la hoja de ruta de la agenda internacional para el logro de la igualdad. Se trata de una agenda acordada por los Estados para acelerar la realización de los derechos humanos de las mujeres.

La PAB hace referencia a la voluntad política necesaria para distribuir los recursos humanos y financieros necesarios para la promoción de las mujeres, así como de analizar desde una perspectiva de género las políticas y programas, incluida la financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre mujeres y hombres (ONU Mujeres, 2015).

En este sentido, la PAB contempla la necesidad de movilizar los recursos de todas las fuentes y propone la reformulación de programas y reasignación de recursos. Recomienda también a los gobiernos tomar medidas para la revisión sistemática de la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público con el objetivo de ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, y para asignar suficientes recursos para analizar las repercusiones de las medidas en términos de la igualdad de género.

Además, plantea una hoja de ruta para incorporar la perspectiva de género como una estrategia eficaz para acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de desarrollo.

---

<sup>4</sup> La CEDAW (por sus siglas en inglés) es el instrumento internacional más amplio en materia de derechos de las mujeres y la igualdad de género. El objetivo de la CEDAW es lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el goce de sus derechos humanos, tanto en las normas y las leyes como en los hechos (de jure y de facto). Un aspecto importante es que este es un instrumento vinculante, ya que obliga a los Estados Parte a cumplir con las normas establecidas en la Convención (ONU Mujeres, 2011).

<sup>5</sup> Adoptadas en la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, son instrumentos reconocidos como la agenda global más completa, integral y transformadora para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

A pesar de que la CEDAW no contiene disposiciones específicas en materia de presupuestos, tanto las políticas como los procesos presupuestarios de los Estados Parte deben cumplir con el contenido de la Convención, bajo los principios de no discriminación e igualdad de género. Lo cual implica que los Estados deben orientar acciones y recursos, tomando en cuenta todas las medidas a su alcance para aplicar la CEDAW (ONU Mujeres, 2011).

Cabe señalar que las medidas a las que se refiere la Convención incluyen las medidas especiales de carácter temporal (las cuales también se conocen como acciones afirmativas) dispuestas para acelerar la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres. Asimismo, se pretenden lograr los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, además de buscar compensarlas (UN, s.f.).

Es evidente que para lograr la igualdad sustantiva que se propone la CEDAW, no es suficiente un enfoque meramente jurídico y programático formal. Por ello, plantea que, en determinadas circunstancias, se requiere que el trato no sea idéntico para hombres y mujeres (UN, s.f.).

En el contexto de las políticas públicas, las acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal abarcan una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas en el ámbito legislativo, ejecutivo, administrativo y reglamentario; entre los cuales está la distribución de los recursos en determinadas áreas y los cambios institucionales.

En muchos países, las acciones afirmativas se han convertido en una manera eficaz de acelerar el cambio hacia la igualdad, sobre todo cuando se realizan generando un ambiente habilitador que amplíe el espectro de la medida tomada y garantice su efectividad. Las acciones afirmativas se utilizan cada vez más en México, así como su aplicación cuidadosa en distintas estrategias de la política de igualdad que han mostrado una amplia eficacia.

## Una mirada al sustento normativo de la política de igualdad y los presupuestos con perspectiva de género

En México, la agenda de gobierno plasmada en los planes nacionales de desarrollo debe ser construida con perspectiva de género, de acuerdo con lo que establece la Ley de Planeación (reformado en 2018):

*La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup> (Cámara de Diputados, 2018a, Art. 2).*

En dicha ley, la perspectiva de género se contempla como un principio de la planeación democrática del país “(...) para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo (...)” (Cámara de Diputados, 2018a, Art. 2).

Este mandato implica la adopción de una metodología, mecanismos e instrumentos de política adecuados que permitan, como señala la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión que padecen las mujeres. De conformidad con esta ley, una metodología de este tipo comprende la definición de las acciones que deben emprenderse para atender las desigualdades y la discriminación en razón de género, creando las condiciones necesarias para la transformación hacia una sociedad igualitaria. En la cual, los derechos humanos sean ejercidos conforme lo marca la Carta Magna, es decir, conforme a los estándares internacionales.

Después de haber suscrito la PAB, México tomó una ruta de trabajo para atender la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres. A lo largo de más de veinticinco años, se han ido fortaleciendo los esfuerzos tanto en el nivel federal como en el local.

En términos generales, el gobierno federal adoptó e integró en sus herramientas de política el enfoque dual de la igualdad de género (OCDE, 2018). Por un lado, a través de la creación de leyes y reformas que sustentaran la agenda nacional de igualdad mediante la creación de políticas de igualdad, acciones y programas presupuestarios. Por el otro, fomentando la institucionalización de la perspectiva de género en el propio quehacer público y estimulando la transformación de la cultura institucional y organizacional.

En la actualidad, el país cuenta con un sólido andamiaje normativo, de primer orden. La Ley de Planeación (Cámara de Diputados, 2018a) exige la incor-

---

<sup>6</sup> Las negritas son mías.

poración de la perspectiva de género como principio para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y promover el avance de las mujeres mediante el acceso a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo. De ahí la obligatoriedad de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) esta perspectiva.

Como corolario del PND, México adoptó su Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad). Cabe destacar que también se ha avanzado en marcos normativos similares en el nivel local, aunque de manera heterogénea.

Un efecto inmediato de estas reformas es que ahora la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contempla también la igualdad de género como un principio transversal para lograr el objetivo de desplegar todo el potencial del país.

## ¿Qué es un presupuesto con perspectiva de género?

Los presupuestos con perspectiva de género o presupuestos sensibles al género son erogaciones públicas que se elaboran a partir de una estrategia amplia, utilizada por el gobierno para promover la igualdad de género y avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y las niñas. Muchas veces se tiene la idea infundada de que los presupuestos independientes para atender a las mujeres, en cualquier sector de las políticas públicas, por este hecho, ya incorporan la perspectiva de género. Más aún, muchas veces se supone que los presupuestos orientados a satisfacer las necesidades de infantes son presupuestos para las mujeres.

Por el contrario, el marco normativo, ahora con estándares internacionales de derechos humanos (gracias a la reforma de 2011), constituye la respuesta a una demanda de organizaciones de la sociedad civil y a compromisos del Estado mexicano para incorporarlos. En este instrumento de política pública, la desagregación suficiente de los ingresos y el gasto público son de utilidad para conocer no sólo cuál es su impacto diferenciado entre mujeres y hombres, sino también visibilizar y poder determinar acciones que permitan erradicar toda discriminación del gasto basada en estereotipos y roles de género, así como para avanzar de manera más acelerada hacia la igualdad. Esto con el objetivo de garantizar que este derecho no sea letra muerta, sino una realidad para las mujeres.

Para que el presupuesto con perspectiva de género se traduzca efectivamente en una estrategia transversal, dicho esfuerzo debe realizarse en toda

administración pública y en todo el ejercicio de presupuestación dirigido a atender a la población en su conjunto.

Los presupuestos para la igualdad de género responden a una intención y compromiso claro de redistribución de los recursos, servicios y poder entre hombres y mujeres que atiendan la desigualdad estructural que padecen las mujeres. Lo anterior, desde la óptica de las discriminaciones múltiples a las que son objeto mujeres indígenas y mujeres con discapacidad en situación de pobreza, solo por señalar algunos de los ejes de discriminación. Estos se acumulan y se combinan, determinando la condición social de las mujeres.

Una redistribución de los recursos disponibles que busca incidir prioritariamente en la erradicación de obstáculos y desventajas que enfrentan las mujeres y las niñas para poder avanzar en el ejercicio pleno de sus derechos deberá considerar la interseccionalidad de las discriminaciones.

La redistribución del gasto supone un diseño de política pública sustentada en evidencias y datos duros, que permitan reconocer los problemas públicos con objetivos, propósitos y metas para resolverlos.

## ¿Por qué presupuestos para la igualdad?

Existe una desigualdad estructural entre mujeres y hombres que, aunque concierne al conjunto de la sociedad, afecta desproporcionadamente a las mujeres. Las desventajas que enfrentan y la discriminación acumulada que padecen las afecta tanto social como económicamente, impidiendo el pleno goce de sus derechos en su interdependencia. Por ello, se requieren políticas públicas y programas gubernamentales integrales con financiamiento orientado a la igualdad y a la incorporación de la perspectiva de género en el análisis de dicho financiamiento.

Esto aplica para todos los objetivos, metas o estrategias planteadas para resolver problemas públicos. Lo que requiere propiciar los medios para redistribuir los recursos existentes y mejorar las condiciones de vida de las mujeres y las niñas.

Como todos los presupuestos públicos, sobre todo los destinados al logro de la igualdad entre mujeres y hombres requieren ser planificados, implementados y evaluados con perspectiva de género durante todo el proceso de presupuestación. Además, deben ser orientados a financiar acciones para que las mujeres gocen de los mismos derechos que los hombres.

Los presupuestos con perspectiva de género no son un fin en sí mismo, sino una herramienta para incidir en las condiciones de vida de mujeres y hombres a lo largo de su ciclo de vida (OCDE, 2018). Se trata de asegurar que ambos tengan las mismas oportunidades en el uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como para la toma de decisiones en los ámbitos social, económico, político, cultural y familiar (LIDES y Rodríguez Sánchez, 2021).

No obstante, las mismas oportunidades con frecuencia no garantizan la igualdad sustantiva en los resultados. Por esta razón, se plantea la perspectiva de género, es decir, la obligación de examinar si dicho financiamiento está removiendo y remontando la acumulación histórica de desventajas de las mujeres, y si efectivamente está posibilitando que la igualdad de derechos sea una realidad para ellas.

Se requiere entonces, hacer un balance, un examen *ex ante*, sustentado en evidencias que permitan anticipar medidas correctivas a la desigualdad y la discriminación en razón de género. Esto supone remover los sesgos existentes en las políticas y los planes. Uno de los instrumentos más poderosos para hacerlo, como fue señalado, son las acciones afirmativas.

Su implementación requiere de la identificación previa de las condiciones de las desigualdades entre los sexos, por lo cual, el diagnóstico es el punto de partida para determinar las problemáticas que requieren asignación de recursos acompañados de medidas especiales de carácter temporal implementadas tanto en los objetivos, criterios, prioridades, estrategias como en las líneas de acción programáticas (Hofbauer, et. al., 2006). Se requiere también, llevar a cabo un balance sobre los efectos de mecanismos de transformación implementados para determinar los impactos diferenciados que la política pública o acción implementada tuvo en la vida de las mujeres (LIDES y Rodríguez Sánchez, 2021).

A partir de los resultados es posible determinar si se requieren ajustes, nuevas acciones afirmativas y mejoras a los programas o planes a los que se asignarán recursos en los consecuentes ejercicios presupuestarios (LIDES y Rodríguez Sánchez, 2021).

Para llevar a cabo la incorporación de la perspectiva de género en la planeación presupuestaria a nivel internacional se han implementado diversas metodologías. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha propuesto un conjunto de herramientas para incorporar la perspectiva de género en diversos aspectos y en cada una de las fases del ciclo presu-

puentario. Esto con el fin de maximizar la transparencia de las decisiones en la asignación de los recursos relacionados con la igualdad de género (OCDE, 2018).

Uno de los aspectos a destacar de la propuesta consiste en valorar la disposición de herramientas para garantizar que los presupuestos y la asignación de los recursos tengan una perspectiva de género. Dicho de otro modo, previamente debe analizarse la funcionalidad y eficacia de los instrumentos en la preparación de los presupuestos, y si estos tienen la suficiente robustez para identificar los aspectos que hay que modificar para alcanzar los objetivos y minimizar los efectos negativos.

En esta etapa uno de los errores comunes es considerar que la asignación de recursos financieros es neutral al género y no considerar la desigualdad estructural que hay detrás (OCDE, 2018). Otro error frecuente es conducir evaluaciones uniformes para todo tipo de programas presupuestarios sin considerar su especificidad, sobre todo cuando conllevan acciones afirmativas que requieren ambientes habilitadores en su implementación.

Durante el proceso de la elaboración de los presupuestos es fundamental definir con claridad las metas en materia de género para medir el avance de los objetivos. Por supuesto, las metas deben ser medibles, alcanzables, relevantes y de duración determinada (OCDE, 2018). Las evaluaciones programadas deben ser también realizadas con perspectiva de género y estar sustentadas en información empírica.

El cumplimiento del mandato de incorporación de la perspectiva de género en los diseños presupuestarios, bajo estas condiciones, es un aspecto relegado a segundo plano. La consideración de evaluaciones y auditorías con perspectiva de género para constatar si los objetivos para la igualdad de género se alcanzan deberían ser un requisito en los programas presupuestarios, una exigencia para conocer el impacto, eficiencia y efectividad de dichos programas desde la óptica que nos ocupa. Un requisito *sine qua non* es que las evaluaciones se realicen de manera oportuna para que sean de utilidad en los procesos de mejora y para asegurar que las decisiones futuras sobre las políticas presupuestarias estén suficientemente sustentadas.

## Anexo erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (Anexo 13 del Presupuesto Federal)

El Anexo Transversal 13 Erogaciones para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) constituye una medida

especial de carácter temporal. En teoría, su objetivo es concentrar los programas y acciones presupuestarias transformadoras y catalíticas que permitan acelerar el avance de las mujeres y las niñas, erradicando las prácticas discriminatorias o neutrales en su formulación, puesta en marcha y evaluación.

El anexo etiquetado incluye presupuestos de distintos ramos que, de acuerdo con la normatividad citada, tendrían que orientarse hacia las prioridades en materia de género de las instituciones del ramo. Pero esto no necesariamente ocurre así. Hoy en día, como en el pasado, encontramos en el Anexo programas presupuestarios completos o fragmentos de programas que pueden estar orientados a mujeres, pero sin perspectiva de género. También encontramos acciones que corresponden a un programa determinado que expresa algún problema que busca resolver de manera urgente, pero que no constituye un programa presupuestario, con montos muy bajos y sin normas concretas para su aplicación, en otras palabras, programas sin reglas de operación. De manera recurrente, el Anexo incluye acciones de capacitación sin objetivos catalizadores y concretos, y más preocupante aún es que se incluyen acciones y programas presupuestarios sin sensibilidad alguna frente a la discriminación y la desigualdad de género.

Las modalidades de los programas del Anexo 13 pueden implicar la entrega de subsidios o la provisión de bienes y servicios directamente a la población objetivo. Estas modalidades cuentan con mayor presupuesto que otros programas presupuestarios.

Algunos de los programas contenidos en el anexo, referidos a la entrega de subsidios, son considerados en el ámbito del desarrollo social, lo que los hace candidatos a ejercerse bajo reglas de operación y lineamientos operativos. Los cuales se erigen como mecanismos de transparencia de los recursos y como una suerte de garantía para que los recursos se apliquen a la población objetivo.

A pesar de que desde 2008, el país cuenta con un Anexo transversal en el PEF, la etiquetación de recursos constituye una práctica observada en otros países. Y si bien puede considerarse un avance muy importante, tiene limitaciones, sesgos y áreas susceptibles de mejora que lo hacen un instrumento paliativo sin efectos palpables, mensurables sobre los efectos que ha tenido desde que se reservan recursos para la igualdad.

De manera general, se muestran algunas de las limitaciones del Anexo 13 y a continuación se presentan algunas propuestas de medidas que podrían abonar para hacer de los recursos etiquetados un verdadero catalizador para la igualdad.

En primer lugar, es relevante mencionar que, se carece de documentos normativos expresados en lineamientos u orientaciones que conduzcan a las unidades responsables del gasto, a identificar y etiquetar acciones verdaderamente catalíticas que puedan ser colocadas en la categoría de acciones con perspectiva de género (en los términos normativos descritos anteriormente).

Lo más recurrente es que se asigna un porcentaje de algún programa presupuestario sin que exista la documentación que transparente la decisión de llevar una parte de los recursos al Anexo. Este hecho impide llevar a cabo evaluaciones serias sobre los impactos del uso de recursos. En el caso de programas con reglas de operación, etiquetar solo una parte del programa para, por ejemplo, brindar capacitaciones en materia de género impide valorar en qué medida los recursos etiquetados contribuyeron al logro de los objetivos del programa en conjunto, en el caso de que exista un objetivo explícito en ese sentido. De no ser el caso, los efectos esperados a partir del gasto etiquetado estarán limitados, en la medida en que no haya una intencionalidad clara en razón de género sobre la población objetivo.

En segundo lugar, es preciso señalar el importante paso que da la Administración Pública Federal (APF) al incluir seis dimensiones de la desigualdad de género, en las que inciden los programas presupuestarios, en los términos de referencia para la evaluación específica de la perspectiva de género en programas presupuestarios.<sup>7</sup> Estas dimensiones resultan en una clasificación más amplia que la utilizada en el ordenamiento de acciones que, de acuerdo con el Artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, deben contener los anteproyectos de los programas presupuestarios de las dependencias, entidades y otras instituciones (acciones que promueven la igualdad entre mujeres y hombres, están orientadas a la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género).

