

Hacia una democracia paritaria y feminista: agendas legislativas y representación política de las mujeres en México

Towards a Parity and a Feminist Democracy: Legislative Agendas and Women's Political Representation in Mexico

Lorena Vázquez Correa

Resumen:

El objetivo de la ponencia es presentar los resultados del proyecto Inmujeres-Conacyt *De la representación descriptiva a la sustantiva: los retos de la democracia paritaria en México* (Palma y Vázquez, *et. al.*, 2021), en la cual se analiza el impacto que ha tenido la agenda feminista (de ampliación de los derechos de las mujeres) en la representación política de las mujeres en las legislaturas mexicanas. A partir de una posición crítica de la visión esencialista de la representación se exploran las agendas que han impulsado las mujeres al llegar al Congreso y cómo su presencia y la promoción de agendas particulares y conjuntas ha permitido sentar las bases de un nuevo pacto social de igualdad de género para renovar la democracia mexicana.

Para ello se analiza la legislación aprobada en materia de género en cinco legislaturas en el Congreso de la Unión (2006-2021), tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República y se realizan un estudio a profundidad sobre el proceso de aprobación de las leyes emblemáticas. Se argumenta que persisten obstáculos para que las mujeres ejerzan el poder en igualdad de condiciones con los hombres en las legislaturas, los cuales han incentivado la colaboración entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios para formular y apoyar leyes en defensa de sus derechos.

Palabras clave: agenda de género; agenda feminista; representación feminista; democracia paritaria; igualdad sustantiva.

Hacia una democracia paritaria y feminista: agendas legislativas y representación política de las mujeres en México

Introducción

Con la reforma político-electoral promulgada en el año 2014, México elevó a rango constitucional la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, el Senado y los Congresos Estatales (DOF, 10 de febrero de 2014). Esta transformación legal fue producto de una lucha incesante de mujeres emprendedoras de políticas, organizaciones de la sociedad civil, legisladoras de diferentes partidos y activistas, quienes promovieron la aprobación de reglas para garantizar el acceso igualitario de mujeres en las candidaturas a las legislaturas. Como resultado, la integración de los recintos legislativos alcanzó niveles paritarios.

A partir de 2018 las mujeres tienen 48.2 por ciento de la representatividad en la Cámara de Diputados y 49.2 por ciento en el Senado de la República. Entre 2018 y 2021, la Cámara de Diputados ha sido presidida por dos mujeres: Laura Rojas Hernández (2019-2020) y Dulce María Sauri Riancho (2020 a la fecha), mientras que el Senado fue presidido por una senadora: Mónica Fernández Balboa (2019-2020). Por su parte, en los congresos locales las mujeres obtuvieron en promedio 49.7 por ciento de los escaños derivado del proceso electoral local 2017-2018.

Frente a la nueva distribución del poder en los recintos legislativos paritarios, la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión aprobó 137 decretos en el lapso del 1 de septiembre de 2018 al 22 de marzo de 2021, de los cuales 18 (13.1 por ciento) contienen elementos en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, lo que posiciona a este asunto como el segundo más legislado después de los temas económicos y fiscales (Vázquez 2020: 27). En el marco de estas consideraciones, el objetivo del documento es sistematizar los progresos legislativos en la agenda para la igualdad durante el periodo del 1° de septiembre de 2018 al 5 de abril de 2021. Para ello, se

presentan los resúmenes ejecutivos de los 18 decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación en esta materia.

I. Decretos aprobados para la igualdad sustantiva (2018-2021)

Durante el ejercicio de la LXIV Legislatura, algunas de las reformas legislativas más emblemáticas para avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y, por tanto, para visibilizar y empujar los cambios necesarios para combatir las desigualdades y las desventajas que enfrentan las mujeres mexicanas han sido las siguientes (Anexo 1):

a) Más mujeres en los cargos de poder y la adopción de decisiones

En reconocimiento de la importancia de incluir la perspectiva de género en las más altas esferas de toma de decisión, el Congreso mexicano aprobó la paridad en todo para establecer que la mitad de los cargos de decisión en los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal–, en los tres Poderes de la Unión –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, así como en los organismos autónomos y partidos políticos deberán asignarse a mujeres. Además, la reforma reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades con población indígena para elegir representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables (CPEUM, arts. 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115).

