

Reflexiones jurídico políticas en torno a la equidad de género: Brasil, Chile, España, México, República Dominicana y Perú



Coordinadoras

LUCÍA VILLALÓN ALEJO
MARÍA ELENA PINEDA SOLORIO
ARANTZA CAMPOS RUBIO

Reflexiones jurídico políticas en torno a la equidad de género: Brasil, Chile, España, México, República Dominicana y Perú

Coordinadoras

LUCÍA VILLALÓN ALEJO

MARÍA ELENA PINEDA SOLORIO

ARANTZA CAMPOS RUBIO



México, 2020

**Reflexiones jurídico políticas
en torno a la equidad de género:
Brasil, Chile, España, México,
República Dominicana y Perú**

ÍNDICE

Introducción	5
<i>Flor de María Gamboa Solís</i>	
Subrepresentación de Género en el Legislativo Brasileño (2002/2018)	11
<i>Márcia Ondina Vieira Ferreira</i>	
<i>Andréia Orsato</i>	
Incentivo a la Participación Política de las Mujeres en Chile desde una Perspectiva de Género. De la ilusión a la decepción	59
<i>Claudia Moraga-Contreras</i>	
Democracia Paritaria y Derecho Electoral: El Método Feminista y el Derecho a la Participación Política de las Mujeres	88
<i>Arantza Campos Rubio</i>	
Mujeres, Perspectiva de Género, y Ausencia de Conciencia de Género en México. Aproximaciones desde una visión de Derechos Humanos	185
<i>Aída Figueroa Bello</i>	
Violencia Obstétrica, una Mirada desde los Derechos Humanos	216
<i>María Elena Pineda Solorio</i>	
<i>Perla Jacaranda De Dienheim Barriguete</i>	
<i>Magdalena Vega Campos</i>	

Paridad y Transversalidad de Género. Un avance sustantivo para la participación política de las mujeres	247
<i>Greta Trangay</i>	
<i>Ximena Ugarte</i>	
Elementos para la Construcción de una Política Pública en Materia de Género	282
<i>Marco Antonio Tinoco Alvarez</i>	
<i>Omero Valdovinos Mercado</i>	
Democracia Paritaria vs Rango de Páridad	317
<i>Dora Evangelina Eusebio Gautreau</i>	
Evolución de la participación política de las mujeres en el Perú. El largo camino hacia la paridad de género	352
<i>Margott Paucar Espinoza</i>	
<i>Maria Elena Arellano Diaz</i>	
Acerca de las Autoras y Autores	384

INTRODUCCIÓN

Flor de María Gamboa Solís¹

A la consigna “sin mujeres no hay democracia” hay que agregarle la palabra ‘libres’: “sin mujeres libres no hay democracia”. Lo que se encarga de argumentar desde diversas miradas geopolíticas, prácticas metodológicas, y reflexiones críticas con enfoque de género, el libro que hoy tienen entre sus manos: Reflexiones jurídico políticas en torno a la equidad de género: Brasil, Chile, España, México, República Dominicana y Perú.

Bajo la coordinación de Lucía Villalón Alejo, María Elena Pineda Solorio y Arantza Campos Rubio, esta nueva caja de herramientas es una fotografía bien enfocada y sin filtros higienistas de lo que acontece actualmente en algunos escenarios jurídico-políticos latinoamericanos y de España, en torno a la participación de las mujeres como agentes de incidencia real en la toma de decisiones políticas, el poder y la gestión hacia la transformación democrática de la vida pública y social.

Conseguir que el mundo sea un lugar donde la experiencia femenina revierta el orden de lo inadecuado, desvalorado, débil o de lo invisible que el patriarcado ha impuesto, requiere de esfuerzos conjuntos desde diversas áreas del conocimiento, siendo la del derecho, una de las más importantes. Lo que las mujeres en cargos de elección popular y plataformas políticas de amplia influencia pueden retomar de sus vivencias personales, familiares y sociales para ponerlo al servicio del poder, el conocimiento y libertad de

¹ Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

otras mujeres, es fundamental para alterar el sistema prevalente y construir uno diferente.

Todos los capítulos que integran el libro, desde una perspectiva de género, bordean la pregunta: ¿qué es lo que ha impedido que las mujeres gocen plenamente de sus derechos humanos y de las garantías que a nivel jurídico se establecen en distintos marcos normativos internacionales, nacionales, regionales y locales para que ejerzan en libertad e igualdad el poder dentro de las instancias formales designadas para ello?

Márcia Ondina Vieira Ferreira y Andréia Orsato, desde Brasil, entregan en el capítulo 1, con el título: “Subrepresentación de género en el legislativo brasileño (2002/2018)”, un análisis de la participación política de las mujeres en el Poder Legislativo brasileño, en las últimas cinco elecciones (2002/2018), especialmente en el Congreso Nacional, formado por la Cámara de Diputados (513 diputados federales) y el Senado Federal (81 senadores), así como en las Asambleas Legislativas de las provincias. Este análisis trabaja arduamente para determinar porqué a pesar de la ley de cuotas vigente en esa zona latinoamericana, las mujeres permanecen subrepresentadas. Las autoras esgrimen que las fuentes de la perpetuación de la subrepresentación no se localizan únicamente en lo sociológico, histórico o psicológico, sino además en cuestiones institucionales, como los sistemas electorales y de partidos. Lo más llamativo de su apuesta analítica, radica en poner de relieve lo que ellas definen como un nuevo fenómeno adquiriendo relevancia: el crecimiento en el número de mujeres electas vinculadas a partidos conservadores, defendiendo un programa político destinado a estimular el retorno de las mujeres al espacio doméstico. Esto, abona a la discusión respecto a si las mujeres en la política formal, por el sólo hecho de ser mujeres, suscriben agendas con propuestas y acciones que coadyuven al derribamiento del patriarcado, o si únicamente se prestan como los semblantes femeninos del poder hegemónico.

El capítulo 2: “Incentivo a la participación política de las mujeres en Chile desde una perspectiva de género. De la ilusión a la decepción”, de Claudia Moraga-Contreras, aborda a través de una metodología multivía: dogmática, análisis de casos y estudio documental, la eficacia de la ley N° 20.840 que debutó en las elecciones 2017 en Chile. Analiza tres componentes básicos de la participación política de las mujeres desde las acciones afirmativas que fueron movidas por el esfuerzo legislativo en ese país: 1) las inscripciones de candidaturas de mujeres, 2) el financiamiento de las campañas políticas de mujeres y hombres, y, 3) la variación entre las candidatas electas y las candidatas inscritas. Qué tanta confianza haya que depositar en la ley No. 20.840 es una cuestión que la autora pone en la mesa para continuar discutiendo la eficacia real de las acciones afirmativas en los aparatos legislativos como estrategia para garantizar la participación de las mujeres.

Como tercera ventana de introducción al epicentro temático del libro, una de sus coordinadoras, Arantza Campos Rubio, entrega un texto intitulado: “Democracia paritaria y derecho electoral: el método feminista y el derecho a la participación política de las mujeres”. Consiste en un estudio comparativo de la doctrina, legislación y jurisprudencia del derecho electoral en ámbitos territoriales como es el de una comunidad autónoma, representada en el estudio por el País Vasco, un Estado, como el español, y una federación de Estados como México. Este ejercicio comparativo por demás desafiante y rico, parte del supuesto que el derecho electoral es un efecto del pasaje de lo político a lo jurídico, y para cuya comprensión, en términos de lo que implica promover la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones, es necesario incorporar los lentes del iusfeminismo o feminismo jurídico.

Aída Figueroa Bello, desde el norte de México, con su texto: “Mujeres, perspectiva de género, y ausencia de conciencia de género en México. Aproximaciones desde una visión de derechos humanos”, discute en el capítulo 4, primeramente, la articulación entre la igualdad de género y los

derechos humanos. Enseguida, lo que identifica como una paradoja que pone al descubierto el abismo que existe entre lo institucional-estructural y lo socio-jurídico, y que se traduce en la falta de armonización legislativa en materia de igualdad de género. Asimismo, la autora repara en la conciencia de género (reconocernos mujeres y varones socializadas/os, adoctrinadas/os y subjetivadas/os por la ideología patriarcal) y lo polarizado de sus manifestaciones entre la población femenina mexicana. Por un lado, las protestas feministas movidas por el hartazgo de cientos de jóvenes mujeres ante la violencia feminicida, principalmente, y por otro, la perpetuación de la naturalización de la desigualdad y discriminación. La autora señala que esta polaridad es uno de los problemas a analizar y resolver para lograr un acceso igualitario de oportunidades en la participación política de las mujeres.

“Violencia obstétrica. Una mirada desde lo derechos humanos”, a cargo de María Elena Pineda Solorio, Perla De Dienheim Barriguete, y Magdalena Vega Campos, acuerpa en el capítulo 5, uno de los tipos de violencia más recientemente integrados al paradigma de la violencia de género: la violencia obstétrica. Las autoras desarrollan una reflexión crítica en torno a los modelos de atención del embarazo, parto y puerperio que medicalizan el cuerpo reproductivo de las mujeres. Señalan que a través de la medicalización, el parto se convierte en un asunto de control, regulación e intervención que lo aleja radicalmente de lo que verdaderamente es: un evento fisiológico de la vida, cuyo conocimiento, comprensión y atención había estado exclusivamente en poder de las mujeres. El incremento alarmante de cesáreas en la región latinoamericana, mueve a las autoras a revisar con detenimiento lo que se pone en juego en los eventos reproductivos de las mujeres cuando pasan a ser eventos institucionalizados. Destacan como argumento principal de su reflexión, la pérdida de autonomía de las mujeres, y el derecho a decidir libremente sobre su cuerpo.

Por su parte, Greta Trangay y Ximena Ugarte, asidas al paradigma de los derechos humanos, disertan en el capítulo 6: “Paridad y transversalidad de

género. Un avance sustantivo para la participación política de las mujeres”, acerca del tratamiento que hay que darle a las iniciativas -leyes, reformas-, como la paridad de género, para que se traduzcan en una agenda de género que contribuya de manera sistemática, y no coyuntural, a disminuir las brechas de desigualdad hacia la garantía plena de los derechos humanos de las mujeres. Se concentran en un análisis de lo que la paridad de género ha resultado en logros en el Estado de Michoacán de Ocampo, a partir de una cuantificación de la participación política de mujeres y hombres a nivel municipal y estatal.

“Elementos para la construcción de una política pública en materia de género”, de la autoría de Marco Antonio Tinoco Álvarez y Omero Valdovinos Mercado, propone en el capítulo 7, que una condición para combatir los problemas públicos ocasionados por la discriminación y la violencia en razón de género, es contar con políticas públicas en materia de género que resulten de un proceso de construcción meticuloso en el que los autores consideran deben estar presente tres elementos: 1) gestación con enfoque especial a combatir la discriminación por motivo de género, 2) diseño de la política pública con enfoque botton up, y, 3) diseño de la política pública con enfoque género-sensitivo. Su apuesta es a la visibilización en el campo público de una problemática de gran calado como es la violencia de género y la discriminación contra las mujeres.

El penúltimo capítulo del libro, el 8, nos muestra la visión de Dora Evangelina Eusebio Gautreau, en lo que concierne a la eficacia de las cuotas de género y los rangos de paridad para el logro de una democracia paritaria real en República Dominicana. El texto lleva por título: “Democracia paritaria vs rango de paridad”. Nos adentra con sumo cuidado teórico a identificar las contradicciones que derivan de aplicar un rango de paridad para garantizar la participación de las mujeres en cargos de elección popular, cuando ese rango de paridad (60-40) aplica únicamente para la nominación pero no para la elección. La autora resalta que en República

Dominicana la ley escoge los cargos electivos a los cuales va a aplicar la paridad, mientras la Constitución reconoce un principio de igualdad de derechos entre mujeres y hombres. **El voto preferencial afecta la cuota femenina al eliminar la alternabilidad entre los sexos** y desconocer la imposibilidad objetiva de asumir candidaturas de igual a igual entre hombres y mujeres, lo que implica la repetición de la desigualdad y un rompimiento del sentido que provocó la cuota. A este fenómeno de la ley negar los derechos que ha conferido, la autora lo denomina “Recubrimiento Normativo”.

El último capítulo del libro, “Evolución de la participación de las mujeres en los espacios públicos del Perú. El largo camino hacia la paridad de género”, escrito por Margott Paucar Espinoza y María Elena Arellano Díaz, aporta una reflexión principalmente de corte diacrónico que muestra el despliegue de la participación política de las mujeres a lo largo de tres momentos: la época precolombina, la colonia, y la actualidad. Se organiza en función de tres acápites: 1) el rescate del pasado histórico relacionado con la actividad política y social en el mundo precolombino, durante la colonia y los inicios de la gesta emancipadora, 2) enfatiza la igualdad de los derechos políticos como parte inescindible de la vida democrática del Estado Constitucional, y, 3) destaca la evolución de la representación política en el Perú, y describe las barreras en el acceso y desempeño de las mujeres en la política.