No obstante, en la práctica, no se cuenta con un clasificador amplio, con criterios claramente establecidos, que permita asociar lo que se planea con lo que se ejecuta, e identificar en qué medida los recursos para la igualdad que destina la APF al Anexo 13, efectivamente abonan al cumplimiento del Proigualdad. En otras palabras, existen áreas de oportunidad para clasificar mejor las acciones que se realizan a favor de la igualdad con recursos presupuestarios, dada la relevancia que tiene para las evaluaciones tanto de gestión como de impacto.

---

<sup>7</sup> Las dimensiones de desigualdad de género en las que inciden los programas presupuestarios de acuerdo con los criterios de estas evaluaciones son: a) Discriminación, b) Estereotipos y roles de género, c) Uso del tiempo y trabajo no remunerado, d) Autonomía y empoderamiento de las mujeres, e) Acumulación de desventajas (interseccionalidad), f) Violencia contra las mujeres.

Una revisión a los recursos etiquetados y a sus indicadores revela que no todo el gasto integrado al Anexo tiene perspectiva de género. De manera que no todo el monto total de recursos asignados al anexo da cuenta del gasto supuestamente catalizador para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres.

La desconexión que existe entre el gasto contemplado en el Anexo 13 con el resto de recursos que la APF destina a metas y acciones para la igualdad, en distintos sectores y ramos presupuestarios, impide conocer a cabalidad cuál es el monto del gasto destinado efectivamente a la igualdad entre mujeres y hombres. Sin una programación adecuada e imposibilidad de tener información sobre ¿cuánto y cómo se gasta? ¿en qué se gasta y para qué se gasta? difícilmente se puede evaluar el efecto del presupuesto destinado a la igualdad. Actualmente, la pregunta de cuánto dinero se invierte, en total, para prevenir y atender la violencia contra las mujeres no tiene respuesta clara.

En tercer lugar, se requiere contar con lineamientos y reglas claras para el cumplimiento del trabajo de monitoreo que realiza la Cámara de Diputados al Anexo 13. Hasta ahora, el monitoreo se hace básicamente sobre la gestión de los recursos. Por lo que, sería conveniente que la discusión que se realiza sobre los recursos etiquetados y sobre la valoración que hace la Comisión de Igualdad se lleve a cabo sobre la base de una metodología y orientaciones concretas que permitan tomar decisiones informadas sobre las desventajas de admitir la incorporación de programas presupuestarios y acciones en ese Anexo, y de no transparentar los objetivos y metas más allá de la propia gestión de los recursos y no sobre los resultados en la vida de las mujeres.

La etiquetación de recursos no ofrece, todavía, la garantía de que los recursos ahí incluidos hayan pasado por un proceso de valoración diagnóstica, es decir, una evaluación *ex-ante*, tal y como lo hacen ya algunos países y lo recomiendan organismos internacionales.

Por último, los recursos etiquetados de programas presupuestarios con reglas de operación podrían ser sujetos de análisis por la Cámara de Diputados sobre la base de los Lineamientos para la Incorporación de la Perspectiva de Género en los Programas Presupuestarios Federales.<sup>8</sup> Ello permitiría contar con más elementos objetivos para la aprobación del presupuesto. Este tipo de programas pueden tener intervenciones de género desde las reglas de su ope-

---

8 El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en el Artículo 24, fracción V, señala la necesidad de que “la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), deben asegurar la incorporación de la perspectiva de género en las Reglas de Operación (ROP) de los programas presupuestarios federales, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres, en los términos de las disposiciones aplicables”. En junio de 2015, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los Lineamientos para la Incorporación de la Perspectiva de Género en los Programas Presupuestarios Federales elaborados por el Inmujeres y la Cofemer.

ración garantizando con ellos las evaluaciones que se llevan a cabo de manera regular, la diferencia entonces es que se harían con perspectiva de género.

## Consideraciones finales

Los presupuestos públicos para la igualdad constituyen un instrumento de política pública fundamental que cumple funciones económicas y sociales, con objetivos y compromisos de gobierno plasmados en sus instrumentos programáticos, en los cuales determina metas en congruencia con los recursos y montos definidos y disponibles destinados a programas y proyectos, así como al funcionamiento del aparato gubernamental; estos reflejan las prioridades del gobierno en relación con sus obligaciones de garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres, incluidos los derechos a vivir una vida libre de violencia y sin discriminación, de cualquier tipo.

El instrumento emblemático de política pública mediante el cual se identifica el gasto para la igualdad sigue siendo el Anexo 13, Erogaciones para la Igualdad. Este Anexo descansa en un sólido andamiaje en términos de los instrumentos internacionales y las leyes con las cuales se norma, planifica y programa la política de género en el país.

Se trata de un instrumento potencialmente poderoso que bien podría orientarse al objetivo contemplado desde su origen. No obstante, se trata de un instrumento subutilizado que, año con año, lejos de clarificar el gasto para la igualdad, lo distorsiona. El objetivo último de este breve texto ha consistido en destacar algunas de las medidas que aún pueden implementarse para fortalecer los instrumentos presupuestales desde una perspectiva de género, dicho de otro modo, para que pongan en el centro el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, haciendo más eficaz el gasto para avanzar de manera más acelerada hacia la igualdad de género.

## Fuentes consultadas

CÁMARA DE DIPUTADOS (16 de febrero de 2018). Ley de Planeación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>

CÁMARA DE DIPUTADOS (14 de junio de 2018). Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Recuperado de <https://n9.cl/5szh6>

CÁMARA DE DIPUTADOS (20 de mayo de 2021). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado de <https://n9.cl/8wmjf>

- HOFBAUER, H., SÁNCHEZ-HIDALGO D., ZEBADÚAY, V., PÉREZ FRAGOSO L. y RANGEL CRANADO, R. (2006). Presupuestos con enfoque de género: conceptos y elementos básicos. México: UNIFEM. Recuperado de <https://n9.cl/x2uzg>
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) y ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS MUJERES (ONU Mujeres) (2014). Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género. México: Inmujeres, ONU Mujeres. Recuperado de <https://n9.cl/9zsy2>
- LIDES, ASESORÍA ESPECIALIZADA, S.C. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, M. P. (2021). Efectos de la COVID-19 en el presupuesto para la igualdad. México: Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de <https://n9.cl/lmxqk>
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2018). OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality. Recuperado de <https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (OHCHR) (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <https://n9.cl/p3sx>
- ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS MUJERES (ONU Mujeres) (2011). Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Recuperado de <https://n9.cl/pvki>
- ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS MUJERES (ONU Mujeres) (2015). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. Recuperado de <https://n9.cl/ryuir>
- UNITED NATIONS (UN) (s.f.). Recomendaciones generales aprobadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recuperado de <https://n9.cl/xvfmr>



# La incorporación de la perspectiva de género en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2018-2021)

Erika A. Alcantar García<sup>1</sup>

## Introducción

**E**n 2016, tuvo lugar la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). En dicha ley, se reconoce como uno de sus principios rectores el de la equidad y la inclusión, en donde se alude a la perspectiva de género como un elemento a promover para garantizar el acceso y disfrute de las ciudades a todas y todos sus habitantes. Si bien dicha Ley fue promulgada durante la Legislatura anterior, en 2020 y 2021 han tenido lugar dos proyectos de decreto para reformarla.

En este texto, buscamos analizar la LGAHOTDU, desde la perspectiva de género, para contestar las preguntas siguientes: ¿cuál ha sido el lugar del género en la LGAHOTDU, siendo esta la directriz de la planificación urbana en el país?, ¿qué efectos ha tenido en la legislación urbana el aumento de la violencia hacia las mujeres en México? Y finalmente, ¿en qué se ha avanzado en esta Legislatura en materia de género dentro de la legislación urbana?

## Algunos conceptos para entrar a la discusión

El urbanismo moderno llegó a México en el último tercio del siglo XIX, sobre todo a través del impulso de la higiene que tuvo su auge con los efectos de la Revolución Industrial en Europa. A principios del siglo XX algunos pioneros del urbanismo, arquitectos e ingenieros introdujeron la vertiente del Town Planning<sup>2</sup> inglés en proyectos de vivienda, ordenamiento y alineación de calles, y en la planificación a futuro del desarrollo urbano en México, especial-

<sup>1</sup> Candidata a doctora en urbanismo. Licenciada en historia y maestra en urbanismo por la UNAM. Se especializa en historia urbana de la Ciudad de México. Profesora de la licenciatura en urbanismo de la UNAM desde 2015, en las áreas de Proyectos y de Cultura urbanística, y de la maestría en urbanismo desde 2020. Actualmente estudia el doctorado en urbanismo en la UNAM (2018-2022), dentro de la línea de "Teoría y cultura urbanística". erika.alcantar@fa.unam.mx

<sup>2</sup> El Städtebau, town planning, urbanística, urbanisme y urbanismo eran términos equivalentes (Sánchez Ruiz, 2008, pp. 78-79), y tenían el mismo objetivo: todos definen a la actividad de crear y planificar ciudades bajo el fundamento de una teoría científica de la construcción de un orden espacial urbano (Sánchez de Madariaga, 2008).

mente de sus principales ciudades. Sobre todo, fue el arquitecto Carlos Contreras, quien acuñó la traducción Planificación urbana para referirse al “arte de proyectar, trazar y construir ciudades” (Contreras, 1927, p. 4).

Sin embargo, solemos usar distintos términos para referirnos a la disciplina del urbanismo y a aspectos específicos que se derivan de esta. El urbanismo es una disciplina que hace énfasis en la dimensión espacial, en la multi e interdisciplina y en la intervención en el territorio. En este texto entendemos a la planificación urbana como uno de sus componentes que, desde la técnica del urbanismo, busca intervenir en el territorio a partir de una serie de leyes, normas, políticas e instituciones.

Además, hay que reconocer que la planificación urbana, que también podemos nombrar como urbanismo institucional, se ha construido desde un sesgo androcéntrico, en donde los varones adultos, blancos, con todas sus capacidades han diseñado las ciudades y sus políticas. Con ello, han invisibilizado históricamente a las mujeres, las y los niños, las y los adultos mayores y a aquellas personas con capacidades diferentes.

Es así que, la movilidad es un concepto que ha encontrado su auge en las últimas décadas en los estudios urbanos, debido al crecimiento de las ciudades, sus zonas metropolitanas y lo complicado que con ello se convierte la transportación de personas. Particularmente han sido la geografía y la sociología urbana las disciplinas que desde hace veinte años han dirigido la discusión teórica sobre la movilidad (Gutiérrez, 2012).

De dicha discusión Gutiérrez (2012) hace una clara diferenciación entre lo que es transporte y movilidad, conceptos que suelen confundirse o traslaparse. La autora recupera ambas nociones desde la geografía de los transportes y la movilidad cotidiana, siendo que la primera se dedica a los medios de transporte, mientras que la segunda se dedica a estudiar los desplazamientos que realizan los usuarios (Gutiérrez, 2012, p. 64).

Asimismo, brinda una definición más acorta de lo que podemos entender como movilidad: “la movilidad es una práctica social de viaje que conjuga deseos y necesidades de desplazamiento (o requerimientos de movilidad) y capacidades de satisfacerlos” (Gutiérrez, 2012, p. 64).

Como apunta también Gutiérrez, de la combinación de los deseos, las necesidades y las capacidades para movilizarnos en el territorio surgen las condiciones de acceso, las cuales son diferenciadas según el lugar donde habitamos, el grupo social al que pertenecemos y nuestra clase social (Gutiérrez, 2012, p. 65).

Quienes suelen habitar en las periferias, más alejadas de la concentración de bienes y servicios, tienden a tener una mayor dificultad para realizar sus desplazamientos; de igual forma, suelen ser quienes cuentan con menos recursos, pues el precio del suelo en áreas centrales en las ciudades es alto.

A eso se suman otras limitaciones de movilidad, como las de los grupos sociales y el género. Las mujeres suelen experimentar factores violencia – sobre todo de tipo sexual– en el transporte público o al transitar las calles, lo que condiciona su disfrute de la ciudad y limita su movilidad, a esto se suman los distintos patrones y motivos de traslados que las mujeres realizan y que han permanecido invisibles hasta hace algunas décadas por la academia y para la planeación urbana y territorial de manera general.

## La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

El 20 de mayo de 1976 fue aprobada la Ley General de Asentamientos Humanos, con la cual se creó un sistema de planeación con una serie de lineamientos para organizar el territorio. La ley era producto de la tradición de la Primera Conferencia sobre Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo objetivo fue “reconocer la necesidad de asentamientos humanos sostenibles y las consecuencias de la rápida urbanización”<sup>3</sup> (UN-Habitat, s.f.), especialmente en los países que se catalogaban como tercermundistas o subdesarrollados.

En la Conferencia se discutió que especialmente en las ciudades de estas regiones las condiciones de vida eran inaceptables y se instaba a los gobiernos de sus países a tomar acciones, antes de que se agravara la creciente desigualdad, la segregación, la discriminación, el desempleo, el analfabetismo y la falta de acceso a la educación, así como la contaminación y el deterioro del medio ambiente (UN-Habitat, s/f). Una de las consecuencias más relevantes de esta primera Conferencia fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en 1978, conocido también como UN-Habitat (UN, s.f.).

Dentro de este marco de discusión internacional fue que se redactó la Ley General de Asentamientos Humanos. Por lo que se alude a los asentamientos humanos y no al desarrollo urbano en esta Ley (Azuela y Cancino, 2011, p. 146). Frecuentemente, se dice que con ella tuvo lugar uno de los

---

<sup>3</sup> Traducción propia.

hitos más relevantes en la historia de planeación urbana en México, el de su institucionalización.

Como han señalado quienes han estudiado esta Ley desde su promulgación, su importancia radica en que estableció las bases para la estructuración e implementación de “un sistema de planeación urbana nacional” (Azuela y Cancino, 2011, p. 147; Iracheta, 1989). Asimismo, fue un claro posicionamiento del Estado para intervenir activamente en el desarrollo urbano del país (Garza, 1989, p. 11).

De manera general, se pueden reconocer dos ejes en la Ley para comprender su relevancia en términos legislativos y de planeación urbana:

Presenta las normas, instrumentos y herramientas en materia urbanística para el ordenamiento del territorio y para los asentamientos humanos en todo el país.

Homogeneizó la legislación federal, estatal y municipal e inició un proceso de coordinación entre estos niveles de gobierno en favor de los asentamientos humanos y la planeación urbana (Ramírez, 1989).

De esta Ley se derivaría el Sistema Nacional de Planeación Urbana y dos años más tarde, en 1978, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Iracheta, 1989). De esta forma, sería la directriz para la legislación y los planes de desarrollo urbano en los años por venir.

En 2016 se aprobó una reforma constitucional que estipuló la “competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (Hernández, s.f., p. 3). Con ello, el 13 de octubre del mismo año se aprobó la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>4</sup> que significó la incorporación de un régimen de gobernanza (Hernández, s.f., p. 3), en donde se reconoce la competencia de los distintos niveles de gobierno en la planeación urbana.

## Perspectiva de género en la planeación urbana

La LGAHOTDU de 2016 cuenta con 119 artículos, más quince transitorios, de los cuales en siete se hace alusión a la perspectiva de género y en uno a la violencia de género. Si bien reconocemos que la LGAHOTDU fue promulgada

---

4 Con dicha promulgación se abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos vigente desde 1993. Su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación es del 28 de noviembre de 2016. Puede consultarse aquí [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu/LGAHOTDU\\_orig\\_28nov16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu/LGAHOTDU_orig_28nov16.pdf)

durante la LXIII legislatura (2015-2018), las reformas subsecuentes en materia de género fueron presentadas durante la LXIV legislatura.

A continuación, proponemos un análisis general de la LGAHOTDU de 2016 desde una perspectiva de género con el objetivo de aterrizar dicho análisis en el terreno de la legislación urbana. Esta perspectiva se entiende como una herramienta metodológica que nos permite visibilizar a las mujeres y sus necesidades específicas, así como explicar las condiciones de desigualdad que las atraviesan (Serret, 2008, p. 76). A partir de esta, buscamos conocer cuál era el lugar que ocupaba el género y las mujeres en dicha ley en 2016, para luego analizar las iniciativas de ley que tuvieron lugar entre 2020 y 2021, en las cuales se incluye la perspectiva de género en los ámbitos de la planeación urbana y la movilidad.

Como ya se ha establecido antes, la LGAHOTDU tiene por objetivo “fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país” (2016, Art. 1), e incorpora la perspectiva de los derechos humanos, atendiendo la reforma constitucional de 2011 en dicha materia, en la que se fija el deber del Estado para proteger los derechos de las personas. En ese sentido, la gestión del territorio se hará “con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente” (2016, Art. 1).

Igualmente, en la fracción quinta del mismo artículo se advierte un principio de equidad en la ley, pues se afirma que con este instrumento se buscan

*propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia (LGAHOTDU, 2016, Art. 1).*

El principio de equidad e inclusión se hace explícito, disponiéndose que “la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego” (2016, Art. 4) a los principios del derecho a la ciudad, a la propiedad, la coherencia y racionalidad, entre otros. Lo anterior, discursivamente se en-

tiende como principios éticos, derechos y lógicas de producción y reproducción del territorio.