Así, México se colocó a la vanguardia en la adopción de mecanismos formales para garantizar que más mujeres políticas lleguen a los espacios más altos de toma de decisión, a fin de que la elaboración de las leyes en los legislativos, la implementación de políticas públicas desde el Poder Ejecutivo, la ejecución de la normativa jurídica en el Poder judicial, los procedimientos y decisiones en los organismos autónomos, en las comunidades y pueblos indígenas, así como en la vida interna de los partidos políticos tengan perspectiva de género.

b) Presupuestos etiquetados para programas de igualdad de género

En México, desde 2008 los recursos y programas estratégicos federales para acelerar la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres se detallan en un anexo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado Anexo 13: Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. De 2008 a 2019 el presupuesto etiquetado en dicho anexo ha registrado un crecimiento nominal de 333.5 por ciento, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de las Mujeres. En 2020, el Anexo 13 se incrementó 60 por ciento respecto del 2019. Un ejemplo concreto en esta materia es el presupuesto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) que aumentó 28% respecto de 2019. En dicha instancia se operan las Alertas de Género y los Centros de Justicia para las Mujeres (Inmujeres 2019:12).

Según el Instituto Nacional de las Mujeres, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras cambió su denominación a Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. Los recursos para este programa en 2020 representaron 7.4% más que en 2019 (Inmujeres, 2019). De esta manera, el legislativo federal programó recursos para las políticas destinadas a generar condiciones para la autonomía económica de las mujeres y la redistribución de las tareas de cuidado.

c) Justicia económica y desarrollo

En materia económica y laboral, la reforma a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social establece que las personas trabajadoras del hogar tienen derecho a la Seguridad Social. Además, establece la obligación de fijar, bajo contrato escrito, la relación laboral entre los y las trabajadoras del hogar y sus empleadores, el cual deberá incluir la vigencia de la relación laboral, horas de trabajo, remuneraciones y prestaciones adicionales. También se tendrán que garantizar vacaciones, pago de días de descanso, aguinaldo, alimentación y cualquier otra prestación que las partes acuerden. Dicha reforma se suma a la aprobación por parte del Senado para la ratificación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, (2011), que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida y de empleo de las personas trabajadoras del hogar, asegurándoles oportunidades de trabajo decente con protección social y derechos.

En junio de 2019 el Congreso aprobó la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito para establecer que las instituciones de banca de desarrollo deberán cumplir la integración paritaria de sus consejeros independientes de manera progresiva y, cuando sea necesario nombrar un nuevo miembro de consejo directivo, se deberá elegir a una persona del género que tiene menor representación. Por su parte, la reforma a la Ley Federal del Trabajo vigente desde enero de 2021 establece que el teletrabajo deberá observar una perspectiva de género que permita conciliar la vida personal y la disponibilidad de las personas trabajadoras en la jornada laboral.

d) Acciones legislativas para el combate a las violencias contra las mujeres

El 13 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, por el cual se conceptualiza y tipifica el delito en el ámbito penal, electoral y de responsabilidades administrativas. Además, otorga competencias a las autoridades electorales locales y federales para prevenir, atender, sancionar, emitir medidas cautelares y resarcir el daño a las víctimas. Esta reforma fue importante, entre otras razones, porque posicionó a México a la vanguardia en la adopción de mecanismos formales para garantizar el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres en contextos sin violencia y en igualdad de condiciones con los hombres. Así, México fue el segundo país en América Latina (después de Bolivia) en tipificar el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, con sanciones penales, administrativas, políticas y electorales para las personas agresoras, así como el primero en adoptar medidas de protección y reparación del daño a las víctimas, acordes al contexto político-electoral en que se desarrollan.