Todo este entramado fotográfico de reflexiones jurídico-políticas en torno a la equidad de género, puede resultar muy útil para afianzar la necesidad de continuar discutiendo, analizando y dialogando las alternativas, salidas y soluciones para lograr que las mujeres mediante su inserción y participación real en la vida política de sus pueblos, aumenten el poder, el conocimiento y la libertad de otras mujeres. La democracia no podrá conquistarse cabalmente sin mujeres libres construyéndola.

SUBREPRESENTACIÓN DE GÉNERO EN EL LEGISLATIVO BRASILEÑO (2002/2018)

Márcia Ondina Vieira Ferreira¹
Andréia Orsato²

Resumen

La presencia femenina en los parlamentos ha sido objeto de estudio durante mucho tiempo, pero en las últimas tres décadas se ha presentado como un indicador importante de la calidad, profundización y consolidación de los regímenes democráticos contemporáneos, al mejorar la inclusión de voces ausentes en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, el objetivo de este artículo es analizar la participación política de las mujeres en el Poder Legislativo brasileño, en las últimas cinco elecciones (2002/2018), especialmente en el Congreso Nacional, formado por la Cámara de Diputados (513 diputados federales) y el Senado Federal (81 senadores); así como en las Asambleas Legislativas de las provincias. Para tener una idea de la situación en Brasil, de acuerdo con el Mapa de la Mujer

¹ Universidade Federal de Pelotas – Brasil. Dirección postal: FaE/UFPel - Rua Cel. Alberto Rosa, 154 – 96.010-770 – Pelotas – Rio Grande do Sul – Brasil. Dirección electrónica: marciaof@ufpel.edu.br; marciaondina@uol.com.br

² Instituto Federal Sul-riograndense – Brasil. Dirección postal: CAVG/IFSUL - Avenida Ildelfonso Simões Lopes, 2791 – 96.060-290 – Pelotas – Rio Grande do Sul – Brasil. Dirección electrónica: andreiaorsato@cavg.ifsul.edu.br

en Política 2020 (ONU/UIP), el país ocupa la posición 141 en términos de representación femenina en el parlamento, entre 193 naciones. Si las mujeres son la mayoría de la población y el electorado, preguntamos las razones por las cuales, incluso con la adopción de medidas para impulsar la presencia femenina en la política, como la ley de cuotas, no alcanzamos mejores tasas de representación. La respuesta puede estar relacionada no solo con factores psicológicos, sociológicos o históricos, sino también con cuestiones institucionales, como los sistemas electoral y de partidos. De hecho, nuestra ley de cuotas vincula la participación femenina a la ocupación de vacantes en las listas electorales de los partidos, con la expectativa de que garantizar la presencia electoral de las mujeres permitiría su mayor inclusión en cargos electivos; lo que no está ocurriendo. Además, un nuevo fenómeno está adquiriendo relevancia, el crecimiento en el número de mujeres electas vinculadas a partidos conservadores, defendiendo un programa político destinado a estimular el retorno de las mujeres al espacio doméstico. Por lo tanto, más que reservar vacantes en listas de candidatas, lo que hemos observado es la falta de un debate en profundidad sobre el significado de garantizar la presencia femenina en los puestos electivos.

Palabras clave: paridad de género; subrepresentación de las mujeres; legislativo brasileño.

Sumario

I. Introducción. II. La participación femenina en la política. III. La subrepresentación política de las mujeres en Brasil. IV. Representación de mujeres en el Parlamento brasileño según afiliación Político-Ideológica. V. Consideraciones finales. VI. Referencias bibliográficas.

I.Introducción

La conquista de los derechos de ciudadanía por parte de las mujeres fue, en todo el mundo, el resultado de un amplio proceso de organización y movilización de movimientos feministas iniciado a fines del siglo XIX, que se expandió hasta el presente. Con respecto a los derechos políticos, el movimiento sufragista fue el punto de partida para la participación política de las mujeres, mientras nos permitió votar y ser votadas.

Más recientemente, las luchas feministas se han centrado en expandir la presencia y el desempeño de las mujeres en el ámbito de los espacios de toma de decisiones, como parte de la discusión, ya consolidada por la literatura, que las destaca como fundamentales para la profundización, la consolidación y la calidad democrática. En efecto, el debate sobre la representación femenina en los Poderes Legislativo y Ejecutivo ganó importancia en la década de 1990, cuando los movimientos, las organizaciones de mujeres, los partidos políticos y las organizaciones internacionales se dieron cuenta de la necesidad de promover una mayor participación de las mujeres frente a la subrepresentación persistente.

Aun sabiendo que los factores que conducen a una representación insuficiente son multidimensionales, con el objetivo de contribuir a revertir esta realidad desde el punto de vista institucional, la Conferencia de

Beijing en 1995 instituyó una plataforma que preveía la adopción de una política de cuotas, es decir, reserva de vacantes para mujeres en listas de candidatos. Tres décadas después de la presentación de la propuesta, aunque adoptada en muchos países, se identificaron pocos avances en las tasas de representación femenina, lo que condujo a una tercera etapa en la agenda de participación, que es la democracia paritaria, buscando igualdad de representación de género.

Por el momento, los estudios y datos disponibles han demostrado que pocos países del mundo han alcanzado el ideal de paridad. Mientras que algunos presentan un mayor porcentaje de representación femenina en los parlamentos, otros, como Brasil, no han podido adoptar medidas que realmente contribuyan a la reversión de la subrepresentación femenina, y mucho menos profundizar la discusión sobre el significado de la representación femenina, en el sentido de tratar de entender si esto ha sido efectivo en la incorporación por parte de los Parlamentos de demandas que cambian la vida de las mujeres, contribuyendo para que sus necesidades sean escuchadas y satisfechas a través de políticas públicas. En el caso de Brasil, en la actualidad, la creciente ocupación de puestos legislativos por parte de mujeres de un espectro político más conservador y las pautas que defienden parecen reafirmar la división sexual entre las esferas pública y privada, poniendo en jaque el debate sobre la importancia de la representación política de las mujeres para cambiar la vida de otras mujeres.

A partir de esta caracterización, presentaremos primero un breve resumen del debate sobre la subrepresentación femenina; en segundo lugar, destacaremos los datos relacionados con la presencia femenina en Brasil, especialmente en la Cámara de Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de los Estados (en 26 estados, más el Distrito Federal), comparándolos con los promedios mundiales y regionales; finalmente, reflexionaremos sobre el avance de la representación política de las mujeres de los partidos políticos conservadores y su importancia para la imagen más amplia de la presencia femenina en el Parlamento brasileño.

II. La participación femenina en la política

La participación política de los grupos sociales históricamente excluidos de los procesos políticos tradicionales se destaca entre los principales enfoques de la teoría política feminista, desde el trabajo clásico de Pitkin (1985) sobre el concepto de representación política, hasta los enfoques más recientes de Young (2006), Phillips (2001), Fraser (2007), entre otros. Como argumentan, la presencia de esos grupos no solo se vería comprometida en la esfera de la democracia representativa liberal, sino que sus demandas permanecerían sofocadas, ya sea por la falta de canales de comunicación o por la ausencia de experiencias en el dominio de los procesos de toma de decisiones.

Existe una considerable producción académica sobre el carácter gradual de la inserción de la mujer en la esfera política en el siglo XX, desde la victoria del sufragio y el ejercicio de la ciudadanía (Alves, 1980; CEPAL, 2007; Collin, 2006; Phillips, 2001, Prá, 1996; Therborn, 2006, etc.), hasta la incorporación de mecanismos con el potencial de revertir la situación de subrepresentación femenina, principalmente por medio de la adopción de una política de cuotas (Araújo; Alves, 2007; Dahlerup, 2002; 2010; Fraser, 2007, etc.) y el debate sobre la paridad de representación (Fraser, 2002; Paiva; Henrique; Silva, 2013; Torres, 2010; Quintela; Dias, 2017; Porcaro, 2019). Esa producción muestra que, en mayor o menor medida, las mujeres permanecen ausentes de los procesos de toma de decisiones, al igual que el debate sobre su inclusión democrática ha requerido justificaciones, explicaciones y demostraciones de su importancia final, que nunca se han sugerido para la participación masculina en el poder, como nos enseña Lavallo (2010, p. 27):

Nuestra ausencia ni es nueva ni es casual. Tiene una larga historia.
Por eso aún ahora, en pleno siglo XXI, seguimos armándonos de

argumentos para evidenciar la discriminación, la exclusión y la injusticia e incongruencia que eso significa en gobiernos asumidos como democráticos. Y también seguimos armándonos de las capacidades y las estrategias que nos permitan transformar la sociedad en una justa, igualitaria y realmente democrática.

Una de las evidencias de la injusta y desigual manera en que se desarrolla la participación política de mujeres en instancias de gobierno y toma de decisiones es que mientras que a los hombres nunca se les ha solicitado, como colectivo, justificar su presencia en órganos de poder público-político, nosotras llevamos más de dos siglos refutando nuestra exclusión, y razonando, argumentando y exigiendo nuestra inclusión.

Téngase en cuenta que el avance del debate sobre la necesidad de una mayor representación femenina está intrínsecamente vinculado al sistema político adoptado, que, si no consigue poner en jaque, al menos genera dudas sobre la capacidad de los modelos democráticos modernos para incorporar a sus estructuras de poder una variedad significativa de perspectivas sociales, con la persistente subrepresentación de las llamadas minorías sociales como un elemento constitutivo de este modelo. En medio a este debate, surge la noción de subrepresentación, la demostración más evidente del llamado déficit democrático, que cuestionaría la calidad de las democracias existentes. Si bien es formalmente inclusiva, la existencia de numerosos obstáculos para la participación política efectiva de amplios segmentos sociales deja dudas sobre la profundización de la democracia y su calidad, como lo explican Moisés y Sánchez (2014, pp. 92-93):

Si bien la teoría democrática contemporánea reconoce que el grado de inclusividad del sistema político -es decir, la amplitud en que los derechos civiles y políticos están garantizados para todos los ciudadanos sin excepción- es una condición fundamental para su consolidación, la corriente minimalista de esta teoría no abordó las consecuencias de la impermeabilidad del sistema a la participación

de todos los estratos sociales para la evaluación del régimen. [...] la profundización de la democracia depende de garantizar el acceso al poder político a todos los segmentos sociales, es decir, depende de la existencia de condiciones efectivas que garanticen la participación y/o influencia de todos los miembros adultos de la comunidad política en el proceso de toma de decisiones que les afectan.

Según lo verificado por Moraes et al. (2014), la literatura producida en ciencias políticas con el objetivo de explicar el fenómeno de la subrepresentación política de las mujeres entra en dos campos de análisis. El primero propone verificar las razones de la representación insuficiente, que abarca cuestiones como el patrón de reclutamiento de partidos, la organización de los sistemas electorales y la motivación de las mujeres. El segundo foco de análisis se centra en el desempeño representativo de las mujeres, es decir, la calidad de la representación, medida por el grado de influencia en el ámbito político.

Examinando el primer grupo de estudios, podemos afirmar que los diagnósticos que buscan dar cuenta del debate sobre la subrepresentación femenina apuntan a su origen multicausal, destacando factores socioeconómicos, culturales o institucionales, como la organización del sistema electoral y de partidos. Específicamente a nivel institucional, el tema de la subrepresentación se abordó de manera más aguda en la década de 1990, en particular a partir del desarrollo de las directrices de la Plataforma de Acción de Beijing. En un intento por dar una respuesta efectiva a la crítica de los límites a la incorporación de la mujer en el ámbito de la toma de decisiones, los partidos políticos y los gobiernos nacionales han adoptado una medida con el potencial de cambiar significativamente la presentación de las candidaturas a la Legislatura, la forma en que los electos son seleccionados y, en consecuencia, la composición de los parlamentos, abriendo un mayor espacio de representación para las mujeres. Inspirados

en el ejemplo argentino, que desde 1991 adoptó una política de cuotas, fue desde la Plataforma de Beijing que los países latinoamericanos, por ejemplo, comenzaron a legislar sobre el tema: México y Paraguay en 1996; Brasil, Ecuador, Perú, Costa Rica y Panamá en 1997 (Spohr et al., 2016).

La aprobación de la política de cuotas tenía como objetivo principal reducir las desigualdades y el desequilibrio en términos de representación política para ambos sexos, buscando, por lo tanto, cambiar las relaciones de poder entre hombres y mujeres históricamente construidas en el mundo de la política desde la noción de neutralidad de la ciudadanía. Esta medida también se entendió como una estrategia útil en la elaboración de una nueva teoría democrática, mientras que indicaba una alternativa de democratización del poder (Prá, 1996). En este mismo sentido, Araújo (2009) destaca la asociación entre la política de cuotas y su potencial para atribuir correspondencia entre espacios más democráticos, la presencia femenina en la política institucional y la calidad de la representación en el sentido de representar los intereses de las mujeres.

Las cuotas implicaron un avance, promoviendo un cambio en el concepto de equidad: de la postura liberal de “igualdad de oportunidades” a la noción de “igualdad de resultados”. El argumento se basa en la idea de que la igualdad de oportunidades no se logra con apenas eliminarse las barreras formales (Dahlerup, 2010). La igualdad de resultados, que puede entenderse como igualdad de representación, allanó el camino para la tercera agenda contemporánea, centrada en las demandas de democracia paritaria.