De manera escueta se incluye el género y más específicamente la perspectiva de género dentro del principio de equidad e inclusión:

*Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades (LGAHOTDU, 2016, Art. 4).*

La equidad se define como el principio de justicia que busca contribuir a conseguir la igualdad de condiciones para los distintos grupos de la sociedad que se encuentran en desventaja (García, 2008, pp. 48-50). En este caso, resulta relevante la inclusión de la perspectiva de género puesto que con ello se reconoce que las mujeres no tienen las mismas condiciones de acceso al suelo, la vivienda, los bienes y servicios y, en general, al disfrute de la ciudad.

De acuerdo con ONU Mujeres, el sector femenino de la población percibe con inseguridad y temor las ciudades, especialmente al espacio público y al transporte, limitando

*su libertad de movimiento, [reduciendo] (...) su capacidad de acceder a oportunidades de trabajo y de educación, de participar plenamente en la vida pública, acceder a servicios esenciales y a disfrutar de actividades culturales o de ocio, [repercutiendo] (...) negativamente en su salud y bienestar (ONU Mujeres México, 2018a).*

Esto también contraviene el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la cual México firmó en 1981 y ratificó en 1994.<sup>5</sup> Pues, de acuerdo con la definición de la Convención, la exclusión en el espacio es una forma de discriminación que veja los derechos humanos de las mujeres:

---

<sup>5</sup> Dentro del marco de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquiera otra esfera (ONU Mujeres, Inmujeres, Conavim, 2020, p. 9).*

De esta manera, al no garantizar a las mujeres su derecho de movilidad, acceso a la ciudad, integridad y seguridad, el Estado está propiciando la exclusión y la discriminación de las mujeres en la ciudad.

Al entenderse la perspectiva de género como un elemento del principio de equidad e inclusión, y que si bien se establece en la ejecución de la LGAHOT-DU, es criticable que no se ahonda en qué significa incorporarla en los principios de planeación para garantizar los derechos de las mujeres en las distintas acciones urbanísticas.

En los años posteriores a la promulgación de esta ley, se comenzaron distintos programas para visibilizar las condiciones de violencia que viven las mujeres y las niñas en las ciudades de México. Ante la necesidad de conocer las condiciones de desigualdad que enfrentan las mujeres en su vida cotidiana se sumó el aumento de los feminicidios en el país, que es el asesinato por razones de género y que constituye la forma de violencia más extrema contra la mujer.

Tan sólo de 2015 a 2020 pasamos de 7 mujeres asesinadas al día a 10.6 en todo el país, y en 2019 se contabilizaron 971 feminicidios (ONU Mujeres, Inmujeres, Conavim, 2020, p. 32). Si bien se reconoce que la mayor cantidad de feminicidios tienen lugar en el espacio doméstico, las defunciones con presunción de homicidio en mujeres aumentaron entre 1990 y el 2012, hasta constituir el 54%. En 2019, las defunciones por homicidio de mujeres constituyeron el 52.2% en todo el país (ONU Mujeres, Inmujeres, Conavim, 2020, p. 32).

Como consecuencia de esta violencia, miles de mujeres se organizaron y salieron a las calles de manera consistente desde 2016, año en que tuvo lugar la manifestación conocida de la primavera violeta y que consistió en la marcha más concurrida contra la violencia machista en México, teniendo eco en toda América Latina.

En los años posteriores también se organizaron marchas multitudinarias de mujeres para exigir que las autoridades garantizaran la seguridad de las mujeres en todos los ámbitos y en todos los espacios, a las que se suman la exigencia del derecho a decidir sobre sus cuerpos y la despenalización del aborto.

Ante la visibilización y denuncia masiva de la violencia machista se implementaron distintos programas, locales e internacionales, con el objetivo de atender los graves problemas derivados de la misma. Uno de ellos ha sido el Programa Insignia Global Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas de ONU Mujeres. Este programa tiene por objetivo “contribuir a la eliminación de la violencia sexual hacia las mujeres y las niñas en los espacios públicos” (ONU Mujeres México, 2018). Cabe señalar que para 2018 ya se habían unido cuatro ciudades mexicanas (Monterrey, Puebla, Torreón y Ciudad de México).

Es relevante mencionar que, a partir de la puesta en marcha del programa, las ciudades antes mencionadas establecieron diagnósticos y generaron estadísticas sobre la violencia hacia las mujeres en sus localidades, lo que nos permite conocer mejor las condiciones de las mujeres en estas entidades. No obstante, este tipo de programas promovidos por la ONU ya se encontraban en la región latinoamericana desde años atrás.<sup>6</sup>

En 2017 la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) conminaba a las autoridades locales a implementar

*políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género y que se [incorporaran] (...) disposiciones basadas en la predicción de riesgos a partir de diagnósticos integrales, medidas disuasivas, análisis estratégico del territorio y ubicación de posibilidad e incidencia educativa y de comunicación social en los diferentes espacios donde desarrollan su vida las mujeres y las niñas (CDH DF, 2017, p. 3).*

Lo anterior, debido a la inseguridad, ya que el 38% de las mujeres a nivel nacional habían sufrido algún tipo de violencia, mientras que en la Ciudad de México esta cifra, prácticamente, se duplicaba y constituía “casi tres cuartas partes del total de las mujeres de 15 o más años (72.1%) [que] han sufrido por lo menos un acto de violencia de cualquier tipo” (CDH DF, 2017, p. 3).

Asimismo, de acuerdo con la Encuesta sobre la violencia sexual en el transporte y otros espacios públicos en la Ciudad de México realizada por ONU Mujeres en 2018, se observa que la percepción de seguridad de las mujeres en la capital es preocupantemente baja. Con respecto al documento refe-

<sup>6</sup> En la región sudamericana se encontraban desde la década de 2000 promoviendo herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género gracias a la presencia de Ana Falú, distinguida arquitecta y activista feminista argentina, en la dirección de la Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) de Brasil y el Cono Sur.

rido, 54.4% de las mujeres se sienten muy inseguras e inseguras en el transporte público, y 69.1% se sienten muy inseguras o inseguras en las calles o espacios públicos en la Ciudad de México (ONU Mujeres México, 2018b, p. 18).

Si bien estos datos son solo de la capital, con ellos podemos inferir escenarios similares en otras ciudades del país, las cuales, como se ha visto, tienen en común el ejercicio de la violencia hacia las mujeres basada en una cultura machista y misógina. Esto además se hace presente en la falta de consideración de la perspectiva de género en las políticas urbanas y en los programas destinados a erradicar la violencia contra las mujeres en todavía bastantes ciudades del país.

En este contexto, casi al final de esta legislatura, tuvieron lugar dos iniciativas de reforma a la LGAHOTDU, cuyo objetivo fue incorporar la perspectiva de género, haciendo énfasis en la movilidad de las mujeres y en la planeación en general.

## Iniciativas para incorporar la perspectiva de género en la LGAHOTDU

De acuerdo con datos de la Secretaría de Servicios Parlamentarios entre 2018 y 2021 se han presentado 49 proyectos de decreto para reformar la LGAHOTDU, de 2016 (SSP, s.f. a). El 20 de mayo de 2020, se presentó una iniciativa que fue turnada a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad. El objetivo de dicha iniciativa de decreto era “incluir la perspectiva de género para contribuir a la igualdad entre hombres y mujeres” (Cámara de Diputados, s/f a, p. 1). Asimismo, se proponen reformar diversos artículos y la propuesta se centra en la movilidad, incorporando el término de la movilidad de cuidado.

Dicho concepto fue acuñado para nombrar los viajes relacionados con el cuidado, actividades que generalmente no son remuneradas y son realizadas por personas adultas (mayormente mujeres) para mantener y atender los hogares (Sánchez y Zucchini, 2020, p. 91). Aunado a ello, Sánchez y Zucchini proponen también una metodología para analizar los datos que suelen extraerse de los viajes que realiza la población y la implementación de políticas de movilidad, desde una perspectiva de género (2020, p. 91).

---

7 Diputada Ana Priscila González García (Movimiento Ciudadano).

8 “Los artículos 4 fracción X; 8 fracciones XXXI y XXXII; 10 fracciones XXVI y XXVII, 37, fracción VIII; 71 fracción VIII; 72 fracción I; 74, segundo párrafo; 89 fracción I; 101, fracción XIII; Se adicionan la fracción XXV bis del artículo 3; la fracción XXXIII y XXXIV del artículo 8; la fracción XXVIII del artículo 10; , todos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano” (Cámara de Diputados, s.f. a, p. 6).

Lo anterior se incluye en la reforma, definiéndose que la movilidad de cuidado es “desplazamientos diarios asociados con el acompañamiento a dependientes, como pueden ser niños y niñas o bien personas de la tercera edad, el cual no es remunerado y en el que se incluye el relacionado con el mantenimiento del hogar” (Cámara de diputados, s.f. a, p. 4).

Además, se propone incluir una adición para especificar las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, teniendo como punto de partida la movilidad de cuidado (Cámara de Diputados, s.f. a) y se atribuye a la federación la obligación de

*Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones que contribuyan a incorporar la perspectiva de género en los procesos de planeación de los sistemas de movilidad y que coadyuven a entender los patrones de viaje y necesidades específicas por género y a mantener información sistemática y comparable sobre patrones asociados con la movilidad del cuidado (Cámara de diputados, s.f. a, p. 5).*

Como puede apreciarse, se incorpora no solo el concepto como parte de una perspectiva de género, sino que se mencionan los elementos a partir de los cuales se puede promover una movilidad de cuidado como la diferenciación de los patrones de viaje por género y la necesidad de su estudio.

En la iniciativa de reforma se busca además fomentar la incorporación de las mujeres dentro de la planeación el diseño de los sistemas de movilidad. De igual modo, se menciona que debe fomentarse la “implementación de protocolos de actuación en contra de la violencia de género y acoso sexual en el transporte público” (Cámara de Diputados, s.f. a, p. 6).

De acuerdo con la Encuesta sobre la violencia sexual en el transporte y otros espacios públicos en la Ciudad de México de 2018, los lugares en los que con frecuencia se sufre violencia de tipo sexual son en el espacio público, específicamente en el transporte masivo (STC Metro) y las calles.

Por ello, resulta relevante que la iniciativa contemple, aunque no profundice en los protocolos para erradicar la violencia sexual y de género en el transporte público, en donde nueve de cada 10 mujeres tienen experiencias de este tipo en la capital del país (CDH DF, 2017, p. 20). A pesar de esto, se deja de lado el espacio público, el cual es el otro espacio en donde las mujeres se sienten inseguras y han experimentado violencia de algún tipo. En los sub-

secuentes artículos para reformar la LGAHOTDU<sup>9</sup> se reitera la recopilación de datos para diferenciar los viajes entre hombres y mujeres, se hacen puntualizaciones para incorporar el término de movilidad de cuidado y se hace alusión a la promoción de la inclusión para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres (Cámara de Diputados, s.f. a, pp. 7-10).

El 9 de junio de 2021, se presentó otro proyecto de decreto para reformar esta Ley<sup>10</sup>, el objetivo de dicho proyecto de Decreto es

*Incluir en el objeto de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el promover la planificación y ordenamiento del desarrollo territorial y urbano con perspectiva de género. Adicionar la definición de perspectiva de género y establecer la promoción de la planeación, ordenamiento territorial y urbano con perspectiva de género, así como la creación de políticas en la materia (Cámara de diputados, s.f. b, p. 1).*

Es relevante dicha iniciativa porque no sólo es de carácter general a la planificación urbana, sino que además hace un llamado a incorporar la perspectiva de género, la cual se entiende en el proyecto como:

*Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género (Cámara de diputados, s.f. b, p. 2).*

Llama la atención que, se toman definiciones desde el feminismo académico para clarificar conceptos y líneas de acción, pero no se reconocen a las autoras ni se fundamentan estas iniciativas para reformar la legislación en las condiciones actuales de las mujeres, y tampoco se hace mención del feminismo como movimiento social que impulsa cambios estructurales e institucionales.

---

<sup>9</sup> El dictamen a discusión de la propuesta de Decreto para reformar distintos artículos de la LGAHOTDU fue realizado el 26 de febrero de 2021, en donde fue aprobado en lo general y en lo particular por 453 votos a favor y publicado en la Gaceta Parlamentaria el 17 de marzo de este mismo año. De acuerdo con la Secretaría General de Servicios Parlamentarios pasó a la Cámara de Senadoras para sus efectos constitucionales, para luego turnarse a las Comisiones de unidades de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial, de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión para la Igualdad de Género (Secretaría de Servicios Parlamentarios, s.f. b).

<sup>10</sup> Diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (Movimiento Ciudadano).

Estas iniciativas desde la lógica del *gender mainstreaming*,<sup>11</sup> de acuerdo a García (2008) tienen por objetivo la igualdad en nuestras sociedades y, desde esta perspectiva, esta es la vía institucional para ello, para convertirlas en políticas y leyes (García, 2008, p. 81). A pesar de esto, reconocemos que es necesaria la integración de la perspectiva de género en la legislación y las políticas públicas, para contribuir en el camino hacia la igualdad entre hombres y mujeres, para lo cual deben implementarse leyes, instrumentos y programas en favor de estas últimas.

## Consideraciones finales

El Proyecto de decreto para reformar la LGAHOTDU del 9 de junio de 2021 se encuentra pendiente de aprobación y de publicación en la Gaceta Parlamentaria. El proyecto antes mencionado sólo se limita a definir la perspectiva de género y a garantizar una planificación y ordenamiento territorial a partir de las diferencias entre hombres y mujeres, pero en busca de la igualdad. Además, continúa la línea del proyecto de mayo de 2020, que abrió la puerta a la incorporación de vocabulario y metodologías desde las necesidades y condiciones actuales de las mujeres. En ese sentido, los proyectos de reforma a la LGAHOTDU han abierto un camino en materia legislativa urbana y la necesidad de incorporar en ella la perspectiva de género.

Con ello, México se suma a varios países que tienen una tradición en políticas públicas, legislación y administración urbana desde la perspectiva de género en el ámbito de lo urbano. No parece fortuito que esto suceda en un momento en que México también se está integrando a la discusión desde el paradigma de planeación del urbanismo feminista, el cual ha sido impulsado en Iberoamérica por urbanistas catalanas y argentinas, principalmente.

Igualmente, se debe reconocer que, si estas iniciativas han visto la luz, es gracias a los movimientos feministas a lo largo y ancho de todo el país, que siguen exigiendo justicia por las víctimas de feminicidio y de violencia de género en todas sus expresiones.

Queda pendiente la problematización de los otros espacios de la ciudad desde una perspectiva de género y que estos se incorporen a la legislación urbana, como es el caso del espacio público. Como se mencionó en párrafos anteriores, después del transporte, este es el lugar donde las mujeres tienen

---

11 El "gender mainstreaming o género en el mainstream o mainstreaming de género, o transversalidad de género o transversalidad de la igualdad de género como también se le denomina, cuyo propósito general es hacer de las políticas públicas en general, políticas de igualdad" (García, 2008, p. 60).

una mayor sensación de inseguridad y donde experimentan distintos tipos de violencia.

Finalmente, se busca que, además de establecer las diferencias entre hombres y mujeres en dinámicas urbanas como la movilidad, también se vuelve necesario garantizar la seguridad de estas, a partir del reconocimiento de esas diferencias y los peligros a los que se enfrentan. En términos generales, hace falta incorporar la perspectiva de género en materia de diseño, planificación, espacio público, entre otros, con el objetivo de garantizar el disfrute de las mujeres a la ciudad, así como a una vida libre de violencia.

## Fuentes consultadas

- AZUELA, A. y CANCINO, M. A. (2011). Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. En López, S. y Fernández, J. (Coords.), *Derecho urbanístico*. Ciudad de México: Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (s.f. a). Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. No. Expediente: 0061-2CP2-20. Recuperado de <https://n9.cl/ej95y>
- CÁMARA DE DIPUTADOS (s.f. b). Proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. No. Expediente: 0055-2CP3-21. Recuperado de <https://n9.cl/gk6q4>
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDH DF) (2017). *Dfensor*. Recuperado de <https://n9.cl/q86zt>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (28 de noviembre de 2016). Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 30. de la Ley de Planeación. Recuperado de <https://n9.cl/rzxuq>
- GARCÍA, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Barcelona: Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament. Fondo España, PNUD.
- Garza G. (Ed.) (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. Distrito Federal: El Colegio de México.