Por su parte, las reformas de marzo de 2021 a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia precisan que las órdenes de protección para las mujeres y niñas víctimas de violencia deberán otorgarse de oficio o a petición de parte, por las autoridades administrativas, el Ministerio Público o por los órganos jurisdiccionales competentes, en el momento en que tengan conocimiento del hecho de violencia presuntamente constitutivo de un delito o infracción, que ponga en riesgo la integridad,

libertad o la vida de mujeres o niñas. Además, las nuevas disposiciones obligan a la autoridad a proporcionar refugio y manutención a la persona afectada y sus hijos. Las órdenes de naturaleza jurisdiccional incluyen la prohibición del acceso a la persona agresora al domicilio de la mujer o la niña en situación de violencia, así como acercarse al lugar de trabajo, estudio o cualquier lugar que frecuente. Además, la reforma contempla el embargo preventivo de bienes de la persona agresora, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias, así como la desocupación por la persona agresora del domicilio conyugal, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble. Así, el decreto tiene como objetivo evitar en todo momento que la persona agresora tenga contacto con la víctima y contempla las medidas precautorias y cautelares en función del interés superior de la víctima.

e) Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer

Entre las acciones para subsanar la histórica y sistemática exclusión de las mujeres en los espacios políticos, en el ejercicio del poder, en la definición de asuntos de interés común y en espacios de representación social y política destaca la creación del Grupo de Trabajo Plural por la Igualdad Sustantiva con legisladoras de todos los grupos y representaciones parlamentarias, a fin de consolidar redes de colaboración en agendas comunes, más allá de las ideologías partidistas.

Asimismo, el Congreso mexicano ha dado pasos firmes y constantes hacia la adopción del lenguaje incluyente y no sexista en las leyes y documentos oficiales, a fin de visibilizar la contribución y el trabajo de las mujeres en todas las esferas de acción y eliminar cualquier tipo de discriminación hacia este sector de la población motivada por origen étnico, género, edad, discapacidades, condiciones sociales, condiciones de salud, opiniones, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. Así ocurrió, por mencionar un ejemplo, en el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (DOF, 1 de marzo de 2019).

Aunado a lo anterior, el Congreso aprobó diversas reformas a la Ley del Seguro Social para establecer que los padres trabajadores tendrán el mismo derecho que las madres

de llevar a sus hijas e hijos a las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social. Este decreto tiene por objetivo combatir el estereotipo de que las labores de cuidado son responsabilidad exclusiva de las mujeres, fomentar la posibilidad de que la mujer comparta su tiempo en otras actividades productivas y favorecer la corresponsabilidad de los padres en la atención de sus descendientes.

f) Acceso a la justicia

En 2019 el Congreso de la Unión reformó el artículo 19 constitucional para incorporar los delitos de abuso o violencia sexual contra menores y feminicidio al catálogo de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa. Asimismo, en abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de amnistía para personas sentenciadas por aborto, a fin de otorgar la libertad –bajo determinados criterios– a personas en condiciones de vulnerabilidad o tratadas injustamente en el sistema de justicia, como mujeres acusadas de aborto.

Otra acción dirigida a la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas fue la aprobación de las reformas a la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, a fin de implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

g) Derechos humanos de las mujeres y las niñas: prohibición del matrimonio infantil

Las reformas al Código Civil aprobadas en junio de 2019 establecen como requisito para contraer matrimonio que los contrayentes tengan la mayoría de edad y elimina cualquier disposición previa que autorice el matrimonio entre personas menores de 18 años. De esta manera, la agenda de género en México avanza en uno de los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas plasmados en la campaña “De la A(Aguascalientes) a la Z(Zacatecas): México sin unión temprana y matrimonio de niñas en la ley y en la práctica”, ya que prohíbe el matrimonio infantil y las uniones tempranas

por considerarlas como prácticas nocivas que afectan desproporcionada y gravemente la vida, la salud, la educación y la integridad de las niñas.