Como señala Lavallo (2010), el concepto de paridad no es nuevo, surgió en 1989, en un coloquio en Estrasburgo organizado por el Consejo de Europa, pero fue en la Declaración de Atenas (1992), una cumbre compuesta por ministras y ex ministras de Europa, que eso toma forma e impulso. Al afirmar, en este documento, que la igualdad formal y real se

traduce en un derecho fundamental del ser humano, las mujeres afirmaron que la democracia requiere igualdad de representación y participación.

El concepto, que inicialmente se refería a la esfera política, cuando llevado a la práctica requeriría una nueva comprensión del conjunto de relaciones sociales y políticas, en el que los procesos de toma de decisiones tendrían una base de representación del 50%. Por lo tanto, mientras las cuotas son medidas de transición, adoptadas para revertir el proceso de subrepresentación femenina y acelerar el aumento del número de mujeres en los parlamentos, es decir, igualar las condiciones de entrada (igualdad de oportunidades), la paridad tiene un carácter definitivo, buscando garantizar igualdad entre los géneros en la esfera política y evitar que la representación de hombres y mujeres, especialmente en los parlamentos, sea desigual. O sea: la paridad apunta a una igualdad de resultados (Quintela; Dias, 2017).

Así lo remarca Lavalley (2010):

La igualdad sustantiva o igualdad real, se refiere a la igualdad en derechos. Se refiere a lograr la igualdad de oportunidades, la igualdad en el acceso a esas oportunidades y la igualdad de resultados para alcanzar una igualdad en el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos de mujeres y hombres (p. 36).

[...] En el terreno público-político para alcanzar la igualdad sustantiva se necesita paridad; es decir, igual número de mujeres y hombres en todos los espacios de poder y de toma de decisiones. De modo, pues, que la convicción de que las mujeres deben ocupar la mitad de los espacios de poder se funda en un asunto de igualdad (p. 37).

[...] Que las mujeres ocupemos la mitad de todos los órganos de gobierno y de todos los espacios donde se toman decisiones también es un asunto de justicia (p. 37).

Tal como plantean Quintela y Dias (2017), el debate sobre la paridad se destaca en el continente americano a partir de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, celebrada en

Ecuador (2007). En esta ocasión, un grupo de 34 países (incluso Brasil) firmó el llamado Consenso de Quito, que defendió “la participación política y la paridad de género en los procesos de toma de decisiones como temas estratégicos para erradicar la exclusión estructural de las mujeres y promover la democracia en la región” (Quintela y Dias, 2017, p. 202). Este compromiso se reafirmó en la Conferencia de Brasilia (2010) y se dio un paso más hacia el compromiso de adoptar una legislación igualitaria y en defensa de los derechos de las mujeres.

En este sentido, se ha demostrado que las medidas formales para garantizar una política de paridad en términos de igualdad de género son más efectivas para promover la inclusión femenina que la mera adopción de cuotas, que no han puesto fin al dominio masculino sobre el sistema político.

En el caso de Brasil, no existe una legislación dirigida a la paridad de género en la política. En 1997, se adoptó una política de cuotas, cuya implementación aún es parcial y su impacto en términos de resultados efectivos está por debajo de las expectativas. A las mujeres les resulta difícil estar representadas en la legislatura, así como en el poder ejecutivo. Como Pinto y Silveira (2018, p. 180) enfatizan:

Se desaconseja que la mujer llegue al espacio político, no construido como suyo. Es un espacio masculino, en el que el mundo del poder y la política impone múltiples barreras. El escenario es muy desigual en términos de reconocimiento, lo que determina, entre otras consecuencias, la mala distribución de los recursos económicos y el menor acceso a los recursos del partido y las donaciones privadas.

Si existen grandes dificultades para llegar al mundo de la política y las listas de partidos, estas no son las mayores barreras para la elección de las mujeres. En Brasil, a partir de las elecciones de 1988, los partidos están teniendo dificultades para completar listas con el número de mujeres requerido por la ley y la representación femenina en las cámaras legislativas no ha cambiado significativamente.

Las cuotas, instituidas por ley en 1997 (Ley N.º 9.504) y modificadas en 2009 (Ley N.º 12.034), actualmente tienen un porcentaje mínimo del 30% y un máximo del 70% para ambos sexos. Su aprobación contó con el apoyo de hombres, un apoyo negociado que, al garantizar las cuotas, también permitió un aumento en el número de candidaturas, como lo recordaron Grossi y Miguel (2001).

Según la redacción que entró en vigor con la Ley N.º 12.034/2009, los partidos y las coaliciones deben llenar, no solo reservar, un porcentaje mínimo de candidaturas para cada sexo. La innovación no está en cambiar la redacción dada a la ley de cuotas, porque la predicción de sanciones por incumplimiento es prácticamente nula. De acuerdo con la decisión del Tribunal Superior Electoral (TSE), los partidos o coaliciones que violen la ley deberán regularizar la situación, “ya sea proponiendo la candidatura de más mujeres o reduciendo el número de candidatos hombres. Aun así, al partido notificado que no cumple con la determinación no se le puede negar la solicitud de registro” (Venturini; Villela, 2016, p. 77). Es decir, la ley requiere una reducción en el número de candidatos masculinos para que el partido se adapte a los requisitos de la ley de cuotas de género (Souza, 2019).

La novedad presentada, según López, Neto y Oliveira (2016), se refiere a la inclusión de dos artículos: el primero obliga a los partidos a designar un mínimo del 5% del Fondo del Partido para crear y mantener programas para promover y difundir la participación política femenina, previendo sanciones para las partes que no cumplan con eso. Este artículo se fortaleció, en la Ley N.º 13.165/2015 (Reforma Electoral), que estipula que la multa por incumplimiento debe pasar del 2.5% al 12.5% del fondo partidario (Santos, 2019).

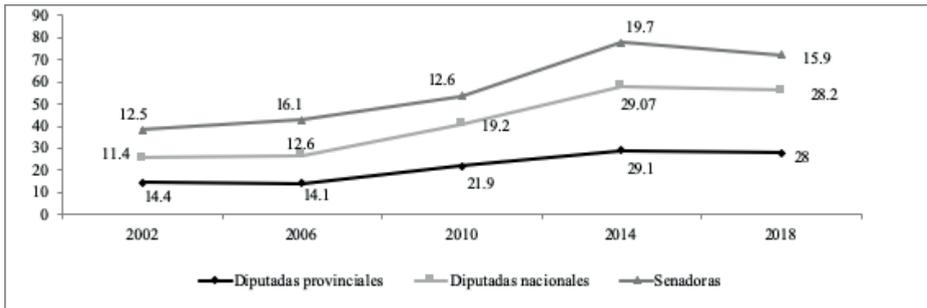
El segundo artículo estableció que los partidos deben asignar un mínimo del 10% de la propaganda, de radio y televisión, para promover y difundir

la participación política femenina. Esta disposición se convirtió en objeto de disputa, como recuerda Porcaro (2019), después de la aprobación de la Ley N.º 13.487/2017, que instituyó el Fondo Especial de Financiación de Campañas, extinguiendo la propaganda obligatoria de radio y televisión de los partidos, revocando así las reglas que establecieron un tiempo mínimo para la promoción y la difusión de la participación femenina. Hubo, por parte del Legislativo brasileño, una “opción consciente para mantener el *status quo*, al no votar o incluso retirar expresamente los dispositivos destinados a aumentar la presencia de mujeres en los espacios institucionales deliberativos” (Porcaro, 2019, p. 153).

Más recientemente, la Resolución N.º 23.568/2018, del Tribunal Superior Electoral, determinó que los partidos políticos deben invertir al menos el 30% del total recibido por el Fondo de Financiamiento de Campaña Especial para la campaña electoral de las candidatas (Santos, 2019). En este mismo sentido, el Supremo Tribunal Federal confirmó una acción que determina que los partidos políticos deben reservar un mínimo del 30% de su tiempo de radio y televisión para las candidatas (Resolución N.º 23.605/2019). Estas medidas tendrán sus efectos observados en las próximas elecciones. A partir de la implementación efectiva, o no, podremos ver cuáles serán sus consecuencias reales para la participación de las mujeres en el ámbito político nacional, que actualmente está marcado por la subrepresentación de las mujeres, como veremos a continuación.

III. La subrepresentación política de las mujeres en Brasil

En Brasil, la adopción de la ley de cuotas no se ha convertido en un aumento real en la representación política de las mujeres, aunque ha permitido un aumento significativo de candidatas, pero con retrocesos ocasionales, como podemos ver en el Gráfico 1.

Gráfico 1. – Porcentaje de solicitudes femeninas – Brasil - 2002/2018.

Fuente: Las autoras con datos de TSE.

Se puede ver que en las últimas cuatro elecciones generales (2002 a 2014) el porcentaje de candidatas creció gradualmente, con una ligera disminución en 2018, para los escaños vacantes en la Cámara de Diputados (513 escaños), en el Senado (54 o 27 escaños, considerando que un tercio se renueva cada cuatro años y dos tercios de los escaños cada ocho años), y para la disputa en las Asambleas del Estado (1059 vacantes). En cualquier caso, nunca se alcanzó el mínimo requerido por las cuotas (30%).

Estos datos pueden leerse agregando información sobre el número de mujeres electas que, de igual manera, no mantiene un patrón ascendente. A título ilustrativo, tomando como referencia a la Cámara de Diputados, verificamos en trabajo anterior (Orsato, 2013), desde una perspectiva histórica, que, empezando en 1934 (año marcado por el comienzo del derecho al sufragio femenino en Brasil y la elección de la primera diputada) hasta 1982 (última elección del período de la dictadura civil-militar) un número muy pequeño de mujeres (29) ascendió a la legislatura nacional. Después de 1986 (momento posterior a la dictadura, cuando se ampliaron las demandas de incorporación de ciertos segmentos sociales, destacándose

el movimiento feminista) –cuando 26 escaños fueron ocupados por mujeres y, especialmente, desde las elecciones de 2002-, la representación femenina ha ido aumentando gradualmente, aunque está lejos de representar una paridad entre hombres y mujeres.

Las elecciones de 2018 presentaron un fenómeno interesante de reducción en el porcentaje de candidatas para todas las instancias de representación política, aunque en términos absolutos el número de candidatas ha aumentado de forma gradual. En la Cámara de Diputados, este número pasó de 490 en 2002 a 2.423 en 2018; en las Asambleas Legislativas, en 2002 había 1.767 candidatas, un número que aumentó a 5.314 en 2018; en el caso del Senado, incluso con discontinuidad, el número total de candidatas aumentó de 40 en 2002 a 57 en 2018.

En la Tabla 1, es posible apreciar el número total de candidatas y su porcentaje en relación con los candidatos masculinos, así como el número total de mujeres electas y su porcentaje en relación con los hombres electos, en las tres instancias parlamentarias que ejemplificamos aquí.

Tabla 1. Mujeres en elecciones - Brasil - 2002/2018.

Senadoras			
Año	Escaños	Total de candidatas/%	Total de elegidas/%
2002	54	40/12,5%	8/14,8%
2006	27	32/16,1%	4/14,8%
2010	54	36/12,6%	7/13%
2014	27	34/19,7%	5/16%
2018	54	62/15,9%	7/13%

Diputadas Nacionales			
Año	Escaños	Total de candidatas/%	Total de elegidas /%
2002	513	490/11,4%	42/8,2%
2006	513	737/12,6%	45/8,7%
2010	513	1.253/19,2%	45/8,7%
2014	513	1.796/29,07%	51/10%
2018	513	2.423/28,2%	77/15%

Diputadas Estatales*			
Año	Escaños	Total de candidatas/%	Total de elegidas /%
2002	1059	1.767/14,7%	129/12,8%
2006	1059	1.995/14,1%	123/11,7%
2010	1059	3.225/21,9%	133/12,9%
2014	1059	4.617/29,1%	120/11,3%
2018	1059	5.314/28%	164/15,4%

Fuente: Las autoras con datos de TSE.

* Datos del grupo de 26 estados que conforman el territorio brasileño, más el Distrito Federal.

Observamos, por lo tanto, que es en la Cámara de Diputados (nivel nacional) donde las mujeres mantienen un crecimiento constante en términos de representación en todas las elecciones. Para los otros órganos representativos, hubo, durante el período analizado, momentos de reducción en el porcentaje de mujeres electas. En el caso de las Asambleas Legislativas (nivel de los estados), en las elecciones de 2014 hubo una disminución en la representación femenina, sin embargo, las elecciones posteriores

registraron su mayor aumento porcentual. En cuanto a la composición del Senado, la Tabla 1 muestra la relación directa entre el número de escaños en disputa y la elección de mujeres, dado que la disminución observada en el número de mujeres electas ocurrió en todos los años en los que 27 escaños estuvieron en disputa, mientras que en los años en que se renovaron 54 escaños, aumentó el número de mujeres electas.

Por lo tanto, es notable que la subrepresentación femenina sigue siendo una realidad en el Parlamento brasileño (15.4% en las Asambleas Legislativas, 15% en la Cámara de Diputados y 13% en el Senado), aunque las mujeres son la mayoría del electorado (en 2002 las mujeres representaban el 50.85% del electorado total, un porcentaje que en 2018 aumentó al 52.5%); y, según una encuesta de Porcaro (2019), representan el 44.7% de los afiliados a partidos políticos, lo que pone en tela de juicio la tesis de que las mujeres estarían menos interesadas en la política.