- GUTIÉRREZ, A. (2012). ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Bitácora*, 21.
- HERNÁNDEZ R. (s.f.). Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado de <https://n9.cl/mrrsh>
- IRACHETA CENECORTA, A. (1989). Diez años de planeación del suelo en la zona metropolitana de la Ciudad de México. En Garza G. (Ed.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. Distrito Federal: El Colegio de México.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU Mujeres México) (2018a). Programa Insignia Global Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas. Recuperado de <https://n9.cl/acub9>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU Mujeres México) (2018b). *Encuesta sobre la violencia sexual en el transporte y otros espacios públicos en la Ciudad de México*. México: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres; Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU Mujeres), INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres), COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (Conavim) (2020). *Violencia feminicida en México: aproximaciones y tendencias*. México: 2020. Recuperado de <https://n9.cl/o2mf>
- RAMÍREZ SAIZ, J. (1989). Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). En Garza G. (Ed.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. Distrito Federal: El Colegio de México.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. y ZUCCHINI, E. (2020). Movilidad del cuidado en Madrid: nuevos criterios para las políticas de transporte. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 203.
- SÁNCHEZ RUIZ, G. (2008). *Planeación moderna de ciudades*. México: Trillas.
- SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS (SSP) (s.f. a). Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a Comisión. Recuperado de <https://n9.cl/8vnsu>
- SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS (SSP) (s.f. b). En la LXIV Legislatura Relativo a Leyes o Decretos. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en materia de igualdad sustantiva. Recuperado de <https://n9.cl/9dkzd>

- SERRET, E. (2008). ¿Qué es y para qué sirve la perspectiva de género? Libro de texto para la asignatura: Perspectiva de género en educación superior. Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña.
- UNITED NATIONS (UN-Habitat) (s.f.). Conferences. Vancouver, 1976. Recuperado de <https://n9.cl/mas3>



**VIOLENCIA DE GÉNERO  
Y ALGUNAS DE SUS MANIFESTACIONES**





# El derecho a la comunicación y la violencia mediática, avances en la LXIV Legislatura

*Andrea Samaniego Sánchez<sup>1</sup>*

## Introducción

**L**as mujeres sufren diversos tipos de violencia, desde las más lamentables como son los feminicidios hasta otras de tipo simbólico que, a veces, pasan de forma imperceptible dentro de nuestra sociedad. Uno de los tipos de violencia simbólica es el que se vive a través de los medios de comunicación, en donde los contenidos muestran figuras femeninas estereotipadas, esto es, los medios muestran mujeres violentadas o sexualizadas y al proyectar esos programas al resto de la sociedad hacen que se normalicen esos discursos que atentan contra las propias mujeres.

En este sentido, uno de los trabajos realizados durante la LXIV Legislatura fue regular la violencia mediática, para ello se presentaron diversas iniciativas y se modificó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que tipificó este tipo de violencia en específico.

Sin lugar a duda, es un avance que se circunscribe dentro del derecho a la comunicación y que responde ante algunas de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano en materia de violencia hacia las mujeres.

El artículo está estructurado en tres partes, en la primera, se revisan los conceptos de derecho a la comunicación y violencia mediática; en la segunda, se analizan los tratados internacionales en la materia, así como las leyes nacionales que configuran nuestro marco jurídico en específico; y por último, en la tercera parte, se revisarán las iniciativas que se elaboraron en la LXIV Legislatura en torno a la violencia mediática, así como la prospectiva de las reformas efectuadas.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Maestra y Doctora en Ciencia Política todos los grados obtenidos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora Asociada "C" de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Forma parte de la Federación Mexicana de Universitarias y de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. [andrea.samaniego@politicas.unam.mx](mailto:andrea.samaniego@politicas.unam.mx)

## Sobre el derecho a la comunicación y la perspectiva de género

El derecho a la comunicación algunos autores lo entienden como un derecho humano (Vega, 2009); (Araya, Avendaño y Carazo, 2013; Dagrón, 2018), pre-requisito para el desarrollo de otros derechos que se inscriben dentro de la participación pública, en tanto que

*el derecho a comunicar va de la mano de la libertad de expresión, del derecho a la información y del acceso universal a las nuevas tecnologías y al conocimiento, pero, también, de la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión relacionados con las políticas de comunicación e información, de la promoción de la diversidad cultural por parte de los medios y las nuevas tecnologías, del acceso de los grupos sociales que históricamente han sido excluidos de la esfera pública a las herramientas de la comunicación, así como de la protección y confidencialidad de la comunicación (Vega, 2009, p. 15).*

A decir de Dagrón (2018) el derecho a la comunicación provee a las sociedades democráticas de un marco de actuación que engloba otros derechos como: el de acceso a la información, libertad de opinión, libertad de expresión y libertad de difusión.

Estas perspectivas muestran que este derecho exige una serie de reconocimientos, no solamente en lo tocante a uno u otro aspecto, sino que debe ser una perspectiva integral que permita su pleno desarrollo.

Al respecto, algunos autores (Ochoa, Castro y Cubero, 2017, p. 57) explican que la legislación nacional, en específico la Ley General de Telecomunicaciones y Radiodifusión si bien ya contempla mecanismos en materia de género, aún no desarrolla el derecho a la comunicación.

Lo anterior es importante puesto que los medios de comunicación son relevantes para las sociedades democráticas y esto ha quedado de manifiesto, ya que se estructuran como agentes que ayudan a conocer lo que acontece en la realidad: posicionan ciertos temas y se configuran como grandes estructuras que vinculan a la ciudadanía con sus gobernantes.

Su papel es relevante pues influyen en nuestra percepción sobre el mundo, como expresa Van Dijk:

*la mayor parte de nuestro conocimiento social y político, así como nuestras creencias sobre el mundo, emanan de las decenas de informaciones que vemos, leemos o escuchamos diariamente. Es muy probable que no exista ninguna práctica discursiva, aparte de la conversación cotidiana, que se practique con tanta frecuencia y por tanta gente como son el seguimiento de noticias en prensa y televisión (1997, pp. 29-30).*

Así visto, los medios de comunicación y quienes hacen los contenidos de estos, como constructores de la realidad, dicen mucho sobre el mundo en donde se posicionan, señalan con sus programas lo que está permitido, así como aquello que está prohibido. Proyectan, en suma, a la sociedad.

En este sentido, también se convierten en vehículos propagadores de discursos que reproducen estereotipos, esto es la violencia mediática. De acuerdo con la ley argentina del 2009, esta se define del modo siguiente:

*aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres (OEA, 2009).*

Visto de esta manera, los medios de comunicación se convierten en instituciones que pueden perpetuar la violencia contra la mujer en el espacio mediático; desde chistes, insinuaciones, presentar a las mujeres con poca ropa, o hacer personajes femeninos donde se les violenta constantemente son sólo algunas manifestaciones de este tipo de violencia.

Por lo que, el derecho a la comunicación debe trabajar en dos grandes esferas: la primera, que trate sobre la incorporación de las mujeres en los medios de comunicación en puestos directivos y en la elaboración de contenidos; la segunda, que no se reproduzcan contenidos estereotipados y que perpetúen la violencia hacia las mujeres en el ámbito mediático.

## Legislación internacional y nacional

Para el derecho a la comunicación y la erradicación de la violencia y estereotipos que se difunden en medios de comunicación son importantes, en el marco internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) del 18 de diciembre de 1979; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer del 9 de junio de 1994 (Convención Belem Do Pará); y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 (Plataforma de Beijing).

En ellas se estipula que, los Estados firmantes –de los cuales, México es uno de ellos– deben ejercer todo tipo de instrumentos de política pública, legales y penales aplicables para erradicar la violencia hacia la mujer.

**Tabla 1.**  
**Tratados CEDAW, Belém Do Pará y Plataforma de Beijing**  
**y los Compromisos asumidos por el Estado Mexicano**  
**en materia de Violencias Simbólicas y Medios de Comunicación**

Número	Nombre del Tratado	Artículos relevantes en materia de violencias simbólicas y medios de comunicación
1	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	“Artículo 2. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, con- vienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: e) Tomar todas las medidas apropiadas para elimi- nar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas; [...]”  Artículo 5. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a. Modificar los patrones socioculturales de con- ducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas con- suetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereoti- padas de hombres y mujeres. [...]”

2	<p>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)</p>	<p>“Artículo 3. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. [...]</p> <p>Artículo 6. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros.</p> <p>b. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y</p> <p>c. El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basados en conceptos de inferioridad o subordinación. [...]</p> <p>Artículo 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: [...]</p> <p>b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer; [...]</p> <p>g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer; [...]”</p>
---	---	--

3	Declaración de Beijing	<p>“Reafirmamos nuestro compromiso de: [...] 9. Garantizar la plena aplicación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas como parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; [...]</p> <p>12. Promover la potenciación del papel de la mujer y el adelanto de la mujer incluido el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión y de creencia, lo que contribuye a la satisfacción de las necesidades morales, éticas, espirituales e intelectuales de las mujeres y los hombres, individualmente o en comunidad con otros, por lo que les garantiza la posibilidad de realizar su pleno potencial en la sociedad plasmando su vida de conformidad con sus propias aspiraciones.</p> <p>Estamos decididos a [...]</p> <p>24. Adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer; [...]</p> <p>29. Prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas; [...]</p> <p>35. Garantizar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los recursos económicos, incluidos la tierra, el crédito, la ciencia y la tecnología, la capacitación profesional, la información, las comunicaciones y los mercados, como medio de promover el adelanto de las mujeres y las niñas y la potenciación de su papel, incluso mediante el aumento de su capacidad para disfrutar de los beneficios de la igualdad de acceso a esos recursos para lo que se recurrirá a, entre otras cosas, la cooperación internacional;”</p>
---	------------------------	---

4	Plataforma de Acción de Beijing	<p>“33. En los últimos 20 años el mundo ha sido testigo de una explosión en el campo de las comunicaciones. En virtud de los avances en la tecnología de las computadoras y televisión por satélite y cable, el acceso mundial a la información sigue aumentando y expandiéndose, con lo que se crean nuevas oportunidades para la participación de la mujer en las comunicaciones y en los medios de difusión, así como para la divulgación de información sobre la mujer. Sin embargo, las redes mundiales de comunicación se han utilizado para difundir imágenes estereotipadas y degradantes de la mujer con estrechos fines comerciales y de consumismo. Mientras la mujer no participe equitativamente en las esferas técnica y de adopción de decisiones dentro del contexto de las comunicaciones y los medios de difusión, incluidas las artes, seguirá siendo objeto de representaciones falsas y se seguirá desconociendo cómo es en realidad su vida. Los medios de difusión tienen muchas posibilidades de promover el adelanto de la mujer y la igualdad entre mujeres y hombres mostrando a las mujeres y los hombres sin estereotipos, de modo diverso y equilibrado, y respetando la dignidad y el valor de la persona humana. [...]</p> <p>44. [...] se exhorta a los gobiernos, a la comunidad internacional y a la sociedad civil, inclusive a las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, a que adopten medidas estratégicas en las siguientes esferas decisivas de especial preocupación: [...]”</p> <p>* Estereotipos sobre la mujer y desigualdad de acceso y participación de la mujer en todos los sistemas de comunicación, especialmente en los medios de difusión.</p>
---	---------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con información tomada de Inmujeres-CEDAW, 2021; OEA, 2021; ONU Mujeres, 2021.

De forma preponderante, la Plataforma de Beijing pone de relevancia el papel que tienen los medios de difusión como agentes que pudieran propagar estereotipos o violencias simbólicas contra la mujer, así como la necesidad de incorporar a mujeres en los cuerpos directivos en esta industria. En materia nacional, se cuenta como principal instrumento con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual fue publicada el primero de febrero de 2007 y que funge como un mecanismo para la protección de las mujeres en torno a las violencias sistémicas que se reproducen en distintos ámbitos de su vida cotidiana.

## Avances en la normatividad en la presente Legislatura

Es importante recalcar que, para los efectos de este artículo, si bien se reconoce que hay leyes nacionales en torno a la libertad de expresión y al acceso a la información, se revisarán los avances de la LXIV Legislatura, tomando en consideración dos aspectos fundamentales, que en palabras de Vega (2009) se traducen en: la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las políticas de comunicación y el acceso de los grupos sociales excluidos de la esfera pública a las herramientas de la comunicación.

Para la agenda de la LXIV Legislatura el tema central, acorde con lo expuesto desde la plataforma de acción de Beijing era que, los medios de comunicación no perpetúen discursos estereotipados sobre las mujeres. Durante la citada Legislatura se presentaron las siguientes iniciativas que tienen relación con la violencia mediática, esto es, resolver el tema de los estereotipos de género:

**Tabla 2.**  
**Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura**  
**en materia de violencia mediática**



Número	Fecha en que sale en Gaceta Parlamentaria	Quien emite propuesta y partido político	Ley o leyes que busca réformar	Como quedaría el texto
1	18/10/18	Norma Adela Guel Saldívar, PRI.	Artículos 223, 256 y 308 de la ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</p> <p>Artículo 223. La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciarse:</p> <p>[...]</p> <p>VII. La igualdad, <b>el respeto y el trato digno</b> entre mujeres y hombres</p> <p>[...]</p> <p><b>X. La eliminación de estereotipos de género y contenidos discriminatorios que promuevan la violencia y el odio.</b></p> <p>[...]</p> <p>Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3º de la Constitución. Son derechos de las audiencias:</p> <p>[...]</p> <p>VIII. En la prestación de los servicios de radiodifusión <b>estarán prohibidos los tratos degradantes hacia las mujeres</b>, toda discriminación</p>

<p>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.</p> <p>XI. El respeto de los derechos humanos, el interés superior de la niñez, <b>la igualdad y el respeto entre los géneros</b> y la no discriminación. [...]</p> <p>Artículo 308. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que derivan de ella en materia de contenidos audiovisuales, se sancionarán por la Secretaría de Gobernación, de conformidad con lo siguiente: [...]</p> <p><b>IV. Por transmitir contenidos que promuevan estereotipos y contenidos discriminatorios que promuevan la violencia y el odio.</b></p> <p><b>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</b></p> <p>Artículo 47. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por: [...]</p> <p><b>VIII. La exposición a contenidos audiovisuales que promuevan la violencia contra la mujer.</b></p>			

2	5/09/2019	María Lucero Saldaña Pérez, PRI.	Artículo 17 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 238 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	<p><b>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</b>  Artículo 17. El Estado mexicano debe garantizar a las mujeres la erradicación de la violencia en la comunidad a través de:  [...]</p> <p><b>I bis. La prohibición de la estereotipación de la mujer a través de la publicidad y propaganda en medios de comunicación.</b></p> <p><b>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</b>  Artículo 238. Con la finalidad de evitar la transmisión de publicidad engañosa, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa. <b>Asimismo, con la finalidad de promover la igualdad entre mujeres y hombres y evitar la cosificación de la mujer, se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda en donde se utilicen o promuevan estereotipos de género.</b></p>
3	26/11/2019	Beatriz Rojas Martínez, MORENA.	Artículos 5 y 18 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	<p><b>Artículo 5. Para efectos de la presente ley se entenderá por:</b>  [...]</p> <p>V. Modalidades de Violencia: Las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres, <b>quedando comprendidas para efectos de esta ley las siguientes: la violencia en el ámbito familiar, la violencia laboral y docente, la violencia en la comunidad, la violencia institucional, la violencia política, la violencia obstétrica, la</b></p>

<p><b>violencia mediática y la violencia feminicida.</b> [...] Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son: [...]</p>			
<p><b>VI. Violencia simbólica. Se constituye por la emisión de mensajes, patrones estereotipados, signos, valores icónicos e ideas que transmiten, reproducen, justifican o naturalizan la subordinación, desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres en la sociedad.</b> [...]</p>			
<p><b>Artículo 18 Septies. Violencia mediática: Constituye una forma de violencia simbólica expresada a través de la publicación y/o difusión de símbolos, imágenes, mensajes y/o ideas estereotipadas a través de los medios masivos y electrónicos de comunicación, que de manera directa o indirecta promuevan la humillación, explotación, degradación, discriminación y violencia contra las mujeres poniendo en peligro su integridad.</b></p>			
<p><b>La violencia mediática se expresa también en todos aquellos mensajes, ideas, símbolos e imágenes que naturalicen la relación de inferioridad entre mujeres y hombres, legitimando la desigualdad entre ambos y la construcción de patrones sociales, culturales, políticos y económicos estereotipados.</b></p>			
<p><b>Artículo 18 Octies. La violencia mediática puede tener, entre otras expresiones, las que se señalan a continuación:</b></p>			

<p>a) La violación de la intimidad, entendida como la filtración de imágenes y/o videos que exhiban el cuerpo de la mujer desnudo o semidesnudo y/o realizando actos sexuales a través de los medios masivos y electrónicos de comunicación.</p> <p>b) Difamación, humillación y ridiculización de la mujer a través de mensajes, ideas, símbolos o imágenes transmitidos en los medios masivos y electrónicos de comunicación que dañen su reputación y provoquen violencia física y/o psicológica en su contra. c) Conductas o acciones realizadas a través de los medios masivos y electrónicos de comunicación que sirvan como amenaza o acoso contra la mujer y/o sus familiares para chantajearla, intimidarla o ejercer cualquier tipo de violencia física, sexual o psicológica sobre ella.</p> <p>d) El hostigamiento con imágenes o textos con contenidos sexuales o agresivos a través de medios de comunicación masiva tradicionales o en cuentas de correo electrónico, mensajes telefónicos o redes sociales.</p> <p>e) Represión de la libertad de expresión de una mujer o grupo de mujeres por la acción de la propaganda de los medios masivos y electrónicos de comunicación sin otorgarles derecho a réplica, reivindicación o debate.</p>				
--	--	--	--	--