I. Algunos pendientes legislativos en la agenda de la igualdad

Algunos temas que han tenido avances en su proceso legislativo, pero permanecen pendientes de aprobación en la de Diputados o el Senado de la República son la eliminación de la brecha salarial, la Ley Olimpia (sobre divulgación de contenido gráfico sexual sin autorización), la reglamentación de la paridad en todo, así como las reformas en materia del nuevo sistema nacional de cuidado, los cuales se abordan a continuación:

- 1) En materia de igualdad salarial el Senado de la República aprobó la reforma a 13 ordenamientos, entre ellos la Ley Federal del Trabajo y la Ley General para la Igualdad de Género entre Hombres y Mujeres, para prohibir la discriminación por género en las remuneraciones de trabajadores del sector público y privado y obligar a los empleadores a brindar las mismas oportunidades de ascender de puesto a las mujeres y hombres. El proyecto de decreto establece que la violencia económica es aquella que provoca o perpetúa la brecha de género, o la percepción de un salario menor por trabajo igual o de igual valor inobservando el principio de proporcionalidad, dentro de un mismo centro laboral, mientras que la violencia laboral consiste en preguntar el historial salarial en el proceso de contratación o de la relación laboral, así como las acciones u omisiones que directa o indirectamente perpetúan la brecha salarial de género. Para eliminar la brecha de género, las instituciones públicas, privadas y sociales deberán tramitar un Certificado de Igualdad Laboral de Género y No Discriminación para acreditar que cuentan con prácticas de igualdad de género y no discriminación que favorezcan el desarrollo integral de sus personas trabajadoras. La propuesta fue enviada a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión.
- 2) El 29 de julio de 2020 la Cámara de Diputados aprobó cuatro proyectos de decreto para reformar 86 leyes en materia de paridad de género, a fin de atender la disposición del artículo Segundo Transitorio del decreto del 6 de junio de 2019, por la cual el

Congreso de la Unión adquirió la obligación de realizar las adecuaciones normativas correspondientes para reglamentar los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución en materia de paridad de género. Aunque el 4 de diciembre de 2020 la comisión de Igualdad de género del Senado de la República aprobó con cambios dos dictámenes de minutas para reglamentar la paridad, éstas siguen pendientes de aprobación por parte del Pleno del Senado, así como la discusión en comisiones de las otras dos minutas enviadas por la Cámara de Diputados en esta materia. De aprobarse, los cuatro proyectos de decreto sumarían 86 leyes reglamentarias de la paridad constitucional de 2019.

- 3) La Cámara de Diputados aprobó un proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece que el Estado garantizará el derecho al cuidado digno con base en el principio de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, las familias, la comunidad, el mercado y el propio Estado.¹ La propuesta permanece pendiente de discusión en el Senado de la República y, de aprobarse, facultaría al Congreso para expedir una ley general del Sistema Nacional de Cuidados que contemple las dimensiones económica, social, política, cultural y biopsicosocial en la materia; que establezca la concurrencia y competencias de la Federación, las entidades federativas, los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como de las instituciones privadas; que apoye a la autonomía económica de las mujeres y que reconozca el derecho al tiempo propio de este sector de la población.
- 4) El Senado de la República aprobó diversas reformas para combatir el acoso, hostigamiento y difusión de contenido sexual en contra de mujeres en plataformas de Internet o redes sociales, conocida como Ley Olimpia. La reforma incluye la violencia mediática como una modalidad de las agresiones por razones de género, tipifica el delito de violación a la intimidad sexual e impone una pena de tres a seis años de prisión y una multa de 500 a mil Unidades de Medida y Actualización a quien grabe en audio o video, fotografíe, imprima o elabore, divulgue, comparta, distribuya o

¹ <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/la-camara-de-diputados-aprueba-reforma-constitucional-en-materia-de-sistema-nacional-de-cuidados#gsc.tab=0>

publique imágenes, videos o audios de contenido íntimo sexual de una persona que tenga la mayoría de edad, sin su consentimiento, aprobación o autorización. La sanción se incrementará hasta en una mitad cuando el delito sea cometido por el cónyuge, concubinario o concubina, o por cualquier persona con la que la víctima tenga o haya tenido una relación sentimental, afectiva o de confianza, o cuando el ilícito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones, se cometa contra una persona que no pueda comprender el significado del hecho o no tenga la capacidad para resistirlo, o cuando la víctima atente contra su integridad o contra su propia vida como consecuencia de las agresiones. El proyecto de decreto modifica la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el Código Penal Federal y fue enviado a la Cámara de Diputados para la revisión de los artículos modificados, donde permanece pendiente de aprobación.