Incluso después de la adopción de la política de cuotas y la obligación de los partidos políticos de reservar recursos para la promoción de la participación política de las mujeres, así como parte del programa de publicidad en radio y televisión, la baja presencia de mujeres en los organismos representativos sigue prácticamente sin alterar. Los porcentajes de presencia femenina en el Legislativo brasileño demuestran que “el mayor número de candidatas no se ha convertido en un aumento de mujeres electas, lo que demuestra que la adopción de cuotas es importante, pero no suficiente para una mayor representación femenina” (Moisés; Sánchez, 2014, p. 113); o, como recuerda Rezende (2017, p. 1200), el mayor número de candidatas no pudo garantizar ninguna “transformación o reorganización de las instituciones políticas hacia la igualdad de género, ni la posibilidad de que las mujeres electas puedan influir en el proceso de toma de decisiones”.

La persistente situación de subrepresentación política femenina en el país expone los problemas derivados del sistema político y de partidos adoptado y ha sido a través de esta línea de interpretación que muchos investigadores han buscado encontrar respuestas para explicar esta realidad. La desconexión entre el número de candidatas y las electas se explica por diferentes factores: partidos políticos, financiamiento de campañas, redacción de la ley de cuotas y sistema electoral.

Un primer conjunto de análisis se centra en los partidos políticos y su importancia en la elección de las mujeres y en el proceso electoral en su conjunto, especialmente en la distribución de recursos electorales en Brasil. En este sentido, podemos destacar las candidaturas “naranjas”, llamadas aquellas que no tienen posibilidades reales de elección, que se divulgan solamente para cumplir con las disposiciones de la legislación. En muchos casos, esto conduce a la retirada de las candidatas antes de las elecciones; pero, como hemos visto, los partidos no son responsables ni castigados por esta circunstancia. “La evasión de las mujeres en este proceso sería, si no un signo de fraude en sus candidaturas, una indicación de que los partidos no están realmente interesados en estimular la participación femenina” (Quintela; Dias, 2017, p. 199). Para ilustrar, los datos del Tribunal Superior Electoral³ señalan que, en 2018, de los 24 candidatos que no recibieron ningún voto, 21 eran mujeres (87.5%). Entre los que recibieron solo un voto, de un total de 35, 28 eran mujeres (80%). Este fenómeno de “candidatas naranjas”, “fantasmas” o “ficticias”, que no reciben votos, para Santos (2019), es un ejemplo de que los partidos políticos serían las instituciones más resistentes a la entrada de las mujeres en la política.

Podríamos destacar que la falta de compromiso de los partidos políticos con la causa, traducida en la falta de apoyo y visibilidad en las candidaturas, se produce de la misma manera, en términos de la fragilidad de la organización

³ <http://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>

femenina en la mayoría de los partidos brasileños (Quintela; Dias, 2017; López; Neto; Oliveira, 2016; Porcaro, 2019; Rezende, 2017). La excepción serían los partidos de izquierda, que, según los procesos internos de democratización, son más permeables a la participación femenina, lo que indica que la ideología del partido es un factor relevante en el acceso de las mujeres a la posición de liderazgo en los partidos políticos (Moisés; Sánchez, 2014).

Otro aspecto se refiere a la competencia dentro y entre los partidos políticos, lo que dificulta a los candidatos que no cuentan con el apoyo del partido para sus candidaturas, especialmente las mujeres, quienes, tradicionalmente expulsadas de la esfera pública, tienen menos capital social y político. La disputa dentro del partido expone, según lo analizado por Moisés y Sánchez (2014), el alto grado de personalización de la política brasileña y, por supuesto, de las candidaturas, que dependen más de la capacidad individual de los candidatos para garantizar el apoyo político y financiero en la disputa de las elecciones que, adecuadamente, de la distribución equitativa del apoyo del partido, que es fundamentalmente pragmático.

Esto tiene consecuencias para la comprensión del segundo factor explicativo de la subrepresentación femenina, a saber, el financiamiento de campañas electorales. Incluso con la existencia del fondo partidario y, en teoría, aunque los partidos deban asignar una cantidad mínima de recursos para las candidatas (Porcaro, 2019), el alto costo de las campañas políticas individuales en Brasil se presenta como un obstáculo para la representación femenina, considerando el desequilibrio en la financiación de estas campañas (Sánchez, 2015; Moisés; Sánchez, 2014), dado que “cuantos más recursos se recauden, mayor será la probabilidad de que el candidato tenga éxito en las urnas” (Sacchet; Speck, 2012, p. 191).

El tercer conjunto de argumentos se centra en la redacción de la ley de cuotas. Como subrayan Spohr et al. (2016), las medidas para promover la participación de las mujeres en partidos y elecciones se pueden entender en tres categorías: retóricas, afirmativas y de discriminación positiva. En esta última categoría se encuentran las leyes de cuotas de género que pueden relacionarse con: los aspirantes a candidatos; las listas electorales; o cuanto al número de escaños de los parlamentarios electos. Las cuotas también pueden ser: obligatorias (constitucionales o legislativas), con o sin sanciones; o voluntarias. En el caso de Brasil, las cuotas se refieren a las listas electorales, sin embargo, existen dos limitaciones: a) ausencia de sanciones legales en caso de incumplimiento; b) falta de exigencia en cuanto a la aplicación de la ley, por parte de mujeres políticas, agencias gubernamentales o, incluso, por parte de la sociedad civil.

Sin embargo, los problemas de la ley de cuotas se derivan de lo que se ha considerado el componente explicativo central de la baja representación femenina en Brasil, el sistema electoral (López; Neto; Oliveira, 2016; Sacchet; Speck, 2012). La elección de representantes en el ámbito del Poder Legislativo brasileño se realiza a través de dos sistemas de representación: el proporcional (Cámara de Diputados, Asambleas Legislativas y Cámaras de Concejales, este último a nivel municipal) y el mayoritario (Senado), ambos con presentación de una lista abierta para las candidaturas. La bibliografía sobre el tema ha argumentado que el modelo que favorece la inclusión femenina en los puestos de poder ha sido el sistema proporcional, pero no garantiza que se elijan más mujeres. El tipo de lista adoptada importa. En este caso, la lista cerrada y, cuando hay una ley de cuotas, el orden de las mujeres en puestos competitivos en las listas de los partidos es lo que podría tener la mayor influencia para el aumento de la representación femenina (Sacchet; Speck, 2012; Spohret al, 2016).

En este sentido, en el Congreso brasileño, fueron presentadas algunas enmiendas y proyectos de ley para promover una mayor participación femenina en los espacios de toma de decisiones. Según la encuesta realizada por Rodrigues (2017), algunas de estas propuestas enfocaron las cuotas en las listas de candidatos, por ejemplo, los Proyectos de Ley N.º 6593/2013 (alternancia de género en las listas, un mínimo de un tercio para las mujeres dentro de un esquema de alternancia por cada tres candidatos) y N.º 6316/2013 (50% de las vacantes para mujeres en candidaturas de partidos, con una lista preestablecida de candidatos). Otros proyectos intentaron promover la reserva de escaños en la representación y, por lo tanto, en la composición de los Legislativos, como los Proyectos de Enmienda a la Constitución (PEC) N.º 205/2007 (que reservaba escaños en la Cámara de Diputados, del orden del 20% para las elecciones de 2010, 25% para las elecciones de 2014 y hasta 30% para las elecciones posteriores; y en el Senado Federal, un tercio de la representación); PEC N.º 371/2013 (fijaba la reserva de vacantes para la representación femenina en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal en un tercio); PEC N.º 98/2015 (determinaba 10% de escaños en la primera legislatura; 12% en la segunda; y 16% en la tercera) y PEC N.º 23/2015 (fijaba 50% de las vacantes en elecciones proporcionales para cada género). Sin embargo, parte de estos proyectos está estancada y lo que ha sido aprobado hasta ahora ha descartado cualquier cambio en el sistema electoral, en particular el modelo de lista.

El reflejo del conjunto de estas limitaciones en la incorporación femenina en la política brasileña se puede entender mejor al comparar los datos de la representación de las mujeres en Brasil, especialmente de la Cámara de Diputados y el Senado, con información sobre los promedios mundiales y regionales de representación femenina. Los datos compilados por la Organización Interparlamentaria muestran que, en 2002, la representación femenina promedio en los parlamentos mundiales fue del 15%, un porcentaje que aumentó al 19% en 2010 y al 24,1% en 2018. Hoy, este porcentaje es

del orden del 25%. A pesar de estos datos sobre la participación femenina que demuestran la baja representación de las mujeres como un fenómeno global (Paiva; Henrique; Silva, 2013; Moraes et al., 2014), la información muestra que los porcentajes de Brasil están creciendo lentamente y aún están lejos del promedio en todo el mundo. Si en el grupo de países que tienen una Cámara de Diputados, el porcentaje de representación femenina alcanzó el 25,1% en 2020, en el caso de Brasil, este porcentaje varió del 8,6% en 2003 al 9,9% en 2014 y, hoy, para 14,62%. En términos de los Senados mundiales, el porcentaje de mujeres en la actualidad es del 24,7%, mientras que en Brasil estos porcentajes pasaron del 12,3% en 2003 al 16% en 2010, cayendo al 13,58% en la actualidad.

Analizando la información sobre los países de América Latina, los datos que tenemos hoy están sistematizados en la Tabla 2.

Tabla 2. Porcentaje de representación femenina en la legislatura latinoamericana - 2020.

País	Porcentaje de Diputadas		
	Cámara de Diputados	Senado	Clasificación Mundial
Cuba	53,22	-	2°
Bolivia	53,08	47,22	3°
México	48,2	49,22	5°
Nicaragua	47,25	-	6°
Costa Rica	45,61	-	12°
Argentina	40,86	40,28	19°
Ecuador	39,42	-	27°
El Salvador	33,33	-	40°

Continúa

País	Porcentaje de Diputadas		
	Cámara de Diputados	Senado	Clasificación Mundial
Surinam	31,37	-	47°
República Dominicana	27,89	9,38	61°
Perú	26,15	-	71°
Chile	22,58	23,26	87°
Panamá	22,54	-	88°
Venezuela	22,16	-	91°
Uruguay	21,21	29,03	96°
Honduras	21,09	-	97°
Guatemala	19,38	-	114°
Colombia	18,34	21,7	119°
Paraguay	16,25	20	129°
Brasil	14,62	13,58	141°
Haití	-	0	192°
Guyana	-	-	-

Fuente: <<http://www.ipu.org/wmn-f/world.html>>. Fecha de acceso: 18/06/2020.

Como se muestra en la Tabla 2, existen realidades muy diferentes entre los países de América Latina, algunos con una representación femenina de más del 50%, como en Cuba y Bolivia. Brasil, con poca variación porcentual en la representación femenina, es emblemático en términos de reducción de su posición en el ranking, pasando del puesto 99 en 2002 al 108 en 2010 y al 141 en 2020. Esta situación, según Santos (2019, p. 7) muestra “una imagen muy atrasada del país”.

Estos datos aclaran lo que ya habíamos demostrado en un estudio anterior (Orsato, 2013): no es suficiente mantener los promedios de representación para garantizar la posición en el ranking, lo que requiere un aumento constante en estos porcentajes. Además, también indican que para ganar los primeros puestos es necesario obtener un promedio de más del 40% de mujeres en al menos una de las cámaras legislativas, ya que los primeros 24 puestos presentan un promedio igual o superior a este porcentaje y, las primeras cinco ubicaciones, porcentajes del 50% o más.

Parte de estos resultados positivos presentados por la mayoría de los países de la región se debe a las medidas tomadas para proporcionar una mayor representación femenina. Algunos estudios han tratado de refinar el análisis, demostrando los resultados de la combinación de variables como el tipo de lista y la adopción de cuotas, como hicieron Spohr et al. (2016). Según la información presentada por los autores, el aumento de la presencia de mujeres en las cámaras bajas o únicas se produjo, en países con una lista cerrada, después de la aprobación de las leyes de cuotas (paridad y alternancia en las listas), como ocurrió en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guyana y Nicaragua. La paridad en las candidaturas no necesariamente garantiza la igualdad de género entre los electos, como lo destacan Quintela y Dias (2017) para el caso de Costa Rica, que, sin embargo, es una interpretación que puede extenderse a otros países, que, a pesar de tener altos porcentajes de representación femenina, no alcanzan la paridad.

En los países que adoptan solo una de estas variables, en este caso, las cuotas, los resultados fueron diversos: en Ecuador, que adopta la paridad de género en las listas abiertas, los resultados fueron mejores; en otros países, como Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, los resultados fueron menores.

En Bolivia los buenos resultados se deben a la adopción del sistema de candidaturas por paridad (50%), desde 2010, con sanciones para partidos y coaliciones que no cumplan con el sistema, en un modelo proporcional mixto (parte de las vacantes cubiertas por mayoría simple de votos y parte por lista cerrada). Además, en 2012 entró en vigor una legislación que estableció mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos de persecución y/o violencia política contra las mujeres, con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos. Los resultados de esta ley se sintieron en las primeras elecciones después de su aprobación, cuando el porcentaje de representación femenina aumentó sustancialmente (Venturini; Villela, 2016).