4	25/02/2020	Margarita García García, PT.	Artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	<p>Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:</p> <p>[...]</p> <p><b>VI. Violencia mediática con razón de género.</b> Aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres y niñas, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas o en promoción sexualmente explícita, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.</p>
5	19/03/2020	Frida Alejandra Esparza Márquez, PRD	Artículo 6 y 17, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	<p>Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:</p> <p>[...]</p> <p><b>VI. Violencia simbólica:</b> La que, a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, iconos o signos transmite y reproduce dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 17 Bis.</b> Se considerará violencia simbólica en los términos del artículo 6, fracción VI de esta ley, a la realización de concursos, certámenes, elecciones y/o cualquier otra</p>

<p>forma de competencia en la que se evalúe, de forma integral o parcial, y en base a estereotipos sexistas, la belleza o la apariencia física de mujeres, niñas y/o adolescentes.</p> <p>Artículo 17 Ter. Se encuentran comprendidos en la definición del artículo precedente, los concursos de belleza y de elección de reinas, princesas y/u otras expresiones similares.</p> <p>Artículo 17 Quáter. Quedará prohibido, la asignación de la publicidad oficial, subsidios o cualquier tipo de apoyo económico y/o auspicio institucional a la realización de los eventos referidos en la presente ley.</p>					<p>6</p>
<p>Artículo 18 Bis. Es entendida como violencia en medios de comunicación, los actos u omisiones directos e indirectos en que los medios de comunicación incurran y se transmitan imágenes, carteles, anuncios y diálogos sexistas, que promuevan la discriminación, roles de género y estereotipos de sumisión, así como patrones de comportamiento y actitudes que justifiquen un trato desigual y cosifiquen a las mujeres.</p> <p>Artículo 19 Bis. Se entenderá como cosificación de las mujeres en los medios de comunicación a: Hacer uso de la imagen de las mujeres como sujetos sexualizados y para fines que no las dignifiquen como seres humanos.</p>		<p>Artículo 18 y 19 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p>	<p>Gustavo Callejas Romero, MORENA.</p>	<p>20/05/2020</p>	

7	3/02/2021	Verónica María Sobrado Rodríguez, PAN.	Artículo 246 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	<p>Artículo 246. En la publicidad destinada al público infantil no se permitirá: [...] IX. La reproducción de estereotipos de género y de violencia contra las mujeres y niñas.</p>
8	2/03/2021	Higinio del Toro Pérez, Movimiento Ciudadano	Artículos 223 y 226 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	<p>Artículo 223. La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar: [...] VII. La igualdad entre mujeres y hombres y <b>la vida libre de violencia simbólica contra la mujer;</b> [...] Artículo 226. A efecto de promover el libre desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes, así como contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos planteados en el artículo 3º constitucional y otros ordenamientos legales, la programación radiodifundida dirigida a este sector de la población deberá: [...] III: Evitar contenidos que estimulen o hagan apología de la violencia, <b>además de evitar cualquier lenguaje, imagen o referencias culturales que promuevan la violencia simbólica contra la mujer.</b></p>

9	22/04/2021	<p>Grupos parlamentarios de MORENA; PAN, PT; Movimiento Ciudadano, PES y PRD.</p>	<p>Artículo 54 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.</p>	<p>Artículo 54. El espectro radioeléctrico y los recursos orbitales son bienes del dominio público de la Nación, cuya titularidad y administración corresponden al Estado. [...] Al administrar el espectro, el Instituto seguirá los siguientes objetivos generales en beneficio de los usuarios: [...] IX. El respeto a los derechos humanos, la eliminación de estereotipos de género, la discriminación y la violencia, especialmente la que se ejerce contra la niñez y las mujeres, así como la promoción de la igualdad de género, la cultura de la no violencia y el respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.</p>
---	------------	---	---	---

Como puede observarse, en las diferentes iniciativas se buscó legislar en relación con varios aspectos específicos dentro de los que destaca: 1) evitar los estereotipos de género que reproducen patrones de violencia e inferioridad contra las mujeres, 2) legislar sobre la violencia mediática y 3) legislar sobre la violencia simbólica.

Al respecto se modificó la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con fecha del primero de junio de 2021 y se adicionó el Capítulo IV Ter “De la Violencia Digital y Mediática” quedando la segunda definida de la forma siguiente:

*ARTÍCULO 2o Quinquies.- Violencia mediática es todo acto a través de cualquier medio de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva estereotipos sexistas, haga apología de la violencia contra las mujeres y las niñas, produzca o permita la producción y difusión de discurso de odio sexista, discriminación de género o desigualdad entre mujeres y hombres, que cause daño a las mujeres y niñas de tipo psicológico, sexual, físico, económico, patrimonial o feminicida.*

*La violencia mediática se ejerce por cualquier persona física o moral que utilice un medio de comunicación para producir y difundir contenidos que atentan contra la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de las mujeres y niñas, que impide su desarrollo y que atenta contra la igualdad.*

Así, se busca que los medios de comunicación no sean propagadores de estereotipos de género y del discurso violento contra las mujeres. En este sentido, se les considera como actores preponderantes dentro del entramado social y su actuación es importante para modificar patrones de conducta.

## Consideraciones finales

La LXIV Legislatura presentó una serie de iniciativas para hacer frente al problema de violencia contra las mujeres propagada, sobre todo, en medios de comunicación. Al respecto, se enfocaron en definir sobre la violencia mediática todo aquel discurso que se emita sobre los medios de comunicación que haga una apología a estereotipos sexistas o que promueva la violencia contra la mujer, sin lugar a duda es un avance en la materia.

Ahora bien, para hacer frente a los compromisos internacionales adquiridos en materia de erradicación de los distintos tipos de violencia contra las muje-

res, hacen falta iniciativas y modificación a las leyes que incluyan a este grupo poblacional dentro de los cuerpos directivos de medios de comunicación.

Si bien hay un avance en la discusión y aprobación en las modalidades de violencia, y de ahí deriva el concepto de violencia mediática, todavía se requiere reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que, presenta su última modificación en 2014, esto es, hasta el momento, ninguna de las iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura se tradujo en una modificación de este ordenamiento legal en específico.

Esta ley no tiene mayor referencia al tema, salvo lo indicado en el párrafo XIII en su artículo 226 en donde se expresa que la programación dirigida al sector infantil y de adolescentes deberá promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. No hay una definición sobre la elaboración de contenidos no sexistas o con una perspectiva de género que, en suma, eviten discursos estereotipados para las mujeres.

Por lo tanto, queda pendiente trabajar en este frente y establecer las sanciones correspondientes a quienes no cumplan con estas directrices. No es un debate sencillo, pues podría argumentarse que, de no establecerse bien estos conceptos, así como las sanciones aplicables a quienes no cumplan, existiría la posibilidad de que argumentaran que se atenta contra su libertad de expresión.

## Fuentes consultadas

- ARAYA JIMÉNEZ, L., AVENDAÑO LÓPEZ, A. y CARAZO VARGAS, E. (2013). La comunicación como derecho: un acercamiento a la legislación costarricense en el contexto de otras legislaciones latinoamericanas. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (39), Recuperado de <https://n9.cl/mrvia>
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021a). Iniciativas presentadas durante la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados. Recuperado de <https://n9.cl/sx3no>
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021b). Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_200521.pdf)
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021c). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recuperado de <https://n9.cl/d9bs>
- DAGRON, A. G. (2018). El derecho a la comunicación: articulador de los derechos humanos. *Razón y Palabra*, 22 (100), 207-233.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) (2021). Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

- (CEDAW). Recuperado de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100039.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf)
- OCHOA CHÁVEZ, L., CASTRO CAMACHO, A. y CUBERO HERNÁNDEZ, E. (2017). Las leyes de comunicación en América Latina: derecho a la comunicación con perspectiva de género, *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, 14 (2), 44-76.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2021). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”. Recuperado de <https://n9.cl/6srr>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2009). Ley de Protección Integral a las Mujeres. Ley 26.485. Recuperado de <https://n9.cl/nefd>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS MUJERES (ONU Mujeres) (2021). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Recuperado de <https://n9.cl/r56n>
- VAN DIJK, T. (1997) *Racismo y análisis crítico de los medios*. Barcelona: Paidós.
- VEGA MONTIEL, A. (2007). Por los derechos humanos de las mujeres: la responsabilidad de los medios de comunicación en la erradicación de la violencia de género, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 49 (200).
- VEGA MONTIEL, A. (2009). El derecho de las mujeres a la comunicación: la transversalización de la legislación de medios con perspectiva de género, *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 32 (2).
- VEGA MONTIEL, A. (2010). Las mujeres y el derecho humano a la comunicación: su acceso y participación en la industria mediática, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 52 (208).
- VEGA MONTIEL, A. (2012). *Comunicación y Derechos Humanos*. Ciudad de México: UNAM.

# El combate a la violencia digital y “la Ley Olimpia”

*Mónica S. Amilpas García<sup>1</sup>*

## Introducción

**L**a tecnología ha impactado la forma en que nos relacionamos, nos comportamos y nos comunicamos. Nos ha permitido mantener cercanía, organizarnos, aprender cosas nuevas y vincularnos con personas con intereses semejantes sin importar su ubicación geográfica. Podemos acceder a un sin fin de recursos que impactan en nuestras actividades laborales y escolares, entre otras cosas.

De igual manera, la apropiación de la tecnología, por parte de las mujeres y las niñas, ha ido en aumento desde su surgimiento en los años noventa. Estos espacios han contribuido a visibilizar la agenda relacionada con los Derechos Humanos de las mujeres, sin embargo, al ser un ámbito de interacción, también se ha expresado la violencia contra las mujeres. En México, la situación es preocupante, tan es así que se ha colocado en la agenda pública y legislativa.

Ante ello, en 2020 se implementaron diversos cambios legislativos enfocados a atender esta problemática, principalmente, a sancionar la difusión no consentida de imágenes con contenido sexual que violentan a las mujeres.

## Violencia contra las mujeres y las niñas

La violencia contra las mujeres y las niñas es una violación a sus derechos humanos. De acuerdo con Lagarde (2010) es “la conducta que incluye cualquier agresión física, psicológica, sexual, patrimonial, económica o feminicida dirigida contra ellas por el hecho de ser mujeres” (p. 477).

Dentro del marco de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) se entiende como “cualquier acción u omisión, basada en su género, que cause (...) daño psicológico, físico, patrimo-

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con enfoque en comunicación y género. Maestra en Administración por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente Co-coordina el Diplomado Comunicación con Enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, impartido por la División de Educación Continua y Vinculación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. monica.amilpas@politicas.unam.mx

nial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público” (DOF, 2007, Art. 5). De acuerdo con esta ley existen diferentes tipos de violencia como violencia psicológica,<sup>2</sup> física,<sup>3</sup> patrimonial,<sup>4</sup> económica,<sup>5</sup> sexual<sup>6</sup> y feminicida.<sup>7</sup>

Estas violencias tienen diversas modalidades, las cuales se clasifican como violencia familiar, violencia laboral y docente, violencia en la comunidad, violencia institucional, violencia política y, ahora, con base en el Capítulo IV adicionado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de junio de 2021, la violencia digital y mediática.

La violencia contra las mujeres y las niñas es estructural al tener su origen en el sistema androcéntrico donde somos socializadas todas las personas. Sistema que considera al hombre como medida de todas las cosas, se asumen como naturales las jerarquías que colocan a los varones en la posición de poder y autoridad y a las mujeres como subordinadas. Donde la asignación de roles y espacios para cada sexo controlan, dañan y violentan a las mujeres y las niñas.

En nuestro país, la cultura machista sigue presente en todos los ámbitos, en todas las conductas, la cual se va reforzando a través de instancias como la familia, la escuela, las instituciones y los medios de comunicación, incluyendo los nuevos medios y espacios digitales.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2016), 66 de cada 100 mujeres de 15 años o más de edad han sufrido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo a lo largo de la vida. El 43.9% de ellas han sufrido violencia por

---

2 “La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio” (LGAMVLV, Art. 6).

3 “La violencia física. – Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas” (LGAMVLV, Art. 6).

4 “La violencia patrimonial. – Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima” (LGAMVLV, Art. 6).

5 “Violencia económica. – Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral” (LGAMVLV, Art. 6).

6 “Violencia sexual. – Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres” (LGAMVLV, Art. 6).

7 “Violencia feminicida: es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres” (LGAMVLV, Art. 21).

parte de la pareja actual o última a lo largo de su relación; mientras que, el 53.1% ha sufrido al menos un incidente de violencia por parte de otros agresores distintos a la pareja a lo largo de la vida.

Con datos más recientes, las mujeres con mayor propensión a experimentar violencia por cualquier agresor a lo largo de la vida son las que residen en áreas urbanas (69.3%), en edades entre 25 y 34 años (70.1%); las que cuentan con nivel de educación superior (72.6%); y las que no pertenecen a un hogar indígena (66.8%). Los principales delitos cometidos en contra de las mujeres son los relacionados con el abuso sexual (42.6%) y la violación (37.8%) (INEGI, 23 de noviembre 2020).

Ante este panorama, se han realizado esfuerzos por parte de organizaciones de la sociedad civil, academia y gobierno para incidir en esta realidad, tal es el caso de la LGAMVLV.

En el ámbito internacional se ha trabajado para eliminar la violencia contra las mujeres. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia y Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada en 1979, es considerada el primer instrumento internacional que definió la violencia contra las mujeres y estableció una agenda de trabajo. Posteriormente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Belem Do Pará, lanzada en 1994 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), identifica toda violencia contra las mujeres como una violación a sus derechos humanos.

Adicionalmente, la Plataforma de Acción de Beijing en 1995 señala en su inciso j. Mujeres y Medios de Difusión que los gobiernos y empresas mediáticas deben tomar medidas contra la violencia contra las mujeres y las niñas. No obstante, “si bien la Plataforma de Acción de Beijing enumeró las acciones que lograrían la igualdad de género y detendrían la violencia de género, no existe una política formal sobre género y comunicación en la mayoría de los países del mundo” (Vega, 2019, p. 15).

En este tenor, se subraya cómo los medios de comunicación, incluidos los digitales, naturalizan y reproducen estereotipos sexistas que promueven la violencia de género.

## Violencia digital contra las mujeres

Con el desarrollo de las tecnologías de la información y los medios digitales, se ha visibilizado otra problemática: la violencia contra las mujeres en los

entornos digitales. En este sentido, “el discurso de odio sexista en línea que promueve el odio basado en el sexo (...), este discurso de odio es el vehículo para la perpetración de distintos tipos y modalidades de violencia de género, en particular de violencia sexual, psicológica y feminicida” (Vega, 2019, p. 22).

Los nuevos medios de comunicación, así como los espacios digitales se han convertido en herramientas y escenarios donde se violentan a las mujeres y las niñas. Pues en el espacio digital acontece una reproducción de comportamientos discriminatorios y violentos en contra de las mujeres y las niñas que se encuentran normalizados y que, por las características propias del espacio, se incentivan con el anonimato.

La neutralidad de estos espacios es inexistente, puesto que lo que sucede en el ámbito digital es un reflejo de la realidad. Entonces, la violencia digital no es un fenómeno nuevo, sino que es un fenómeno que se traslada a otro espacio, adaptándose a sus características.

Muchas han sido las mujeres que han sufrido violencia en el ciberespacio. De acuerdo con datos del 2019 del Módulo sobre Ciberacoso (Mociba) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), más de 17.7 millones de personas usuarias de internet de 12 años o más que afirmaron haber vivido alguna situación de acoso cibernético, 9.4 millones eran mujeres; el grupo más afectado es el de las personas jóvenes de 20 a 29 años (INEGI, 2019).

El tipo más común de ciberacoso fueron insinuaciones o propuestas sexuales (40.3%), siendo estas agresiones provenientes de desconocidos (53.4%). Ante esto, la reacción inmediata del 69.2% de las mujeres de 12 o más años fue bloquear personas, cuentas o páginas. Cabe señalar que son pocas las mujeres que denuncian de manera formal estas violencias, debido al miedo y poca confianza depositada en los sistemas de justicia. Entre los temores principales señalan que su agresor quede impune.

Actualmente, no existe un concepto compartido para referirse a la violencia o violencias en el entorno digital, se usa ciberviolencia, violencia en línea, violencia digital de manera indistinta. Sin embargo, existen diversas definiciones:

Puede ser entendida como “actos de violencia de género cometidos instigados o agravados, en parte o totalmente, por el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), plataformas de redes sociales y correo electrónico; y causan daño psicológico y emocional, refuerzan los prejuicios, dañan la reputación, causan pérdidas económicas y plantean barreras a la participación en la vida pública y pueden conducir a formas de violencia sexual y otras formas de violencia física” (Luchadoras MX, 2017, p. 15).