Consideraciones finales

El Congreso de la Unión ha sido una institución de vanguardia a nivel mundial en la creación y fortalecimiento de marcos jurídicos e institucionales para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, al posicionar la agenda de género como el segundo asunto más legislado por el Congreso General en el periodo del 1° septiembre de 2018 al 5 abril de 2021. En razón de ello, en este documento se sistematizaron los decretos de emisión de leyes de nueva creación, reformas constitucionales, abrogación de leyes o reformas a ordenamientos vigentes para ampliar los derechos progresivos de las mujeres, así como para promover la adopción y aplicación de la perspectiva de género y la perspectiva feminista en todos los espacios de decisión en el ámbito público y privado durante el periodo de septiembre de 2018 al 22 de marzo de 2021.

Algunas reformas emblemáticas aprobadas por la LXIV Legislatura fueron la paridad en todo, el marco normativo sobre violencia política contra las mujeres en razón de género, la prohibición del matrimonio infantil, la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre la seguridad social para personas trabajadoras del hogar, derecho a guarderías para los hombres, la ley de amnistía para personas sentenciadas por aborto, entre otras. Asimismo, algunos temas que han tenido avances en su proceso legislativo, pero

permanecen pendientes de aprobación en alguna de las cámaras, ya sea la de Diputados o el Senado son la eliminación de la brecha salarial, la Ley Olimpia, la reglamentación de la paridad en todo, así como las reformas en materia del nuevo sistema nacional de cuidado. Por otro lado, llama la atención que una de las agendas feministas menos favorecida para legislar ha sido la concerniente a los derechos sexuales y reproductivos (progresivos) de las mujeres.

Finalmente, la celebración del Foro Generación Igualdad (Beijing+26) convocado por ONU Mujeres, en colaboración con México y Francia, mostró que el balance mundial sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) arroja resultados heterogéneos. Por un lado, se puede decir que hay avances importantes en los derechos de las mujeres; sin embargo, ningún país ha logrado la igualdad de género y los desafíos son todavía innumerables en todos los ámbitos, como la creación de sistemas nacionales de cuidados, la eliminación de las violencias contra las mujeres, la reducción de la mortalidad materna, la justicia económica, la eliminación de la brecha digital, así como el respeto de los derechos de salud sexual y reproductiva, entre muchos otros. México no es la excepción en este diagnóstico.

Referencias

Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa. Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 2019.

Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía. Diario Oficial de la Federación, 22 de abril de 2020.

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 40 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 44 Bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito. Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 2019.

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación, 1 de marzo de 2019.

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante. Diario Oficial de la Federación, 11 de noviembre 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, Diario Oficial de la Federación, 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, Diario Oficial de la Federación, 18 de marzo de 2021.

Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal, en materia de prohibición del matrimonio infantil. Diario Oficial de la Federación, 3 de junio de 2019.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

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. Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 2019.

Informe Nacional Exhaustivo sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, disponible en <https://cutt.ly/pxx7Zsl>.

Informe Nacional Exhaustivo sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, disponible en <https://cutt.ly/pxx7Zsl>.

Inmujeres “En 2020 se incrementaron 60% los recursos federales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres”, Inmujeres, disponible en <https://cutt.ly/9xcwj3F>.

Vázquez Correa, Lorena (2020), “¿Qué temas legisla la LXIV Legislatura? Reporte de decretos aprobados por el Congreso de la Unión (septiembre 2018-mayo 2020”. Mirada Legislativa No. 188, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 38p.