Hay algunas excepciones, como el caso de Surinam, que adopta un modelo proporcional de lista abierta, sin cuotas. Sin embargo, tiene una representación femenina superior en relación con otros países que adoptan cuotas, independientemente del tipo de lista, estando en la posición 47 del ranking mundial. Lo mismo es cierto en Chile, donde hasta bien poco tiempo no había ningún tipo de cuota de género⁴, ya que no existía un entendimiento entre mujeres de diferente espectro político: mientras que las mujeres de los partidos de izquierda proponían, las de derecha rechazaban su adopción (Spohr et al., 2016). Aun así, Chile ocupa el puesto 87 en el ranking, mejor posicionado que otros países de la región. Mientras tanto, Cuba es el único país entre los cinco primeros que no adopta ninguna cuota y tiene más del 50% de representación femenina en el Parlamento.

Por lo tanto, es evidente que, por una parte, las cuotas, los sistemas de representación, los partidos políticos, el financiamiento de campañas y la legislación específica contra la violencia política en relación con las mujeres son factores importantes para explicar la presencia o ausencia de

⁴ Véase: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/04/camara-aprueba-ley-de-cuotas-con-la-abstencion-de-diputadas-camila-flores-amar-y-hoffmann/>

mujeres en los espacios de toma de decisiones; por otra parte, las diferentes experiencias en los países de la región exigen buscar otras explicaciones, que no se pueden explorar en este trabajo.

No obstante, podemos avanzar en relación con el segundo enfoque de análisis con respecto a la subrepresentación, que se ocupa del desempeño representativo de las mujeres, en particular, los posibles impactos que podría causar la presencia de más mujeres en la política. Si, por una parte, hay una pregunta sobre la necesidad de que las mujeres marquen la diferencia, por otra, se comprende que la presencia femenina en la política tiene el potencial de transformar las relaciones sociales y de género.

Por lo tanto, aunque autores como Alves y Cavenaghi (2008) abogan por la necesidad de reducir la brecha de género en los parlamentos a través de políticas que garanticen la equidad de género, independientemente de las pautas llevadas adelante por las parlamentarias, los mismos autores reconocen urgencia de incorporar la agenda feminista en los procesos de toma de decisiones.

Cada vez que se discute el aumento de la representación femenina, surge una pregunta: ¿las mujeres hacen la diferencia cuando entran en la política? Esta pregunta es importante, pero es un poco complicada. Uno puede volver a preguntar: ¿necesitan las mujeres hacer una diferencia para ingresar a la política? O, ¿pueden las mujeres ingresar a la política solo si hacen la diferencia? ¿Por qué introducir más este requisito que no se exige a los candidatos del otro sexo? De hecho, es suficiente que el desempeño de las mujeres en promedio sea igual al de los hombres para justificar su presencia en la política. Tampoco hay duda de que lo más importante que la presencia de las mujeres en la política es la defensa de una agenda feminista de carácter universal y emancipador y que contribuya a la construcción de una sociedad justa sin explotación y opresión (Alves; Cavenaghi, 2008, p. 4).

En el mismo sentido, Lovenduski y Karam (2002) sostienen que el impacto de la presencia femenina en los parlamentos no está estrictamente

relacionado con el número de mujeres electas, sino con cuántas parlamentarias representan temas que reflejan las preocupaciones de las mujeres. Para Tabak (2002), la presencia de mujeres en el Legislativo marca la diferencia porque permite incluir, en la agenda política, temas previamente ausentes y específicos para las mujeres, como la discriminación de género, que permite el desarrollo de políticas públicas dirigidas a satisfacer las necesidades de diferentes grupos de mujeres. Sin embargo, esto solo ocurriría cuando las representantes fueran electas con base en estas pautas.

La adopción de una perspectiva feminista en el Parlamento puede analizarse, según Avelar (2001), desde la relación entre el posicionamiento ideológico y la acción política, siendo plausible la construcción de un escenario en el que haya más mujeres en la política, sin representar específicamente las necesidades femeninas. Eso es lo que veremos en la secuencia de este texto.

IV. Representación de mujeres en el parlamento brasileño según afiliación político-ideológica

No podremos adoptar un enfoque más profundo del trabajo parlamentario aquí, lo que sin duda nos daría un mayor impulso analítico, pero presentaremos los datos de representación femenina en la Cámara de Diputados y el Senado brasileño con base en la clasificación de los partidos políticos según su afiliación ideológica en: izquierda, centro y derecha. Sabemos que las clasificaciones de este tipo son controvertidas, sin embargo, como Pinto y Silveira (2018, p. 185) nos recuerdan, “no parece correcto entender a los partidos políticos como cuerpos sin posicionamiento ideológico”⁵.

⁵ A los efectos de nuestra argumentación consideramos partidos de izquierda: *Partido dos Trabalhadores* (PT), *Partido Socialismo e Liberdade* (PSOL), *Partido Democrático Trabalhista* (PDT), *Partido Socialista Brasileiro* (PSB) y *Partido Comunista do Brasil*

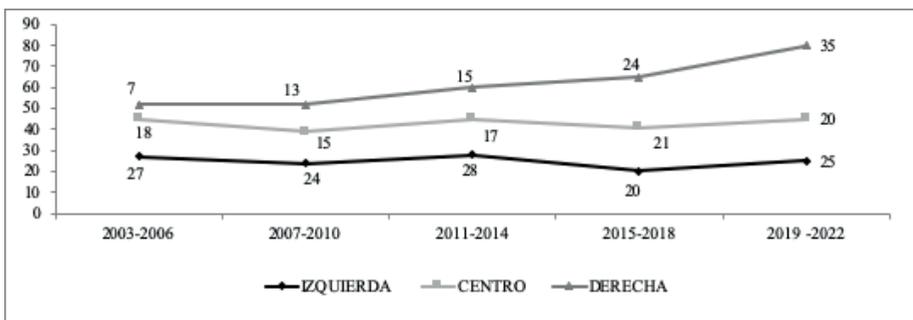
Analizando los 309 mandatos de las mujeres en la Cámara de Diputados de Brasil, considerando aquí a las electas y suplentes que asumieron durante el período (2003–2020)⁶, observamos que el 40% (124) estaban vinculadas a partidos más progresistas, ubicados a la izquierda del espectro ideológico-político, mientras que 30% (91) a los partidos de centro y la misma proporción a los partidos más conservadores (94), ubicados ideológicamente a la derecha.

En el Gráfico 2 verificamos la relación entre representación femenina en la Cámara de Diputados y posición ideológica de los partidos políticos a los que estaban afiliadas.

(PC do B); centro: *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB), *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB), *Partido Verde* (PV), *Partido Popular Socialista* (PPS)/CIDADANIA, *Rede Sustentabilidade* (REDE) y *SOLIDARIEDADE*; derecha: *Partido Progressista* (PP), *Partido Trabalhista do Brasil* (PT do B)/*AVANTE*, *Democratas* (DEM), *Partido Social Liberal* (PSL), *Partido Social Democrático* (PSD), *Partido da Frente Liberal* (PFL), *Partido Social Cristão* (PSC), *Partido da Mobilização Nacional* (PMN), *Partido Republicano da Ordem Social* (PROS), *Podemos* (PODE), *Partido Novo* (NOVO), *Partido Liberal* (PL)/*Partido da República* (PR); *Partido Humanista da Solidariedade* (PHS), *Partido Ecológico Nacional* (PEN)/*PATRIOTA* e *Partido Republicano Brasileiro* (PRB)/*REPUBLICANOS*, según definición de Grohman (2006), Kinzo (1993) y Pinto y Silveira (2018) y, en los casos omitidos en estas referencias, según el programa del partido.

⁶ Los datos presentados se refieren a los mandatos, que no coinciden con el año electoral, que se produce en el año anterior al comienzo del mandato. Por ejemplo: elecciones de 2002, mandato 2003–2006; elecciones 2018, mandato 2019–2022. En este último caso, las cifras se refieren a la información disponible en junio de 2020, ya que el mandato está en progreso y puede haber cambios en el porcentaje de representación femenina hasta su conclusión. Además, vale la pena aclarar que el número total de diputadas que sirvieron en la Cámara de Diputados es mayor que el número total de mujeres electas en cada legislatura. Esta diferencia ocurre porque algunas diputadas dejaron su mandato, otras han ocupado una vacante dejada por la partida de un miembro del parlamento, actuando como diputada, aunque por un breve período.

Gráfico 2. – Filiación ideológica de las diputadas nacionales brasileñas - 2003-2020.



Fuente: Las autoras con base en: <<https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>>. Fecha de acceso: 20/06/20.

Se observa que los partidos políticos ubicados a la izquierda obtuvieron más mandatos femeninos que los partidos de otros espectros político-ideológicos. Además, podemos decir que esta representación permanece más o menos estable durante el período; lo mismo se nota en relación con los partidos ubicados al centro, a pesar de algunas variaciones en ciertas legislaturas. En el campo de la izquierda, la legislatura 2015-2018 fue la que tuvo el menor número de mujeres parlamentarias, un número que aumentó en la legislatura actual, a pesar de que fue inferior al observado entre 2003-2006.

El trabajo de Sánchez (2015) sobre el perfil biográfico de los diputados federales que ocuparon cargos entre 1986 y 2012 ya había demostrado que los partidos de la izquierda del espectro político eligen a más mujeres. La

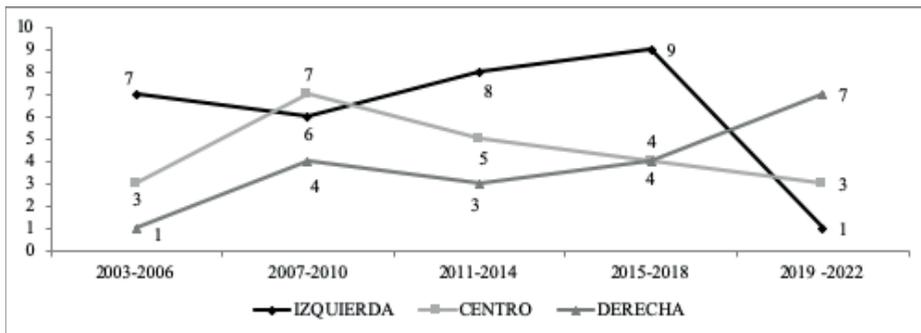
explicación proporcionada por la autora es que en los partidos de izquierda hay más incentivos para la participación de las mujeres, además de que tendrían, históricamente, una mayor proximidad con los movimientos feministas. Esta autora también recuerda que el Partido de los Trabajadores (PT) fue el primero en adoptar cuotas internas, lo que ayudaría a explicar los datos.

Esta información puede ser útil ya que observamos que el PT obtuvo el mayor número de escaños femeninos en la Cámara de Diputados entre 2003 y 2020: 58 mandatos; en segundo lugar, aparecen MDB, con 38 mandatos, seguido de PSDB, con 31 (ambos partidos de centro); en cuarto lugar, PC do B, con 26 mandatos, y quinto, PSB, con 23 mandatos. Percibimos, por lo tanto, que el PT tuvo una mayor representación femenina que todos los demás partidos y que, entre los cinco principales partidos políticos con representación femenina, tres se ubican ideológicamente a la izquierda. Las otras representaciones femeninas son más pequeñas y están dispersas entre una variedad de partidos políticos.

A pesar de esto, quizás la observación más importante que se puede hacer de la lectura del Gráfico 2 se refiere al crecimiento en el número de parlamentarias que pertenecen a partidos políticos de origen más conservador, ubicados a la derecha del espectro ideológico. Se observa que hay un crecimiento constante en la presencia de estas mujeres en cada legislatura, además de que, en las dos últimas, están en una posición mayoritaria en relación con la totalidad de diputadas.

Un movimiento similar al observado en la Cámara de Diputados se puede ver en el Senado Federal, de acuerdo con el Gráfico 3.

Gráfico 3. – Filiación ideológica de las senadoras brasileñas - 2003-2020.



Fuente: Las autoras con base en: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores>>. Fecha de acceso: 20/06/20.

El Gráfico 3 muestra el número de senadoras que asumieron el cargo, de acuerdo con la posición ideológica del partido político al que estaban afiliadas. Aquí encontramos que, del total de 72 mandatos femeninos, el 43% (31) estaban vinculados a partidos de izquierda; el 31% (22) fueron ocupados por mujeres de los partidos de centro y el 26% (19) por mujeres de los partidos de la derecha.

Todavía, cuando examinamos los datos de manera desglosada, por legislatura, es evidente el declive de la representación femenina de los partidos de izquierda que, actualmente, tienen solo una senadora, representación que se ubicó entre siete y nueve mujeres en legislaturas anteriores. Se produce una disminución gradual en la representación femenina en los partidos de centro, que saltaron de tres para siete senadoras en las dos primeras legislaturas, perdiendo representación en las legislaturas posteriores, hasta volver al número inicial de tres escaños. Al mismo tiempo, vemos un aumento en el número de senadoras electas por los partidos más conservadores. Con un ligero decrecimiento en la tercera legislatura,

observamos que los partidos de derecha ampliaron su representación: de una parlamentaria entre 2003-2006, a siete, actualmente, la representación femenina más grande en el Senado.