Para la Comisión de las Naciones Unidas para la Banda Ancha en su Informe *Combatir la Ciberviolencia contra las Mujeres y las Niñas: una Llamada de Atención al Mundo* (Broadband Commission for Digital Development, UN, 2015) señala:

*la violencia en el espacio digital es un tipo de violencia que se manifiesta en la Red de muy diversas formas, desde las tradicionales violaciones de privacidad online como son: el hackeo para conseguir información personal, suplantación de identidad digital, la vigilancia y seguimiento por geolocalización, spameo y acoso, e incluso el deseo manifiesto de querer causar un daño físico; hasta nuevos conceptos surgidos del traslado de la violencia de género a la esfera de las comunicaciones online como la porno-revanche, el sexting o el grooming.*

**También es entendida como**

*todo acto de violencia por razón de género contra la mujer cometido con la asistencia, en parte o en su totalidad, del uso de las TIC, o agravado por éste, como los teléfonos móviles y los teléfonos inteligentes, internet, plataformas de medios sociales o correo electrónico, dirigida contra una mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada (CDH CDMX, 2021, p. 24).*

Las manifestaciones de la violencia digital son varias y así como las plataformas digitales evolucionan también lo hacen sus manifestaciones. De acuerdo con el Informe para la Relatora sobre Violencia contra las Mujeres (Luchadoras MX, 2017, pp. 20-24), existen 13 diferentes tipos de violencia digital, las cuales pueden ser interdependientes y habilitarse entre sí:

- 1. Acceso no autorizado (intervención) y control de acceso.- Ataques a las cuentas o dispositivos de una persona de forma no autorizada. Pueden implicar la obtención no autorizada de información y/o restricciones al acceso. Las formas de ataque son: robo de contraseña, programas espías; intervención/escucha en sus dispositivos; robo de equipo; bloqueo de acceso propio; phishing; infección de virus; keyloggers*
- 2. Control y manipulación de la información.- El robo u obtención de información que puede implicar la pérdida del control sobre la misma, y cual-*

quier intento de modificación no consentida con un fin determinado. Las formas de ataque son: borrar, cambiar o falsificar datos personales (foto o video); tomar foto o video sin consentimiento (no necesariamente con contenido sexual); control de cuentas en plataformas digitales.

3. Suplantación y robo de identidad.- Uso o falsificación de la identidad de una persona sin su consentimiento. Pueden implicar la obtención no autorizada de información y/o restricciones al acceso. Las formas de ataque son: creación de perfiles o cuentas falsas; usurpación del sitio, nombre o datos que refieran a la persona; hacerse pasar por una persona, incluso usando su propia cuenta para hacer comunicaciones; robo de identidad, dinero o propiedad.

4. Monitoreo y acecho.- La vigilancia constante a las prácticas, la vida cotidiana de una persona o de información (ya sea pública o privada), independientemente de si la persona involucrada se da cuenta o no de la acción en su contra. Ya sea que la persona se dé cuenta o no de que está siendo acechada. Las formas de ataque son: cámaras de vigilancia o escondidas, identificación de ubicación por medio de imágenes; geolocalización en los equipos/celulares o notificaciones; seguir; ciberstalkeo.

5. Expresiones discriminatorias.- Discurso que refleja patrones culturales que asignan un rol secundario o únicamente reproductivo (y/o sexual/sexualizado) a las mujeres, y a otros cuerpos. Pueden o no incitar a la violencia. Es una forma de violencia simbólica basada en las ideas preconcebidas tradicionales de género. Las formas de ataque son: comentarios abusivos; discurso lesbo/homofóbico; insultos electrónicos; coberturas discriminatorias de medios de comunicación.

6. Acoso.- Conductas de carácter reiterado y no solicitado hacia una persona, que resultan molestas, perturbadoras o intimidantes. Estas conductas pueden ser sexualizadas o no. Las formas de ataque son: acecho; oleadas de insultos en grupo; mensajes de desconocidos; mensajes repetidos, envío de fotos sexuales no solicitadas.

7. Amenazas.- Expresiones y contenido (verbal, escrito, en imagen, etc.) en tono violento, lascivo o agresivo que manifiestan una intención de daño a una persona, sus seres querido/s, o bienes. Las formas de ataque son: mensajes, imágenes o videos con amenazas violencia física o sexual.

8. Difusión de información personal o íntima sin consentimiento.- Compartir o publicar sin consentimiento algún tipo de información, datos o información privada que afecte a una persona. Las formas de ataque son: com-

partir información privada (*doxxing*); exposición de identidad o preferencia sexual que genera riesgo (*outing*); difusión de contenido íntimo o sexual sin consentimiento; uso de información sin consentimiento; revelación de la información privada; pornografía no consensuada; revelación de la intimidad.

9. Extorsión. – Obligar a una persona a seguir la voluntad o las peticiones de un tercero, que la controla o intimida, ejerciendo un poder adquirido por poseer algo de valor para ella (información personal u otras). Las formas de ataque son: chantaje, sextorsión.

10. Desprestigio. – Descalificación, daño o perjuicio de la trayectoria, credibilidad, trabajo profesional o imagen pública de una persona, grupo o iniciativa, a través de la exposición de información falsa, manipulada o fuera de contexto. Las formas de ataque son: difusión de contenido; campaña de desprestigio; difamación; descalificación.

11. Abuso y explotación sexual relacionada con las tecnologías. – Ejercicio de poder sobre una persona a partir de la explotación sexual de su imagen y/o cuerpo contra su voluntad, en donde la tecnología es intermediaria y fundamental para llevarlos a cabo. Puede implicar la obtención de un beneficio (lucrativo o no). Las formas de ataque son: enganche con fines de trata; enganche con fines de abuso sexual; grooming.

12. Afectaciones a canales de expresión. – Se refiere a las tácticas o acciones deliberadas para tirar y dejar fuera de circulación canales de comunicación o expresión de una persona o un grupo. Las formas de ataque son: bajas de perfil o página en redes sociales; ataques DDOS (movilización de personas y tecnologías, en la cual un amplio volumen de solicitudes son enviadas al servidor de un sitio web para saturarlo y así causar que se vuelva inaccesible); restricciones de uso de dominio; robo de dominio; blackouts (del estado o empresa) durante una reunión o protesta o de un proveedor.

13. Omisiones por parte de actores con poder regulatorio. – Falta de interés, reconocimiento, acción, o menosprecio de diversos actores (autoridades, intermediarios de internet, instituciones, comunidades) con posibilidades de regular, solucionar y/o sancionar agresiones relacionadas con la tecnología. Las formas de ataque son: mensajes, imágenes o videos con amenazas violencia física o sexual.

En el ámbito internacional existen otros tipos de clasificaciones, pese a que diversos estudios coinciden en que la violencia en línea y la perpetrada fuera de la misma se alimentan mutuamente.

*El abuso puede limitarse a las tecnologías en red o puede complementarse con el acoso fuera de línea, incluido el vandalismo, las llamadas telefónicas y el asalto físico. El (gran) elemento diferencial que añade la tecnología es el carácter viral de la distribución (Vega, 2019, p. 27).*

Los daños de este tipo de violencia hacia las mujeres pueden ser físicos, psicoemocionales y daños en la esfera social, profesional y económica. Uno de los impactos más detectados en los casos de violencia digital que sufren las mujeres y niñas es el autoaislamiento social.

## El combate a la violencia digital

Del 18 de diciembre de 2018 al 12 de septiembre de 2019, se presentaron un total de 12 iniciativas distintas relacionadas con la violencia en línea y específicamente con la difusión de contenido sexual privado sin consentimiento.

En el 2020, es cuando se ponen en marcha diversas acciones para atender la violencia digital. Se implementan una serie de reformas en diversos ordenamientos, tales como el Código Penal, La Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia. A estas acciones se le conocen como la “Ley Olimpia”.

En la LAMVLV en su Capítulo IV se agregó la Violencia Digital y Mediática, teniendo las especificaciones siguientes:

*Violencia digital: es toda acción dolosa realizada mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, por la que se exponga, distribuya, difunda, exhiba, transmita, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación o sin su autorización y que le cause daño psicológico, emocional, en cualquier ámbito de su vida privada o en su imagen propia.*

*Así como aquellos actos dolosos que causen daño a la intimidad, privacidad y/o dignidad de las mujeres, que se cometan por medio de las tecnologías de la información y la comunicación.*

*Para efectos del presente Capítulo se entenderá por Tecnologías de la Información y la Comunicación aquellos recursos, herramientas y programas que se utilizan para procesar, administrar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos.*

*La violencia digital será sancionada en la forma y términos que establezca el Código Penal Federal (Art. 2o Quáter).*

En el dictamen del Senado de la República se tipifican y sancionan los delitos de acoso, hostigamiento y difusión de contenido sexual en plataformas de internet y redes sociales, los cuales pueden alcanzar penas de tres a seis años de prisión.

También se obliga a las autoridades encargadas a eliminar los contenidos difundidos sin consentimiento de las víctimas, esto a través del bloqueo de los espacios donde se publicó el contenido o, en su caso, la baja del contenido.

De acuerdo con una investigación realizada por el medio *Animal Político* en noviembre del 2020 (Arteta), las Fiscalías y Poderes Judiciales locales abrieron 2 mil 143 carpetas de investigación por difusión de imágenes íntimas sin consentimiento en 18 estados en los últimos tres años. Aunque, de esos casos, la gran mayoría, 83%, sigue en trámite; mientras que, 17% se solucionó con métodos alternativos sin llegar a un juicio.

Si bien, es de reconocerse que exista una legislación en contra de la violencia digital, el 16 de abril de 2021 diferentes voces representantes de la sociedad civil, la academia, abogadas y defensoras de los derechos humanos de las mujeres se dirigieron a la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados para manifestar su preocupación por esta serie de reformas que no atienden de manera integral a la violencia digital. Entre los puntos más destacados se encontraban:

*1. La definición de violencia digital contra las mujeres contenida en la Ley de Acceso Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia no corresponde con las múltiples manifestaciones de este fenómeno, por lo que es erróneo nombrarla como tal. Organismos, organizaciones e instituciones vinculadas con la defensa de derechos digitales, nacionales e internacionales, consideran que la violencia digital contra las mujeres incluye por lo menos el hackeo, la suplantación, la vigilancia, el acoso, el hostigamiento, el reclutamiento, prácticas denominadas como doxing y stalking, y la difusión de discurso de odio sexista, entre otras.*

*2. El dictamen aprobado solamente contempla un tipo de violencia digital, relacionado con violaciones a la privacidad, lo que hace engañoso para las propias mujeres víctimas de violencia digital publicitar la aprobación de*

una reforma que no incluye varias de las conductas de las que son víctimas cotidianamente y ver frustrado su acceso a la justicia.

3. En el espíritu de la Ley General, el dictamen debía incluir una definición que permita desarrollar una política pública integral para la atención y la prevención de la violencia digital, así como la garantía del pleno acceso a la justicia con la debida diligencia, la sanción y reparación del daño que no se remitiera exclusivamente al ámbito judicial, sino que incorpore la participación de instituciones como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), tomando en cuenta que la mayor parte de los perpetradores son hombres adolescentes y jóvenes.

4. Advertimos del riesgo que la definición de violencia digital incluida en el dictamen representa en la creación de un doble tipo penal. La Ley contra la Trata ya sanciona la misma conducta establecida en el dictamen, pero con una pena más alta, lo que significa que el dictamen aprobado beneficia a los agresores y no a las víctimas.

5. El tipo penal aprobado en el dictamen no incluye salvaguardas para proteger la evidencia ni para evitar actos arbitrarios por parte de las autoridades, lo que puede dar pie a remociones de contenido no relacionadas con la difusión de imágenes íntimas sin consentimiento. Para las mujeres que enfrentan este tipo de violencia digital, las herramientas de reporte en plataformas digitales suelen ser el primer y a veces el único mecanismo para recuperar el control de sus contenidos. La remoción de contenido injustificada por parte de instancias gubernamentales y burocráticas podría implicar un riesgo al tratarse de procesos lentos, abusivos e ineficaces, e incluso se podría eliminar evidencia que podría servirle a la víctima en caso de que decida emprender un proceso legal.

6. El dictamen aprobado pone en riesgo de revictimización a las mujeres víctimas de difusión de imágenes íntimas sin consentimiento, puesto que alude al consentimiento como mecanismo de impunidad de los agresores, lo que deja en ellas la carga de la prueba.

7. Es contraproducente la apuesta única por una vía punitivista, sin considerar una definición amplia de violencia digital ni mecanismos de acceso a la justicia y reparación del daño. Las fallas en el sistema de justicia en México, en particular en casos de violencia contra las mujeres, tienden a desincentivar la denuncia. Los procesos resultan tardados y revictimizantes e implican costos económicos y emocionales. (Artículo 19, 2021).

Estos puntos pueden resumirse en un llamado para atender la violencia digital en su totalidad y complejidad, no solamente en un aspecto de esta. Lo anterior, ha de tomarse como parte de la agenda pendiente en este tema.

## Consideraciones finales

Enfocarse en sancionar la difusión no consentida de imágenes íntimas no combate en su totalidad la violencia digital. Si bien es un avance el que se legisle sobre este tema, es necesario un trabajo paralelo e integral desde diferentes ámbitos.

Es importante considerar la creación de protocolos de atención y capacitación con perspectiva de género para quienes se encargan de la impartición de justicia; así como el prever mecanismos de reparación para las víctimas, tanto de carácter económico como psicológico.

Cabe resaltar que “la generación de contenidos digitales y de las violencias, no obedecen temporalidad y espacialidad, lo que dificulta su seguimiento bajo un marco normativo único por la diversidad de leyes y su aplicación en los territorios y naciones” (CNDH CDMX, 2021, p.108). De ahí que el acceso a la justicia de las mujeres sea un reto, puesto que como se ha señalado muchas de ellas prefieren no denunciar por miedo a las repercusiones sociales, a que los perpetradores no sean responsabilizados y a los largos y desgastantes que resultan los procesos penales.

Finalmente, cuando las mujeres son víctimas de violencia, no solo en el ámbito digital, el Estado debe garantizar su acceso a la justicia desde lo formal y normativo hasta considerar distintas maneras de reparar el daño. Se deben plantear acciones y medidas necesarias para fomentar la denuncia de los actos de violencia digital, y que estas sean debidamente atendidas e investigadas de forma adecuada. Además, se debe trabajar desde otros frentes en la erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres.

## Fuentes consultadas

ARTETA, I. (2020). El 83% de denuncias por ‘Ley Olimpia’ sigue en trámite y solo ha habido 4 condenas. Animal Político. Recuperado de <https://n9.cl/y9qe5>  
ARTÍCULO 19 (2021) Sociedad Civil insta a la Cámara de Diputados atender violencia digital de forma integral. Recuperado de <http://n9.cl/ucolm>

- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (CNDH CDMX) (2021). Violencia Digital contra las Mujeres en la Ciudad de México. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recuperado de <https://n9.cl/j5nbg>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Cámara de Diputados. Recuperado de <https://n9.cl/d9bs>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2021). Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y al Código Penal Federal. Recuperado de <https://n9.cl/019c5t>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/286>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2019). Módulo sobre Acoso. Recuperado de <https://n9.cl/hukve>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (23 de noviembre de 2020). Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Recuperado de <https://n9.cl/zo4a>
- LAGARDE, M. (2010). El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia. Inmujeres, globalización y derechos humanos. Cátedra. Recuperado de <https://n9.cl/a436h>
- LUCHADORAS MX. (2017). La violencia en línea contra las mujeres en México. Luchadoras. Recuperado de <https://n9.cl/onl4>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU MUJERES) (2011). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).
- UNITED NATIONS BROADBAND COMMISSION FOR DIGITAL DEVELOPMENT (UN). (2015). Cyber violence against women and girls: a world-wide wake-up call. Observatorio de la Infancia. Recuperado de <https://n9.cl/5sp09>
- VEGA MONTIEL, A. (2019). Ciberviolencia contra las mujeres y discurso de odio sexista. Ciudad de México: Instituto Electoral Ciudad de México. Recuperado de <https://n9.cl/spygh>

# Reformas en materia de migración, asilo político y refugio en México

María Fernanda Lavín Robles<sup>1</sup>

## Introducción

**D**urante la LXIV Legislatura, que inició funciones el primero de septiembre de 2018 para concluir el día 31 de agosto de 2021, se han emitido una serie de reformas en materia de migración,<sup>2</sup> asilo político<sup>3</sup> y refugio.<sup>4</sup> Particularmente, se emitieron adiciones a la Constitución para tratar el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes que llegan a México año con año. Sobre todo, se ha buscado proteger a los migrantes menores de edad, que viajan solos por nuestro país, en respuesta a las acciones tomadas por las estaciones migratorias en la frontera con Estados Unidos en donde se han violado los derechos humanos de adolescentes, niñas y niños migrantes.

A pesar de que, durante el período de la Legislatura ha habido propuestas de reforma, en noviembre de 2020 se realizaron una serie de modificaciones para legislar en favor de las infancias y juventudes migrantes y protegerlos ante medidas que puedan poner en riesgo sus vidas, así como su integridad física y psicológica. Por lo mismo, sobresale la labor de la saliente Legislatura en la materia, ya que se realizaron avances para proteger a las poblaciones migrantes más vulnerables.

En 2019 se detuvo en México a 53,507 menores (31,251 eran de sexo masculino y 22,256 eran mujeres) cifra que fue mostrando la urgencia de tomar acciones para proteger a esta población migrante (Forbes Staff, 25 de febrero de 2021). Además, ese mismo año se registró el mayor número de solicitantes

---

1 Es historiadora e investigadora en el campo de la historia política contemporánea. Es Licenciada y Maestra en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México y actualmente cursa el Doctorado en Historia en la misma institución. fernandalavinrobles@gmail.com

2 Son personas que deciden trasladarse a otro país no por causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar mejores trabajos o por acceso a la educación, reunificación familiar, o por otras razones. Los migrantes pueden retornar a sus países de origen ya que continúan recibiendo la protección de su gobierno (ACNUR, 2021a).

3 Es una figura que otorga un Estado asilante a una persona que busca refugiarse en dicho país por miedo a retornar a su país de origen o en donde solía residir. El asilo es una protección internacional que define que la persona no puede regresar al lugar en donde habitaba por causas como: persecución política, religiosa, étnica, etc. o por violencia generalizada (ACNUR, 2021a).

4 Son personas que huyen de su lugar de origen o en donde suelen residir por causa de conflictos políticos o armados y por miedo a ser perseguidos. El derecho internacional define el modo en que deben ser tratados y protegidos por los Estados y son personas que no deben ser expulsadas o retornadas a las naciones en donde habitaban por riesgo de perder la vida o sufrir abusos y violencia (ACNUR, 2021b).

de la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) con un total de 70,427 solicitudes. Estos números nos señalan que el aumento en el número de migrantes y de personas que buscan asilo en México, a pesar de que descendió por causa de la pandemia de Covid-19 durante el año de 2020, obliga al gobierno mexicano a tomar acciones más certeras y contundentes en cuanto al trato que se le debe dar a los migrantes en su llegada o tránsito por México.

Para empezar, hay que entender que la legislación mexicana ha sido muy restrictiva y poco clara en cuanto a quiénes pueden obtener la condición de refugiado. La Constitución Mexicana estipula en el Artículo 11 reformado el 15 de agosto de 2016:

*Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.*

*Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones. (CPEUM, 2021).*

Sin embargo, la legislación mexicana tardó mucho tiempo en incluir la figura de refugiado. Fue hasta la LXI Legislatura (2009–2012) que se creó la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, el 27 de enero de 2011 y reformada, el 30 de octubre de 2014.

Para llegar a esta ley se tuvo que pasar por varias coyunturas en las que el Estado Mexicano tuvo que reaccionar ante la solicitud de asilo por parte de ciudadanos de diversas naciones; especialmente, durante las últimas tres décadas del siglo XX por causa de los conflictos ocasionados por el establecimiento de dictaduras en diversas naciones de América Latina y por los conflictos armados en Centroamérica.

A pesar de que no fue la primera vez que se legisló en favor de los asilados políticos y refugiados, ya desde la década de los noventa se crearon organis-

mos para tratar el tema, como la Comar. Es relevante destacar la importancia de definir quiénes pueden solicitar la condición de refugiado y también la creación de la “protección complementaria” (se implementó con esta ley).

La protección complementaria se entiende como la protección que concede el Estado mexicano al extranjero “que no ha sido reconocido como refugiado, consiste en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se puede ver amenazada o puede estar en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos inhumanos y degradantes” (ACNUR, s.f.).

La protección complementaria es primordial para proteger a la población migrante o refugiada que huye de la violencia generalizada en su país de origen o en donde suele residir, ya que sin esta figura los migrantes y refugiados correrían el riesgo de ser deportados a sus naciones o lugares en donde habitaban a pesar de que sus vidas estuvieran en riesgo.

Este tipo de medidas se establecieron debido a la coyuntura de violencia en diversas naciones, sobre todo de Centroamérica; región de donde mucha gente ha huido en los últimos años, por causa del crimen organizado y problemas políticos, entre otros.

## Consideraciones jurídicas e históricas del asilo en México

La historia del asilo en México se remonta a los años de la creación de la República Mexicana como nación independiente. Desde los albores de la consumación de la independencia, en el siglo XIX, se otorgó asilo a perseguidos políticos de otros regímenes, que eran abundantes por la continua inestabilidad del continente americano y perseguidos por cuestiones raciales o religiosas (Serrano, 1998).

Durante los siglos XIX y XX, el derecho internacional fue modificando la conceptualización del asilo político hasta llegar a la acepción moderna. La que define al asilo como:

*la protección de los individuos que son perseguidos por las autoridades de un Estado debido a supuestas violaciones al orden político y no por transgredir los principios éticos de la vida comunitaria; se aplica a quienes huyen dada su falta de afinidad con un tipo de régimen y la imposibilidad de vivir en él (Serrano, 1998, p. XXII).*

Aunque desde el siglo XIX, se elaboraron varios tratados internacionales para codificar esta práctica, hasta el siglo XX el Estado mexicano no participaría en establecer el derecho de asilo.

Los convenios más importantes fueron la Convención de La Habana sobre el asilo en 1928, la Convención de Montevideo sobre Asilo en 1933, la Convención de Caracas sobre Asilo en 1954 y el Pacto de San José sobre Derechos Humanos en 1969. Dentro de este marco legal, se otorgó asilo a perseguidos de todo el mundo, siendo el caso más famoso el del exilio republicano español que llegó a México durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) en los últimos años de la década de los treinta del siglo XX (Lida, 1997).

En términos generales, la legislación mexicana afirmaba que el asilo diplomático es el que se concede en el país “expulsor”, pero dentro de un recinto diplomático en donde el espacio territorial pertenece al Estado “asilante”. En este tipo de asilo se sigue el principio de inviolabilidad de la sede diplomática, aunque los asilados no tienen inmunidad diplomática.

Durante varios conflictos en América Latina se hizo uso de esta figura para proteger a centenares de personas que buscaron asilo en las sedes diplomáticas mexicanas especialmente en Argentina, Chile y Uruguay. No obstante, a pesar del interés del gobierno mexicano por proteger a ciudadanos que buscaron asilo en estos recintos y de la pronta acción del gobierno mexicano y sus diplomáticos, la realidad es que poca gente consiguió protegerse bajo la figura del asilo, debido a que en México la legislación no era clara en este tema.

Durante la década de los treinta, con la llegada de los republicanos españoles, el Estado mexicano abrió sus puertas a varios exiliados políticos, volviéndose este momento un parteaguas (Lida, 1997).

Aunque, la historiografía se ha centrado en explicar las gestiones de Lázaro Cárdenas en apoyo al exilio español, no fue el único presidente que promovió una política de asilo abierta para los perseguidos de gobiernos dictatoriales. Poco después de su gobierno, Manuel Ávila Camacho (1940-1946) recibió a un grupo de exiliados antifascistas alemanes. Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) permitió la entrada de Fidel Castro y su grupo de revolucionarios, quienes posteriormente lideraron la Revolución Cubana (1953-1959), y de exiliados guatemaltecos, que huían de la dictadura impuesta tras el derrocamiento de Jacobo Árbenz (1954). Incluso, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) brindó asilo a cientos de estudiantes y políticos de izquierda brasileños que huyeron de la dictadura militar que derrocó al gobierno de Joao Goulart en 1964.

También hay numerosos estudios que señalan que muchas solicitudes de asilo fueron rechazadas por los consulados y embajadas mexicanas por la rigidez de la burocracia mexicana que incapacitaba a los agentes para tomar decisiones en momentos de urgencia (Gleizer, 2015).

Pese a que, en términos generales, México se ha proyectado como un país abierto a la recepción de refugiados y exiliados, es importante señalar que siempre hubo una selección de cuántos y quiénes podían entrar, y hubo casos en los que se decidió no conceder asilo, como el de los refugiados judíos que huían del nazismo (Gleizer, 2011). Por lo mismo, se advierte que el asilo en México no se basó de manera exclusiva en propósitos humanitarios, sino que se otorgó con base en criterios de afinidad política, políticas de empleo, estrategias de desarrollo nacional, e incluso juicio racial (Sznajder y Roniger, 2009).

Dentro de esta práctica de asilo, el presidente Luis Echeverría (1970-1976) permitió la entrada de cientos de perseguidos políticos latinoamericanos que durante la década de los setenta huían de dictaduras militares establecidas como parte de la Operación Cóndor auspiciada por Estados Unidos. Eran sobre todo militantes de izquierda que huían de la persecución militar de países como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil. Aunque en el sexenio de Echeverría comenzó el éxodo sureño, durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se permitió la entrada de un mayor número de exiliados, sobre todo argentinos y guatemaltecos, que huían conforme se incrementaba la represión en sus países de origen.

Los gobiernos siguientes continuarían con una misma línea política en cuanto a la recepción de asilados, en donde de modo general la norma fue asilar a los solicitantes siguiendo las normativas de los tratados internacionales a los que México se había suscrito, pero sin que la Constitución Mexicana incluyera leyes particulares para la protección de estos. Hasta 2011, posiblemente, se conseguiría esto por la coyuntura de emergencia regional ocasionada por los fuertes flujos migratorios provenientes sobre todo de la región centroamericana.

Por esta razón, resulta de vital importancia reconocer los avances en materia de asilo y refugio que han llevado a cabo las pasadas Legislaturas con el objetivo trabajar en favor de las miles de personas que llegan a México cada año en busca de refugio y asilo político.

## La agenda de género en el tema migratorio

La presente legislatura ha buscado avanzar para lograr una mayor igualdad de género y acabar con la violencia hacia las mujeres a través de diversas iniciativas, como: la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el dictamen sobre el lenguaje inclusivo y la Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia, entre otras.

Asimismo, se han aprobado diversas iniciativas para acabar con la violencia hacia las mujeres, como las reformas a los Códigos Penal Federal y Nacional de Procedimientos Penales en materia del delito de feminicidio, la persecución de oficio del delito de violencia familiar, la paridad de género en el Pleno de la CNDH y la creación de grupos policiales especializados en violencia de género. A pesar de que estos esfuerzos son importantes, el hecho es que ha habido pocas iniciativas en materia de migración y asilo que se dirijan a salvaguardar la seguridad, integridad y vida de niñas, jóvenes y mujeres migrantes que cruzan por nuestro país año con año.

Porfirio Muñoz Ledo, diputado y presidente de la Cámara de Diputados, declaró en enero de 2020 que México debía defender la migración como un derecho humano y no contribuir a campañas anti migrantes persecutorias como las presididas por el gobierno de Donald Trump en Estados Unidos. En consecuencia, Muñoz Ledo condenó las acciones ejecutadas por el gobierno mexicano al contener a una caravana de migrantes en la frontera con Guatemala violando el Artículo 11 de nuestra Constitución. El gobierno mexicano ha actuado de esta forma en más ocasiones, siendo que a principios de 2021 se repitieron estas acciones persecutorias.

En el presente gobierno se ha implementado una política de vigilancia de fronteras para limitar la entrada de migrantes a nuestro país, concretamente las llamadas caravanas de migrantes. Igualmente, ha habido una disminución presupuestal al Instituto Nacional de Migración y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en un contexto en donde el flujo de migrantes ha ido en aumento.

No obstante, la LXIV Legislatura ha buscado implementar reformas que legislen en favor de los migrantes y específicamente de la infancia migrante. Desde 2019, en respuesta al aumento de las detenciones de migrantes menores no acompañados en estaciones fronterizas, se han promovido reformas para detener estas acciones.

Sobre esta materia el 29 de septiembre de 2020 en el Boletín de la Cámara de Diputados se dio a conocer la reforma de diversos artículos de las Leyes

de Migración y la de Refugiados, a la de Protección Complementaria y Asilo Político, para que se impida la privación de la libertad para niñas, niños y adolescentes migrantes.

Estas reformas detallan que, para efectos constitucionales en el caso de niñas, niños o adolescentes migrantes, el Estado mexicano deberá garantizar que se respeten los derechos y principios de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. También estipulan que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF) deberá identificar a los menores que necesitan protección internacional para que sean registrados como refugiados y gocen de los beneficios que incluye esta figura y sean protegidos de la deportación. Asimismo, los menores que no cuentan con acompañamiento de familiares serán atendidos en Centros de Asistencia Social, estableciéndose la condición de “visitante por razones humanitarias” para niñas, niños y adolescentes migrantes.

El objetivo de estas reformas es promover una política migratoria en defensa de los derechos humanos y en especial proteger la integridad de los menores de edad que ingresan al país para que se respeten y protejan sus derechos y se atiendan los principios de “no discriminación, no detención, no devolución, reunificación familiar, derecho a la vida, a la supervivencia, derecho a la libertad y derecho a la protección contra la violencia” (Cámara de Diputados, 22 de junio de 2021).

Con todo y la relevancia de estas iniciativas, no podemos considerar que la protección a los menores de edad migrantes se está tratando desde un enfoque de género, ya que estas medidas buscan proteger a las infancias migrantes sin tomar en cuenta las diferentes problemáticas a las que se enfrentan las niñas y adolescentes migrantes. En este contexto es valioso destacar que se debe legislar tomando en cuenta un enfoque de género para proteger de modo más efectivo a este grupo que es aún más vulnerable.

Según las estadísticas migratorias de la Unidad de Política Migratoria de 2019 a 2020, se advierte un descenso marcado en el número de migrantes que ingresaron al país probablemente por causa de la contingencia sanitaria Covid-19. De los extranjeros presentados ante la autoridad migratoria entre 2019 y 2020, se nota un claro descenso de alrededor de 100 mil personas (de 182,940 extranjeros presentados ante la autoridad migratoria en 2019, descendió a 82,379 en 2020).

No hay razones para pensar que el descenso pueda deberse al mejoramiento de la situación en las naciones expulsoras de la mayoría de los mi-

grantes que llegan a México, como Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Haití, entre otros. Más bien pareciera que el descenso se debió a esta contingencia, sumado a una mayor supervisión del gobierno mexicano en el control del flujo migratorio en las fronteras.

Este mismo organismo contabiliza que durante 2019, el Estado mexicano deportó a 149,812 migrantes y a 60,315, en 2020. Es central señalar que estas cifras no disminuyeron por alguna reforma en cuanto a la deportación o por la laxitud en las medidas de control por parte del gobierno. Más bien, estos datos coinciden con el descenso de la entrada de migrantes durante el año 2020, por las condiciones impuestas producto del Covid-19 (Segob, 2021).

Sobre el número de mujeres y adolescentes y niñas que ingresaron a México durante 2019 y 2020, la Unidad de Política Migratoria muestra que en 2019 de las 182,940 personas que ingresaron, 39,149 eran mujeres mayores de edad y 22,256 eran mujeres menores de 18 años. En 2020, las cifras arrojan que de los 82,379 migrantes que fueron presentados ante la autoridad migratoria, el 19.2% eran mujeres mayores de edad y 13.7%, menores de 18 años (32.9% eran mujeres).

## Consideraciones finales

Estas cifras evidencian que el flujo de migrantes del sexo femenino es significativo, por lo que, es urgente que el Estado mexicano tome medidas que protejan la integridad de mujeres, adolescentes y niñas migrantes. Sin embargo, el descenso en los números por la Covid-19 y las altas cifras de migrantes mujeres demuestran que el enfoque de género es sustancial en el diseño y formulación tanto de las políticas públicas como de las legislaciones que se implementen en materia migratoria.

Actualmente, hay organismos que analizan el tema de la “feminización” de la migración, con el objetivo de generar respuestas y acciones para proteger a la mujer migrante. En abril de 2021, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) publicó un comunicado en donde se dio a conocer la participación de dicho organismo en el II Congreso Mujeres en las Migraciones. Género, Derecho Humanos y Empoderamiento para concretar la elaboración de los Lineamientos para la Atención y Protección de Mujeres en Contextos Migratorios.

En este orden de ideas, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) ha visibilizado la relevancia de tomar en cuenta la experiencia migratoria de las mujeres, adolescentes y niñas como población con mayores condiciones de

vulnerabilidad en el tránsito migratorio. Por lo que, la consideración en la legislación de los riesgos específicos que sufre este grupo (violencia sexual, violencia de género, explotación sexual y trata, entre otros) deben ser elementos centrales para la vigilancia y protección de los derechos de las migrantes.

Queda claro que es urgente que el fenómeno migratorio, en primer lugar, sea tratado como un tema prioritario para el gobierno mexicano, para que se puedan impulsar políticas públicas, programas y apoyos a los migrantes que ingresan a México año con año.

En los últimos años, se advierte una creciente “feminización” de la migración, lo cual nos lleva a que todas las medidas en materia de migración sean formuladas y pensadas con un enfoque de género para asegurar la protección, acompañamiento y orientación de las mujeres, adolescentes y niñas migrantes que lleguen o transiten por nuestro país.

Las problemáticas que se derivan de las coyunturas nacionales en los tres países principales expulsores de migrantes que llegan a México (Honduras, Guatemala y El Salvador) no se han logrado solucionar en los últimos años ni parece que puedan solucionarse con prontitud. Por lo tanto, es de esperarse que el fenómeno migratorio siga siendo uno de los principales temas que deba tratar el gobierno mexicano y las legislaturas siguientes.