Así, en los últimos años, hemos notado dos fenómenos significativos: el primero está relacionado con la permanencia de la subrepresentación femenina; el segundo, con el crecimiento en el número de parlamentarias vinculadas a los partidos políticos ubicados ideológicamente a la derecha.

Pinto y Silveira (2018) ofrecen elementos para comprender una parte de esta imagen, a pesar de algunas diferencias metodológicas importantes⁷ entre el estudio presentado por las autoras y nuestro trabajo. Su objetivo era examinar los requisitos que permitieron a algunas mujeres ser electas varias veces, utilizando el examen de las trayectorias de 62 de estas parlamentarias que llegaron a la Cámara Federal, entre 1951 y 2015. Basadas en el marco teórico de Bourdieu, las autoras intentaron determinar, a través de cuestionarios y utilizando las páginas web de las Cámaras, llenas de información biográfica, los diferentes tipos de capital atribuidos a las parlamentarias.

Según ellas, “en nuestro país, junto con el capital propiamente político, que daría independencia al campo, el capital familiar, el económico, el religioso y el cultural (mediático) tiene una marcada presencia en la vida política” (Pinto; Silveira, 2018, p. 182). Los tres principales tipos de capital encontrados junto a las parlamentarias estudiadas por la investigación fueron el capital familiar, el político y el mediático, es decir, las autoras

⁷ Hay una diferencia en términos de la clasificación ideológica de los partidos, por ejemplo, la presentación del MDB como partido de izquierda y no como centro, como fue nuestra opción, así como el enfoque analítico. Mientras las autoras trabajan con un grupo de parlamentarias, nosotras estudiamos el conjunto de mandatos femeninos. Esta diferencia metodológica produce resultados diversos e importantes, pues nuestro estudio demuestra un predominio numérico de las parlamentarias de izquierda, mientras que el trabajo de Pinto y Silveira (2018) apunta a una representación equitativa entre los partidos políticos.

citadas refuerzan la idea de que las formas en que las mujeres ingresan a la política siguen las trayectorias políticas tradicionales, es decir, su elección no es el resultado de la representación obtenida por el reconocimiento de las particularidades del grupo social (femenino).

Desarrollando más el argumento, predomina el capital político, es decir, 51 mujeres o pertenecían a movimientos sociales o sindicales (predominantemente en el espectro de la izquierda); o fueron concejales, alcaldes o vicealcaldes, etc. En segundo lugar, viene el capital familiar, es decir, pertenecer a una familia en la que uno de los miembros, al menos, ya participa en política, ya sea padre, madre, esposo, hermano, etc. Finalmente, el capital mediático, derivado de la representatividad obtenida de la difusión de su imagen en los medios de comunicación.

Teniendo en cuenta estas contribuciones, nos centraremos en la última legislatura, que no fue analizada en el estudio de Pinto y Silveira. Traeremos a colación al grupo con la mayor representación en este momento: las parlamentarias en el espectro de la derecha.

El aumento en el número de parlamentarias de derecha se ha agregado a una renovación en el parlamento brasileño en su conjunto y a una disminución en la edad promedio de los parlamentarios. Según la revista Exame⁸, en la legislatura que comenzó en 2019, en la Cámara de Diputados, “uno de cada cinco de los 243 diputados electos que nunca ocuparon un asiento en la Cámara tiene hasta 35 años. Entre ellos, seis tienen hasta 24 años”. De las 77 mujeres electas⁹, 43 son recién llegadas.

⁸ <https://exame.com/brasil/camara-dos-deputados-fica-mais-jovem-mais-militar-e-mais-femenina/>

⁹ De esas, solamente 13 son afrodescendientes y una es indígena. Véase: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/azmina/2020/06/18/mujeres-sao-principais-autoras-de-texto-sobre-atuacao-femenina-na-politica.htm>; <https://www.camara.leg.br/deputados/204468/biografia>

Algunas de las mujeres electas también tienen menos experiencia y/o edad que el promedio encontrado en otras legislaturas. Así, según el sitio web del Senado Federal¹⁰, para cuatro de las siete senadoras la legislatura 2019/2022 fue su primera experiencia; y tres de esas senadoras tienen menos de 50 años. El sitio web del Senado no contiene la profesión de senadores.

Con respecto a las 35 diputadas federales de derecha en la legislatura 2019/2022, el sitio web de la Cámara Federal¹¹ indica que 12 habían sido reelectas una o más veces, mientras que 23 de ellas comenzaron su trabajo parlamentario en esta ocasión, de las cuales ocho parlamentarias tienen menos de 40 años (la más joven tiene 29). También es interesante que en la categoría de novata estén las diez diputadas del PSL, el partido al que pertenecía el actual presidente Jair Bolsonaro (sin partido). Cuantitativamente, las diputadas de PSL representan el 29% de las diputadas conservadoras. Las profesiones de las diputadas del PSL, que figuran en el sitio web de la Cámara, son las siguientes: dos abogadas, dos maestras, una médica, una periodista, una oficial militar, una escritora y dos no indican su profesión, aunque informan ser licenciadas. Tomando como referencia las categorías utilizadas por Pinto y Silveira (2018), es posible decir que el principal capital que permitió la elección de las diputadas del PSL fue el mediático. Fueron electas por su militancia mediática en las redes sociales de derecha, con una gran participación en el movimiento de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff; la demanda de encarcelamiento para el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva y otros miembros, especialmente, del Partido de los Trabajadores; y en la campaña electoral del presidente Jair Bolsonaro.

El fenómeno de la victoria de la extrema derecha en un país que durante casi 14 años estuvo gobernado por un partido que elevó el horizonte de

¹⁰ <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-sexo>

¹¹ <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-saoresultado?search=&partido=&uf=&legislatura=56&sexo=F&pagina=1>

las políticas sociales inclusivas no es el tema de este texto. Sin embargo, es necesario proporcionar cierta información para facilitar la comprensión del papel de las parlamentarias de derecha en relación con los asuntos relacionados con el género.

Como en otros países donde la extrema derecha está ganando terreno, el neoliberalismo se ha aliado con el neoconservadurismo en Brasil, aunque haya diferencias: mientras el neoliberalismo no se ocupa de cuestiones morales, el neoconservadurismo presenta una perspectiva fuertemente moralizadora (Brown, 2006). En los últimos años, además de los intentos de desregular e interrumpir el marco legal que sustenta varias políticas públicas, hemos sido testigos de una cruzada moralizadora contra lo que los diversos y diferenciados grupos neoconservadores llaman “ideología de género”. El eslogan fue creado por la Iglesia Católica y, en el caso de Brasil, apropiado por varios grupos con la intención de defender que las diferencias entre hombres y mujeres son el resultado exclusivo de las características sexuales presentes en el momento del nacimiento de las personas¹². Todas las demás connotaciones ofrecidas a las discusiones sobre las diferencias (de género) entre mujeres y hombres son rechazadas y consideradas herejías, lo que atribuye a cualquier debate o mención de género y sexualidad, en cualquier espacio social, la característica de constituirse como un ataque contra la familia cristiana, con el supuesto objetivo de adoctrinar a jóvenes y niños, para transformarlos en homosexuales.

Ocupándonos, por consiguiente, en las cuestiones de género, varios de los proyectos llevados adelante por las diputadas de la derecha tienen este enfoque, y existe un fuerte compromiso de imprimir una perspectiva

¹² Discurso conmemorativo de la actual Ministra de Mujeres, Familia y Derechos Humanos, Damares Regina Alves, pastora evangélica pentecostal, cuando Jair Bolsonaro fue electo: “la nueva era ha comenzado, y ahora un niño viste de azul y una niña viste de rosa”. Véase: <http://g1.globo.com/globo-news/jornal-das-dez/videos/v/azul-e-rosa-declaracao-da-ministra-damares-gera-polemica-e-critica-nas-redes-sociais/7275401/>

de negación a las interpretaciones más recientemente establecidas del carácter cultural del género.

Una rápida mirada nos permite ver que, en los primeros seis meses de 2020, teniendo en cuenta la pandemia de COVID-19 y el mayor grado de aislamiento social, la atención a la violencia, especialmente la que ocurre dentro de los hogares, prevalece entre los proyectos presentados por las mujeres. Desde este punto de vista, las mujeres de partidos con diferentes orientaciones ideológicas se han unido en torno a la mejora de la *Ley Maria da Penha*, que castiga con severidad la violencia contra las mujeres y ofrece alternativas para su protección, incluida la determinación de la recepción de ayuda financiera de emergencia por parte de aquellas mujeres víctimas de violencia doméstica.

No obstante, en otros aspectos, las propuestas de las parlamentarias del campo de la derecha se han convertido en cuestiones contrarias a las luchas históricamente lideradas por los movimientos de mujeres, feministas y LGBT+. Hasta donde fue posible observar, la estrategia colectiva del grupo es suprimir las iniciativas que fueron conquistadas por los movimientos populares al menos desde la Constitución de 1988, después del final del régimen dictatorial. Como hay apoyo constitucional para la manutención de varias de estas conquistas, y críticas de las organizaciones de la sociedad civil cuando intentan disolverlas, las y los parlamentarios de derecha utilizan el artificio de proponer, retirar y volver a presentar proyectos con objetos muy similares varias veces. Ofreceremos algunos ejemplos a continuación.

Chris Tonietto, diputada de PSL, es autora de nueve proposiciones¹³ que aumentan el castigo al aborto y tratan de restringir el procedimiento en casos legales. El aborto legal en Brasil puede realizarse bajo una de estas circunstancias: a) embarazo que pone en peligro la vida de la mujer

¹³ <https://www.uol.com.br/universa/noticias/azmina/2020/07/01/so-um-pl-propos-a-descriminalizacao-do-aborto-no-brasil-na-ultima-decada.htm>

embarazada; b) embarazo resultante de la violencia sexual; y c) anencefalia fetal. Sin embargo, el Proyecto de Ley N.º 1945/2020, escrito por la parlamentaria, propone incluir “una mayor condena en caso de aborto debido a microcefalia o cualquier otra anomalía o malformación del feto”. En la Justificación para el aumento del castigo, la autora utiliza argumentos que parecen provenir de una teoría de la conspiración: “el crecimiento del movimiento internacional del aborto y su penetración en Brasil representan, en varios aspectos, el desarrollo de un proyecto de poder relacionado con varias fundaciones internacionales cuyo interés es ajeno, y en ocasiones hostil a la soberanía nacional brasileña, y su objetivo principal es el control de la población”.

A su vez, la congresista Carla Zambelli (PSL) presentó una propuesta (Proyecto de Ley N.º 38/2020) que tiene como objetivo detener los efectos de una resolución del Consejo Federal de Medicina de Brasil sobre la atención específica para personas con género o incongruencia transgénero para individuos menores de edad. Aunque suene absurdo el argumento frente al grupo contra el cual está en disputa, la diputada Zambelli afirma que el Consejo mencionado legislaría sin “estudios específicos”, que estaría presentando proposiciones apenas “en nombre de la cruel dictadura del políticamente correcto”, y que esto podría dañar a las personas de 16 a 18 años.

También hay intentos constantes de criminalizar el trabajo y la autonomía docente. La diputada mencionada Chris Tonietto, por ejemplo, le pidió al Ministro de Educación en aquel momento (Abraham Weintraub), a través de la Solicitud de Información 741/2020, “información sobre la realización, por el ‘Núcleo Elos - Centro de Estudios y Acciones en Género y Sexualidad’ del Colegio Pedro II, de *webinar* que contiene ideología de género para docentes del Colegio Pedro II y otros profesionales de la educación, entre el 29 de junio y el 3 de julio de 2020”. En la justificación, la autora explica:

Las dificultades científicas de la llamada “teoría del género” son bien conocidas, y la motivación puramente ideológica de la abrumadora mayoría de sus defensores ya le ha valido el apodo “ideología de género”. Bandera levantada por importantes fundaciones internacionales que desean operar una reingeniería social y, basada en la erotización de los niños y el cuestionamiento de los roles e identidades sexuales, disolver los lazos de la institución familiar tradicional, la ideología de género constituye una gran amenaza para la estabilidad y el orden institucional de todos los países en los que se implementa.

Vale la pena aclarar que los intentos de controlar el trabajo docente y purgar las discusiones de género, no solo en los espacios escolares y universitarios, sino también en otros espacios culturales (como los museos), se han extendido por todo el territorio nacional, con propuestas de retirada (con y sin éxito) del término género de planes educativos y planes de estudio escolares¹⁴ (Roseno; Silva, 2017).