## Fuentes consultadas

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (2021a). Asilo y Migración. Recuperado de <https://n9.cl/wcb34>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). (2021b). Solicitantes de asilo. Recuperado de <https://n9.cl/xfib2>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). (s.f.). Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias. Recuperado de <https://n9.cl/jkoo8>
- CÁMARA DE DIPUTADOS (22 de junio de 2021). Boletín 5035. Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (2021).
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob) (22 de junio de 2021). Estadísticas Migratorias, Síntesis 2020. Recuperado de [www.segob.mx](http://www.segob.mx)
- FORBES STAFF (25 de febrero de 2021). Cifra de menores migrantes detenidos en México disminuyó 78.5% en 2020 por pandemia. *Forbes*. Recuperado de <https://n9.cl/jk13k>

- GLEIZER, D. (2011). *El exilio incomodo. México y los refugiados judíos 1933-1945*. México: El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- GLEIZER, D. (2015). Gilberto Bosques y el consulado de México en Marsella (1940-1942). La burocracia en tiempos de guerra, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 49.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (Inmujeres) (30 de abril de 2021). Mujeres migrantes: vulnerabilidad y violencia al buscar un mejor proyecto de vida. Recuperado de <https://n9.cl/w8e7x>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob) (22 de junio de 2021), II Informe de Gobierno 2019-2020. Recuperado de [www.segob.mx](http://www.segob.mx)
- LIDA, C. (1997). *Inmigración y Exilio. Reflexiones sobre el caso español*. México: El Colegio de México, Siglo XXI editores.
- SERRANO MIGALLÓN, F. (1998). *El asilo político en México*. México: Porrúa.
- SERRANO MIGALLÓN, F. (2002). "Duras las tierras ajenas..." *Un asilo, tres exilios*. México: FCE.
- SZNAJDER, M. Y RONIGER, L. (2009). *La política del destierro y el exilio en América Latina*. México: FCE.
- VÁZQUEZ OLIVERA M. y CAMPOS HERNÁNDEZ, F. (Coords.) (2016). *México ante el conflicto centroamericano. Testimonio de una época*. México: Bonilla Artigas Editores, UNAM, CIALC.
- YANKELEVICH, P. (2002). *México, País refugio*. México: Plaza y Valdés.
- YANKELEVICH, P. (2015). *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*. México: El Colegio de México.

## CONSIDERACIONES FINALES

*Sol Cárdenas Arguedas*

*Ruth Zavala Hernández*

*Martha Tagle Martínez*

**P**ara su lectura, este libro, *Perspectiva de Género en México: Cámara de Diputados y Diputadas, Legislatura LXIV (2018-2021). Una visión multidisciplinaria*, se organizó en cinco ejes temáticos que integran estudios, tanto de investigadoras especialistas en distintas temáticas como de actrices políticas protagonistas clave de esta Legislatura (diputadas federales). Esto desde un análisis multidisciplinario (Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Derecho, Historia, Ciencias de la Comunicación, Administración Pública y Urbanismo), que transversaliza la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos.

En los párrafos siguientes, en primer lugar, se recuperan las consideraciones finales más relevantes de cada una de las autoras por eje temático, que son 1. Paridad y representación política de las mujeres; 2. Agenda 2030, cambio climático y género; 3. Derecho a los cuidados y precarización laboral en razón de género; 4. Planeación con perspectiva de género; y 5. Violencia de género y algunas de sus manifestaciones. En segundo lugar, se presentan las consideraciones generales del libro.

### Paridad y representación política de las mujeres

Con relación a los derechos políticos electorales de las mujeres, particularmente con la reforma “Paridad en todo” de 2019, se advierte un incremento relevante del número de mujeres en los espacios de toma de decisiones a nivel federal y local en nuestro país (véanse resultados de los procesos electorales 2020-2021 frente a 2017-2018).

La reforma 2020 de violencia política contra las mujeres en razón de género amplía sus alcances, por un lado, de los protocolos para atenderla (2016 y 2017) e incentiva una cultura en las instituciones políticas electorales que promuevan la no violencia y el respeto a los derechos políticos electorales de las mujeres y, por el otro, se tipifica esta forma de violencia como un delito.

Es un hecho que conforme las mujeres vamos ganando espacios en la representación política y en la toma de decisiones, mayor es la violencia política que se ejerce sobre nosotras.

En el estudio comparativo (Moreno) se destacan los avances sobre la participación y representación política de las mujeres en América Latina, convirtiéndola en una región que está por encima de la media mundial. En los últimos años, las cuotas de género y la paridad se han ido consolidando y han alcanzado impactos relevantes. Es decir, “han recibido un respaldo institucional constante, que empieza a ver resultados tanto en la transversalización de la paridad, (...) así como en el gradual avance de la representación sustantiva, para poco a poco, (...) visibilizar y modificar gradualmente las prácticas e inercias culturales en nuestras sociedades”.

De acuerdo con los textos presentados aún se observan varios retos que deben ser estudiados, visibilizados y atendidos:

La lógica propia del poder y la representación política naturalizada en la masculinidad hegemónica deben ser cuestionadas, porque “no se puede hablar de democracia en un país donde no exista la pluralidad y diversidad. En pocas palabras, no hay ni habrá democracia sin las mujeres participando, actuando y tomando decisiones en el espacio público” (Cárdenas y Cortés).

Debemos considerar que, aunque haya un mayor número de mujeres legisladoras o en la toma de decisiones, esto no significa forzosamente que estas legislarán y ejecutarán tomando en consideración la agenda feminista. Estamos alcanzando la representación política descriptiva, pero necesitamos lograr más, conseguir una representación sustantiva y para lograrla, primero necesitamos estar en los espacios de deliberación y toma de decisiones, pero sobre todo que estos sean libres de violencia.

La reforma “Paridad en todo” debe permear más allá de sólo la esfera pública de la representación política, aún queda trecho por recorrer en otros ámbitos de lo público, como lo es el Poder Judicial (Moreno y Juárez) y el Ejecutivo (especialmente en la Administración Pública) y qué decir del ámbito de lo privado. Por lo que, la paridad debe trascender hacia todos los sectores de nuestra sociedad. Lo anterior, a través del establecimiento de lineamientos normativos que justamente busquen compensar las carencias paritarias en las instituciones y que además faciliten las condiciones para que las personas puedan acceder paritariamente a todos los espacios de toma de decisiones (Juárez).

## Agenda 2030, cambio climático y género

Las autoras Zavala y Gómez afirman que la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU conforma un marco general de acción para que los gobiernos garanticen a su población diversos bienes públicos globales. Particularmente, Gómez señala que el ODS 5 Igualdad de Género contiene indicadores para evaluar el desempeño y avances en la materia; México ha iniciado un proceso que favorece dicha igualdad y el empoderamiento de mujeres y niñas.

Es de destacar el trabajo de la Legislatura actual, que ha logrado avances sustantivos en la materia. El cambio climático es uno de los temas que integran esta agenda de desarrollo. Para superar este fenómeno y sus efectos se requieren cambios profundos en la forma que funcionan nuestras sociedades. Adicionalmente, es primordial tomar en consideración otros temas que requieren atención y que es necesario que se retomem en la futura agenda legislativa, por ejemplo:

Una política climática exitosa deberá integrar la perspectiva de género, ya que existen datos que indican que los impactos del cambio climático son diferenciados entre mujeres y hombres.

Es imperante la participación activa de las mujeres en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas climáticas de adaptación y mitigación, y en la formulación y reformas de la legislación ambiental.

El presupuesto destinado al medio ambiente debe ser un tema de debate que permita reflejar la importancia de este ámbito. El reconocimiento de la crisis ecológica actual vulnera la garantía de diversos derechos humanos como el derecho a la salud, a la vida, a un medio ambiente sano, entre otros.

Reconocer el vínculo entre género y cambio climático permitirá contribuir al avance de los ODS de la ONU y otros compromisos que México ha adquirido en el plano internacional.

## Derecho a los cuidados y precarización laboral en razón de género

Respecto al tema de los cuidados, Tagle propone considerar la relevancia del reconocimiento de los cuidados como derecho humano, como una condición para el pleno desarrollo individual y colectivo de las personas. Debido a que, tradicionalmente, en México estos corren a cargo de las mujeres es un tema

que permite comprender una de las causas de los niveles preocupantes de desigualdad entre hombres y mujeres y que se expresan en diversos ámbitos, como el escolar, laboral, científico, cultural, entre otros.

El reconocimiento del valor social de los cuidados es indispensable para reivindicar la aportación histórica que han realizado las mujeres en nuestra sociedad. Esto se ha iniciado a través de una serie de modificaciones legislativas que permitirían un reconocimiento amplio y completo de este derecho. Para lo anterior, es fundamental la intervención del Estado para que se pueda garantizar este cambio cultural y social.

La reforma en esta Legislatura relacionada al mejoramiento de las condiciones y estabilidad laborales de las personas trabajadoras del hogar, que mayoritariamente son mujeres, es un gran avance para la dignificación de su trabajo. Queda pendiente entonces dar continuidad y seguimiento a este andamiaje jurídico, fortaleciendo los demás marcos jurídicos que “permitan que las reformas aprobadas y los compromisos adquiridos ante la firma de ratificación del Convenio 189 tengan un impacto positivo real en las condiciones laborales de las y los trabajadores del hogar” (Briceño).

## Planeación con perspectiva de género

Uno de los instrumentos emblemáticos a considerar en el diseño y la implementación de las políticas públicas es el gasto para la igualdad que corresponde al Anexo Transversal 13 Erogaciones para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto significa que es una herramienta fundamental que cumple funciones “económicas y sociales, con objetivos y compromisos de gobierno plasmados en sus instrumentos programáticos, en los cuales determina metas en congruencia con los recursos y montos definidos, y disponibles, destinados a programas y proyectos, así como al funcionamiento del aparato gubernamental” (Sauri).

En este orden de ideas, la relevancia de estos instrumentos refleja el peso que les da el gobierno respecto a su compromiso para garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres y su derecho a tener una vida libre de cualquier forma de violencia.

En otro orden de ideas, respecto al tema de la planeación urbana, Alcántar expone que en el caso del proyecto de decreto para reformar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (que aún se encuentra pendiente de aprobación) los proyectos res-

pectivos de reforma han abierto brecha en materia legislativa urbana, así como para la incorporación de la perspectiva de género. Con esto, México “se suma a varios países que tienen una tradición en políticas públicas, legislación y administración urbana desde la perspectiva de género en el ámbito de lo urbano”.

Ambas autoras (Sauri y Alcantar) mencionan algunas áreas de mejora, por un lado, Sauri señala que el Anexo 13, Erogaciones para la Igualdad:

- Se “trata de un instrumento potencialmente poderoso que bien podría orientarse al objetivo contemplado desde su origen. No obstante, se trata de un instrumento subutilizado que, año con año, lejos de clarificar el gasto para la igualdad, lo distorsiona”.
- Después de hacer una revisión a los recursos etiquetados y a sus indicadores, revela que “no todo el gasto integrado al Anexo tiene perspectiva de género. De manera que no todo el monto total de recursos asignados al anexo da cuenta del gasto supuestamente catalizador para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres”.

Por el otro lado, Alcantar analiza que es necesario:

- Problematicar el espacio público desde una perspectiva de género para su incorporación a la legislación urbana.
- Definir las diferencias en la movilidad entre mujeres y hombres para garantizar la seguridad de las mujeres, tomando en cuenta esas diferencias y los peligros a los que se enfrentan. “En términos generales, hace falta incorporar la perspectiva de género en materia de diseño, planificación, espacio público, entre otros; justo con el objetivo de garantizar el disfrute de las mujeres a la ciudad, así como a una vida libre de violencia”.

## Violencia de género y algunas de sus manifestaciones

Según Samaniego y Amilpas, es un avance significativo toda la serie de iniciativas y reformas para hacer frente a la violencia mediática y digital contra las mujeres. No obstante, ellas consideran que aún quedan temas pendientes por atender, ya que en el análisis es importante tomar en cuenta la integridad desde los distintos ámbitos donde las mujeres sufren violencia. Por lo que sugieren:

Para hacer frente a los compromisos internacionales firmados en materia de eliminación de los diversos tipos de violencia contra las mujeres, se requieren iniciativas y modificaciones a las leyes para que las mujeres se en-

cuentren en condiciones de igualdad dentro de los cuerpos directivos de los medios de comunicación.

Reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, debido a que ninguna de las iniciativas presentadas en esta Legislatura se tradujo en cambios a este ordenamiento legal. Tampoco hubo una definición sobre la elaboración de contenidos no sexistas o con una perspectiva de género que eviten discursos estereotipados para las mujeres.

Definir las sanciones correspondientes a quienes no cumplan con estas directrices. “No es un debate sencillo, pues podría argumentarse que, de no establecerse bien estos conceptos, así como las sanciones aplicables a quienes no cumplan, existiría la posibilidad de que argumentaran que se atenta contra su libertad de expresión” (Samaniego).

Considerar la “creación de protocolos de atención y capacitación con perspectiva de género para quienes se encargan de la impartición de justicia; así como, prever mecanismos de reparación para las víctimas, tanto de carácter económico como psicológico” (Amilpas).

Plantear medidas y acciones que impulsen la denuncia de los actos de violencia mediática y digital.

En cuanto al tema de la migración, Lavín hace hincapié en que las mujeres, adolescentes y niñas representan a la población con mayores condiciones de vulnerabilidad durante el tránsito migratorio. Por ello, es necesario integrar el enfoque de género en el diseño y formulación tanto de las políticas públicas como de las legislaciones que se implementen en esta materia.

Sobresale de las reformas de esta Legislatura que el Estado mexicano deberá garantizar que se respeten los derechos y principios de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Adicionalmente, se establece que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF) deberá identificar a los menores que necesitan protección internacional para que sean registrados como refugiados y gocen de los beneficios que incluye esta figura.

No se debe perder de vista que, las reformas legislativas en esta materia deben continuar centrándose en integrar los riesgos particulares que sufren las niñas, adolescentes y mujeres (violencia de género, explotación sexual y trata, entre otros). Por lo mismo, se deben diseñar programas con un enfoque de género para proteger los derechos de las niñas y mujeres migrantes que transitan por México, ya que son un sector muy vulnerable y en aumento.

Todas las reformas de la presente Legislatura abordadas a lo largo de este libro implican avances importantes en materia de protección de los derechos fundamentales de las mujeres, pasando por sus derechos humanos, políticos y públicos.

Entre los retos que no debemos perder de vista está que todavía debemos hacer frente a las distintas resistencias que aún existen frente al movimiento feminista en nuestro país. Debemos seguir trabajando y reivindicando procesos legislativos con perspectiva de género interseccional. Sin perder de vista que, para seguir avanzando en la agenda feminista, es necesario considerar que el proceso de cambio político, social y cultural implicará trabajar de forma paralela la formalidad-legalidad y la construcción de una cultura política feminista.

En otras palabras, los entramados jurídicos institucionales (formal-legal) son sustanciales en la sociedad, justamente porque constriñen y delimitan los comportamientos de las personas. Sin embargo, las reglas no escritas también, al final, se institucionalizan, se vuelven prácticas y patrones de conducta en la vida cotidiana y esas muchas veces son las más arraigadas, las más difíciles de cambiar.

A partir de la contingencia sanitaria mundial provocada por la Covid-19 (desde marzo de 2020 en México), la mayoría de las autoras muestran su preocupación por el recrudecimiento de las asimetrías de género y la expresión de las distintas formas de violencia contra las mujeres.

Uno de los elementos que se observan es que, en muchas ocasiones, la información estadística (tanto de la esfera pública como privada) en nuestro país no se presenta desagregada por sexo. La falta de información detallada imposibilita, obstaculiza y dificulta los análisis y estudios con perspectiva de género, porque “lo que se mide, se puede mejorar” (Coneval). Para lograr diagnósticos certeros que den soluciones a las distintas problemáticas que implican las desigualdades y violencias de género en nuestro país, se necesita información, datos e investigaciones cualitativas y cuantitativas con perspectiva de género.

A pesar de que este libro buscó integrar una gran diversidad de temáticas y encuadres multidisciplinarios de análisis, es importante no olvidar que aún quedan pendientes por analizar otras temáticas legislativas de la agenda feminista.

En este tenor, se vuelve menester seguir explorando y abordando enfoques y metodologías de trabajo que impliquen no sólo la categoría género, sino que

también, se recuperen herramientas de análisis como la interseccionalidad. Dicho de otro modo, la categoría género se interrelaciona con otras variables que se convierten en otras formas de exclusión, como lo son la etnia, la clase social, la edad, las identidades y expresiones sexuales y genéricas, la nacionalidad, la religiosidad, entre otras. De forma tal que, al combinarse las anteriores con el género, las desigualdades y las violencias se recrudecen en función de la interacción entre ellas.

Por último, queremos apuntar que el desarrollo de estudios y análisis sobre las distintas manifestaciones en las que se expresan las asimetrías y la violencia de género, así como sus posibles soluciones en nuestro país, se vuelven fundamentales. Especialmente, adquiere preminencia el estudio del trabajo legislativo que emana del órgano de representación política por antonomasia y aún más, es de gran trascendencia para la vida de las mujeres el trabajo legislativo con perspectiva feminista interseccional. No es una cuestión menor, ya que las mujeres somos un poco más de la mitad de la población de nuestro país e históricamente se nos había excluido del proceso legislativo para la formulación de los entramados jurídicos institucionales que al final impactan directamente en nuestras vidas. Es tiempo de mujeres, y de seguir construyendo el camino a una sociedad más justa, equitativa e igualitaria.





**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

*“Perspectiva de género en México:  
Cámara de Diputados y Diputadas,  
LXIV Legislatura (2018-2021)  
Una visión multidisciplinaria”*

*Libro Digital*