Para eso, se han presentado ideas (durante años, por cierto) que se originan, de manera más organizada, del llamado “*Movimento Escola Sem Partido*”¹⁵, a través de proyectos que buscan frenar el trabajo pedagógico, estableciendo castigos para aquellos que enseñan cualquier temática que se aleje de la agenda conservadora. En cuanto al tema que nos interesa, “el miedo a la discusión sobre los roles de género creció con iniciativas para combatir la homofobia y el sexismo en las escuelas y fue tomado como una bandera prioritaria por los grupos religiosos conservadores” (Miguel, 2016, p. 596). Una de las versiones más recientes de la propuesta fue incorporada en el Proyecto de Ley N.º 246/2019, que tiene como autores Bia Kicis (PSL), Chris Tonietto (PSL), Carla Zambelli (PSL) y otros. Al instituir el programa “*Escola Sem Partido*”, los autores justifican su prescripción diciendo que:

¹⁴ En algunos proyectos incluso términos como “género literario” o “género alimenticio” fueron retirados de las normativas escolares.

¹⁵ <https://www.escolasempartido.org/>

Es un hecho bien conocido que los maestros y los autores de libros de texto han estado usando sus clases y trabajos para tratar de lograr que los estudiantes se adhieran a ciertas tendencias políticas e ideológicas, así como para que adopten estándares de juicio y conducta moral -especialmente moralidad sexual- incompatible con las enseñanzas por sus padres o tutores.

En este sentido, además de todas las determinaciones que buscan conformar la actividad docente a través del proyecto en cuestión (ya que el proyecto cubre políticas y planes educativos; contenidos curriculares; proyectos pedagógicos escolares; materiales didácticos; evaluaciones para la admisión a la educación superior; exámenes para ingresar a la carrera docente; instituciones de educación superior), las parlamentarias neoconservadoras intentan no dejar ningún aspecto de la realidad social fuera de control. Bia Kicis y Carla Zambelli (y Eduardo Bolsonaro, todos del PSL) también escribieron otro proyecto de ley (Proyecto de Ley N.º 3.492/2019) que tiene como objetivo, entre otras cosas, “imponer [sic] ideología de género en la lista de crímenes atroces”. Las modificaciones propuestas al proyecto por el relator en el Comité de Constitución y Justicia, Diputado Pedro Lupion (DEM), dieron la siguiente definición al ítem indicado:

§ 2-B. Se considera que existen razones para imponer una ideología de género cuando el delito involucra: I - subestimación o discriminación contra el sexo biológico; II - imposición de ideología sobre la existencia de sexo biológico neutral; III - imposición de ideología para revertir el sexo biológico. § 2º-C. En el caso del punto IX del § 2, la pena será de prisión, de cuarenta a cincuenta años, si la víctima es un niño, adolescente o persona con discapacidad mental que es parcial o absolutamente incapaz de autodeterminación.

Finalmente, terminemos con el tema que fue el objeto principal de este texto. Varias mujeres del grupo de derecha no perciben los procesos de discriminación y subordinación que hacen que más del 50% de la población del país esté representada con una fracción del 15%; y que este fenómeno se multiplica en todos los espacios públicos. Por el contrario, estas mujeres creen que, si lograron convertirse en parlamentarias, las que fallan se debe a la falta de mérito o esfuerzo.

Así, la congresista Renata Abreu (PODE) presentó dos proyectos de ley (Proyecto de Ley N.º 2.996/2019; Proyecto de Ley N.º 4.130/2019), posteriormente retirados, con el objetivo de cambiar las reglas electorales relacionadas con las cuotas. La justificación presentada es que ya no experimentamos discriminación de género que requiere una propuesta de cuota rígida. Ella afirma que mantener las cuotas crea dificultades para que los partidos políticos las cumplan, así como, según la autora, no hay parámetros claros para la distribución de fondos del fondo electoral. La propuesta prácticamente extingue las cuotas al determinar que hasta el 70% de las listas electorales deben llenarse por candidatos del mismo sexo, y los demás 30% deben permanecer en blanco si no se presentan candidatos de otro sexo. La relatora de los proyectos fue la diputada Bia Kicis (PSL), quien determinó su constitucionalidad y mérito. Los proyectos no se llevaron a cabo debido a la presión de las parlamentarias de otros partidos, especialmente de la izquierda, que solicitaron su discusión en el llamado “bloque” femenino. De lo que se discutió en ese texto, la aprobación de proyectos en este sentido representaría un gran revés para la representación de las mujeres, pero lo que más llama la atención es el hecho de que su presentación fue hecha por mujeres que no creen en la desigualdad de género.

IV. Consideraciones finales

En este trabajo buscamos hacer algunas consideraciones sobre la representación femenina en Brasil, destacando información sobre la participación de mujeres en la Cámara de Diputados, el Senado Federal y en las Asambleas Legislativas de los estados de la federación. Al principio, centramos nuestro análisis en la subrepresentación femenina en los espacios de toma de decisiones, indicando que la adopción de la política de cuotas, aunque contribuyó al aumento en el porcentaje de candidatas, no se ha convertido en un aumento significativo en el número de parlamentarias electas. Esta situación es indicativa de que otros elementos son fundamentales en la interpretación de la subrepresentación femenina en el contexto brasileño, entre los cuales se destaca la redacción de la ley de cuotas, el sistema electoral con lista proporcional abierta, así como la influencia y el pragmatismo de los partidos políticos en el proceso electoral.

Los datos presentados revelan que los porcentajes de representación femenina, además de crecer lentamente, mostrando incluso una cierta retracción a veces, están por debajo de los promedios regionales y mundial tanto con respecto a la Cámara de Diputados como al Senado Federal, atribuyéndose al Brasil el penúltimo puesto en el ranking de la Unión Interparlamentaria en comparación con los demás países latinoamericanos. La posición de Brasil en este ranking (141), además de ser vergonzosa, ha dado una imagen retrasada del país en el escenario internacional, como lo destaca Santos (2019).

El porcentaje del 15% de representación femenina, aún lejos del mínimo requerido por las cuotas (30%), demuestra no solo la persistencia de la desigualdad de género en el país, sino las dificultades para lograr el ideal de paridad, alcanzado por algunos países de la región y defendido por la teoría feminista. Si esta situación de subrepresentación persiste, Brasil no podrá cumplir con un acuerdo firmado y recomendado por ONU Mujeres

a través de la plataforma “Planeta 50-50”¹⁶, que estableció el objetivo de la paridad en la representación política de hombres y mujeres para 2030.

Paralelamente a este hecho, internamente observamos el crecimiento de la extrema derecha, no solo en términos de discurso, sino también en términos de espacios de representación. Con respecto a la representación política de las mujeres, se destaca el fenómeno del crecimiento de las parlamentarias electas por los partidos conservadores, a la derecha del espectro político-ideológico, que actualmente ocupa el mayor bloque femenino tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. El aumento en el porcentaje de parlamentarias del campo político conservador se interpretó, en este estudio, como resultado del capital mediático acumulado por ellas, un elemento que merece ser investigado con mayor profundidad.

Además del efecto en términos de la composición de la legislatura brasileña, la mayor presencia de parlamentarias conservadoras ha contribuido al estancamiento o incluso al retroceso de la agenda de igualdad de género en el país. Con la excepción de los debates y proyectos relacionados con los esfuerzos por la no violencia contra las mujeres, las otras agendas propuestas por este grupo de diputadas han sido criticadas por parlamentarias electas por partidos de otras corrientes ideológicas. Al proponer una serie de proyectos que evitan o incluso criminalizan el debate sobre el género en diferentes espacios sociales y desde diferentes perspectivas, las parlamentarias conservadoras niegan la permanencia de la desigualdad de género en la sociedad brasileña, lo que dificulta que las mujeres accedan a puestos de toma de decisiones, perpetúa las diferencias salariales en relación con los hombres, niega la violencia contra la comunidad LGBT+ y naturaliza la violencia contra las mujeres y la división sexual del trabajo doméstico, entre otros, impidiendo el ejercicio pleno de la ciudadanía por una parte significativa de la sociedad.

¹⁶ <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/paridade/>

De esta manera, Brasil se une a las otras sociedades marcadas por el patriarcalismo que están profundizando una visión tradicional de los lugares sociales desde el sexo del nacimiento de las personas. En este espacio/tiempo, los grupos neoconservadores no permiten cuestionar los lugares sociales ocupados por hombres y mujeres. Esto tiene una motivación obvia: mantener la defensa de un solo tipo de familia requiere rechazar cualquier otra forma de arreglo social y olvidar que existen derechos individuales antes de la organización familiar.

Por esta razón, los neoconservadores ignoran la existencia de puntos de vista diferentes a los suyos, tratan de disfrazar sus opiniones y creencias como si fueran hechos e instituyen otra característica de nuestros tiempos, el negacionismo. “La disputa se traslada a un terreno prepolítico, de cruzada moral” (Miguel, 2016, p. 613). Por eso sus propuestas legislativas parten de un supuesto hecho, contra el cual no habría discusión: “es un hecho bien conocido ...”; “Se observan innumerables casos ...”; “Las dificultades científicas de la llamada ‘teoría de género’ son bien conocidas ...”; “El Consejo Federal de Medicina legisla sin estudios específicos”, etc.

Por lo tanto, si asociamos el retroceso en términos del debate y la elaboración de políticas públicas dirigidas a la igualdad de género con la subrepresentación persistente de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, podemos considerar que el escenario actual representa un serio obstáculo para la consolidación, profundización y calidad de la democracia brasileña.

V. Referencias bibliográficas

- Alves, B. M. (1980). *Ideologia e Feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Editora Vozes.
- Alves, J. E. D.; Cavenaghi, S. M. (2008, agosto). *O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina*

- nos espaços de poder: refazendo a política de cotas. Ponencia presentada en el VIII Fazendo Gênero - Corpo, Violência e Poder, Florianópolis, Brasil. <http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/828_435_Alves-Cavenaghi.pdf>.
- Araújo, C.; Alves, J. E. D. (2007). Eleições e suas interações com as cotas. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 50 (3), 535-577. <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/04.pdf>>.
- Avelar, L. (2001). *Mulheres na elite política brasileira*. Fundação Konrad Adenauer/Editora da UNESP.
- Brown, W. (2006). American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism, and De-Democratization. *Political Theory*, 34, (6), p. 690-714. https://www.researchgate.net/publication/249725303_American_Nightmare_Neoliberalism_Neoconservatism_and_De-Democratization
- CEPAL. (2007). *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*. X Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2855/1/S3282007_es.pdf>.
- Collin, F. (2006). *Présence et représentation: les formes complexes de la vie politique*. <http://www.mediterraneas.org/article3_id_article_521.html>.
- Dahlerup, D. (2002). El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer. En M. Méndez-Montalvo; J. Ballington (Eds.). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 159-172). International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/mujeres-en-el-parlamento-mas-alla-de-los-numeros-2002.pdf>.
- Dahlerup, D. (2010). Le Parlement est-il ouvert aux femmes? Les quotas dans le monde. En *Le Parlement est-il ouvert aux femmes? Evaluation*

(pp. 24-28). Union Interpamentaire, documento n. 62. <<https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/rapports/2016-07/le-parlement-est-il-ouvert-aux-femmes-evaluation>>.

Fraser, N. (2002). Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. En C. Bruschini; S. Unbehaum (Orgs.). *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira* (pp. 61-78). Fundação Carlos Chagas/Editora 34.

Fraser, N. (2007). Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Estudos Feministas*, 15 (2), 291-308. <<https://www.scielo.br/pdf/ref/v15n2/a02v15n2.pdf>>.

Grossi, M. P.; Miguel, S. M. (2001). Transformando a diferença: as mulheres na política. *Estudos Feministas*, 9 (1), 167-206. <<https://www.scielo.br/pdf/ref/v9n1/8609.pdf>>.

Grohmann, L. G. M. (2006). A polarização política no RS e a relação executivo-legislativo (1995-2001). *Revista Estudos Legislativos*, 2 (2), 312-355. <http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/9/1>.

Kinzo, M. D. G. (1993). *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. Fundação Konrad Adenauer.

Lavalle Torres, C. (2010). *Paridad es la meta: mujeres en los ayuntamientos de Quintana Roo, 1975-2010*. México: Instituto Nacional de las Mujeres; Instituto Quintanarroense de la Mujer. <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/QRoo/qroometa2_1.pdf>.

Lovenduski, J.; Karam, A. (2002). *Mujeres en el Parlamento: estrategias para marcar la diferencia*. En M. Méndez-Montalvo; J. Ballington (Eds.). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 201-237). International IDEA. <<https://www.idea.int/sites/>

default/files/publications/mujeres-en-el-parlamento-mas-alla-de-los-numeros-2002.pdf>.

- Lopez, C. C.; Braun Neto, F. A.; Oliveira, A. D. C. de. (2016). Cotas Eleitorais: a participação das mulheres na política argentina e brasileira. *Caderno Espaço Feminino*, 29 (2), 199-221. <<http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/35906>>.
- Miguel, L. F. (2016). Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero” – Escola Sem Partido e as leis da mordça no parlamento brasileiro. *Direito & Práxis*, 7 (15), 590-621. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25163/18213>.
- Moisés, J. Á., Sanchez, B. R. (2014). Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. En J. Á. Moisés (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo* (pp. 89-115). Fundação Konrad Adenauer. <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/ebooks/o-congresso-nacional-os-partidos-politicos-e-o-sistema-de-integridade>>.
- Moraes, T. P. B. de; Romer, M. S.; Torrecillas, G. L.da S.; Leão, E. C. de S. (2014). Mulheres, política e sub-representação. Um estudo sobre a correlação entre qualidade da democracia, ideologia e mulheres nos Parlamentos. *Derecho y Cambio Social*, 11 (36), 1-29. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5472577>>.
- Orsato, A. (2013). “*Como mulher e deputada*”: a presença feminina na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1951-2011). (Tese de Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/78158>>.

- Paiva, D.; Henrique, A. L.; Silva; G. P. V. (2013). Atuação das mulheres no Poder Legislativo Federal e Estadual e no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. *Cadernos Adenauer*, 14 (3), 167-182. <https://www.researchgate.net/publication/267867318_Atuacao_das_mulheres_no_Poder_Legislativo_Federal_e_Estadual_e_no_Brasil_ainda_muito_distante_da_paridade_de_genero>.
- Phillips, A. (2001). De uma política de idéias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, 9 (1), 268-290. <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100016>>.
- Pinto, C. R. J.; Silveira, A. (2018). Mulheres com carreiras políticas longevas no legislativo brasileiro (1950-2014). *Opinião Pública*, 24 (1), 178-208. <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8652283/17937>>.
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Porcaro, N. G. (2019). Paridade de gênero na política: aprofundamento da democracia e realização dos direitos fundamentais da mulher. *Revista Populus*, (6), 135-160. <http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/382/mod_page/content/147/Revista%20Populus%20N%C3%BAmero%206.pdf?time=1581966144208>.
- Prá, J. R. (1996). Cidadania e gênero no processo de construção da democracia brasileira. En M. Baquero (Org.). *Condicionantes da Consolidação Democrática: ética, mídia e poder* (pp. 91-132). Ed. Universidade/UFRGS.
- Quintela, D. F.; Dias, J. C. (2017). Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. *Revista de Estudos Eleitorais*, (1), 193-210. <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4238>>.

- Rezende, D. L. (2017). Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. *Estudos Feministas*, 25 (3), 1199-1218. <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/40533/35166>>.
- Rodrigues, R. J. P. (2017). A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 12 (1), 27-51. <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/10400>>.
- Roseno, C. P.; Silva, J. G. F. (2017). Políticas públicas educacionais em gênero e diversidade sexual: atos de resistência diante do avanço do conservadorismo do movimento “Escola Sem Partido”. *Itinerarius Reflectionis*, 13 (2), 1-21. <https://www.revistas.ufg.br/rir/article/view/47804>.
- Sanchez, B. R. (2015, septiembre). *Quem são e o que fazem as parlamentares brasileiras? Uma análise do perfil biográfico e da produção legislativa da bancada feminina*. Ponencia presentada en el I Seminário Internacional de Ciência Política, Porto Alegre, Brasil. <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/Sanchez-Beatriz.pdf>>.
- Sacchet, T.; Speck, B. W. (2012). Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, 18 (1), 177-197. <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641406>>.
- Santos, M. H. (2019). Relatório de recomendações para a elaboração de uma proposta de projeto de lei promotor da paridade de gênero. *Ferramentas Eurosocial*, Madrid, (26), 1-24. <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/01/Herramientas_26.pdf>.

- Spohr, A. P.; Maglia, C.; Machado, G.; Oliveira, J. O. de. (2016). Participação política de mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Estudos Feministas*, 24 (2), 417-441. <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/44593/31748>>.
- Souza, J. G. de. (2019). Desigualdade de gênero: a participação feminina na política brasileira. *Revista Direito UNIFACS*. (228), 1-27. <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/6069>>.
- Tabak, F. (2002). *Mulheres públicas: participação política e poder*. Letra Capital.
- Therborn, G. (2006). *Sexo e Poder: a família no mundo, 1900-2000*. Contexto.
- Venturini, A. C.; Villela, R. R. (2016). A inclusão de mulheres no parlamento como medida de justiça social: análise comparativa dos sistemas de cotas do Brasil e da Bolívia. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 7 (1), 69-83. <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45338>>.
- Young, I. (2006). Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, (67), 139-190. <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>>.

INCENTIVO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN CHILE DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. DE LA ILUSIÓN A LA DECEPCIÓN

Claudia Moraga-Contreras¹

Resumen

La implementación de acciones afirmativas en el ámbito político es extraordinariamente reciente en Chile. La subrepresentación histórica de las mujeres en el Congreso Nacional no fue atendida sino hasta 2015, año en que se publica la ley N° 20.840 que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional, inclusivo y que fortalece la representatividad. Este trabajo colabora con el análisis de la eficacia de la ley N° 20.840 tras su debut en las elecciones de 2017, examinando la tramitación de la ley e identificando la perspectiva de género que subyace del esfuerzo legislativo, razonando respecto de la fórmula escogida para promover la participación política de las mujeres y, finalmente, observando los resultados obtenidos en la elección. El enfoque metodológico fue múltiple.

¹ Doctora en Derecho por la Universidad del País Vasco. Profesora Asociada de la Escuela de Derecho de la Universidad de Tarapacá, Arica-Chile. Escuela de Derecho. Grupo de Investigación Interdisciplinario en Género Universidad de Tarapacá. Cardenal Caro N° 348, Arica-Chile. Dirección electrónica: cmoragac@uta.cl

Se utilizó el método dogmático para interpretar el texto de la ley; el análisis de casos para el examen en profundidad de ciertas circunscripciones y distritos y, el estudio documental para el análisis general de los antecedentes obtenidos desde las bases de datos oficiales. Los resultados permitieron analizar comparativamente las inscripciones de candidaturas; advertir diferencias cualitativas en las inscripciones de candidaturas entre ciertas circunscripciones y distritos; reconocer diferencias en el financiamiento de las campañas de hombres y mujeres e identificar el porcentaje de candidatas electas en relación a las inscritas. Estos resultados pueden constituir una base útil para analizar, desde la perspectiva de género, la posibilidad de nuevas acciones afirmativas y eventuales modificaciones a la ley en análisis.

Palabras clave: Acción afirmativa, cuotas de género, participación política.

Abstract

The implementation of affirmative actions in the political sphere is extraordinarily recent in Chile. The historical under-representation of women in the National Congress was not addressed until 2015, the year in which Law No. 20,840 was published, which replaced the binominal electoral system with one of an inclusive proportional nature and strengthened representativeness. This work contributes to the analysis of the effectiveness of Law No. 20,840 after its debut in the 2017 elections, examining the process of the law and identifying the gender perspective that underlies the legislative effort, reasoning with respect to the formula chosen to promote participation women's policy and, finally, observing the results obtained in the 2017 election. The methodological approach was multiple. The dogmatic method was used to interpret the text of the law, the analysis of cases for the in-depth examination of certain circumscriptions

and districts, and the documentary study for the general analysis of the antecedents obtained from official databases. The results made it possible to analyze comparatively the inscriptions of candidacies by political parties; notice qualitative differences in the registrations of candidacies between certain constituencies and districts; recognize differences in the financing of campaigns for men and women and identify the percentage of elected candidates in relation to the candidates of registered women. These results can constitute a useful basis for analyzing, from a gender perspective, the possibility of new affirmative actions and eventual modifications to the law under analysis.

Keywords: Affirmative action, gender, political participation.

Sumario

I. Introducción. II. La normalizada exclusión de las mujeres de la vida pública y política. III. Participación Política de las Mujeres en Chile. IV. La experiencia chilena en la aplicación de cuotas de género. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

La participación en la vida pública y política de las mujeres tiene múltiples manifestaciones. Las más evidentes son el derecho a votar en las elecciones y a ser elegidas para órganos cuyos miembros sean electos en elecciones públicas. Los Estados Partes de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer están obligados, de acuerdo lo dispone su artículo 7, a tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, garantizando dichos derechos en igualdad de condiciones con los hombres (ONU MUJERES, 2011). Además, el equilibrio entre hombres y mujeres en la participación en la vida política y en la toma de decisiones al interior de los países, es uno de los objetivos de la declaración y Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 2015).

La participación de mujeres en el parlamento de sus países varía considerablemente de región en región. De acuerdo a datos aportados por ONU MUJERES (2019), las mujeres alcanzaron el 42,5% de representación en los parlamentos de los países nórdicos en 2019, mientras que en América consiguieron el 30,6%, cifra que se reduce al 19% en el caso de los países árabes, constituyéndose así en la región con la representación más baja de mujeres en parlamentos. Sin embargo, y de acuerdo a la misma organización, en más y más países se observa un aumento progresivo de mujeres en la vida política, en ciertos casos, promovido a través de alguna modalidad de cuotas de género establecidas por la ley.

El establecimiento de fórmulas destinadas a incidir decididamente en el aumento del número de mujeres en el parlamento se constituye en objeto de discusión legislativa en Chile a partir de 2014 a través de un proyecto de ley que propone, dentro de otras cuestiones, que las listas con candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado deben tener cierta proporcionalidad entre las inscripciones de hombres y las de mujeres. Tras una serie de modificaciones, el proyecto logra convertirse en ley y se aplica por primera vez en las elecciones parlamentarias del año 2017.

El primer apartado de este trabajo intentará demostrar la importancia de la participación política de las mujeres y especialmente su presencia en el parlamento de sus países como fundamento de legitimidad de la democracia, además de compartir algunas cuestiones introductorias respecto del debate sobre las acciones afirmativas como política coherente para favorecer la participación. Enseguida, en el segundo apartado se aborda la participación política de las mujeres en Chile desde una perspectiva histórica que nos permitirá conocer los nacientes intentos por ejercer el derecho a sufragio y las primeras mujeres electas por el voto popular, para luego dar cuenta de la evolución de la presencia de mujeres en el parlamento chileno entre los años 1989 y 2013. El apartado continúa con el análisis de los principales aspectos de la ley que introduce las cuotas parlamentarias en Chile, con especial referencia al cuestionamiento de las mismas que expresaron parte de los integrantes del Tribunal Constitucional chileno durante la tramitación del proyecto de ley. El tercer apartado realiza un análisis crítico de los resultados en la elección de 2017 con énfasis en las candidaturas inscritas y las que resultaron finalmente electas, así como también en el modo en que los partidos políticos dieron cumplimiento a la ley. El análisis considera igualmente el financiamiento de las campañas de hombres y mujeres, como una de las condicionantes del resultado de las mismas, para finalmente concluir con un examen crítico del impacto

de la ley N° 20.840 en la consecución de su objetivo, esto es, la promoción de la incorporación de mujeres en el parlamento chileno.

II. La normalizada exclusión de las mujeres de la vida pública y política

La política es un espacio de ejercicio del poder y fuera de las cuestiones tradicionales con las que asociamos su realización, según Kirkwood (2010), esta también se realiza en el cuestionamiento de los espacios delimitados entre lo público y lo privado que precisamente excluye a las mujeres de este ámbito. Así, según Julieta Kirkwood la realización de la política:

Es también repensar la organización de la vida cotidiana de mujeres y hombres; es cuestionar, para negar -o por lo menos empezar a dudar- la afirmación de la necesidad vital de la existencia de dos áreas experienciales tajantemente cortadas: lo público (político) y lo privado (doméstico), que sacralizan estereotipadamente ámbitos de acción excluyentes y rígidos para hombres y mujeres (2010, p. 157).

Desde otro punto de vista, la participación en los parlamentos implica la representación de un colectivo en la toma de decisiones, por lo que la presencia de mujeres no es sólo necesaria para incorporarlas a un órgano del que se encuentran excluidas como recién referíamos, sino que además contribuye a legitimar la democracia, como intentaremos demostrar a continuación.

1. La participación política de las mujeres como supuesto de legitimidad de la democracia

El aumento de la participación de mujeres en la toma de decisiones es un asunto que incumbe a la ética y a los derechos humanos (Rein, 2013), sin embargo, aún resta mucho más para llegar a concretarse, en parte,

porque no hay comprensión de su relevancia para concreción y legitimación de la democracia.

Las relaciones entre hombres y mujeres son políticas (MacKinnon, 1995) y en el gobierno de esa asociación de sujetos, para que se conciba como una democracia, todos los miembros deben considerarse como políticamente iguales (Dahl, 2012). La democracia se dice en la participación (Castillo, 2018) y, hasta la fecha, no ha satisfecho las expectativas de las mujeres (Miyares, 2018) pues, al encontrarse al margen de una participación equilibrada en la toma de decisiones, la discusión política invisibiliza los asuntos que les empecen, asumiéndose como un orden normal de las cosas. Como lo explica Del Águila:

Que la mujer no haya tenido mayor presencia en la vida política hasta hace unas décadas no es novedad. Sin embargo, no deja de sorprender cómo esa ausencia no haya sido colocada como problema teórico, tanto desde la academia como desde el mundo político, sino hasta bien entrado el siglo XX. Voces marginales hubo, sin duda, en el siglo XVIII y XIX, pero no fueron voces corrientes en el debate público. Ahora bien, el problema no era simplemente la ausencia de las mujeres en todo lo referido a los asuntos públicos, sino que ello se viera como algo natural (2014, p. 449).

Este orden, según Valcárcel, refuerza prácticas de exclusión, pues “Todos los grupos de poder tienden a comportarse, si nadie lo impide, como clubes” (2009, p. 207), proponiendo la paridad para corregir la exclusión pues esta no sólo mejora la decencia de lo público, arranca y consigue su fuerza de lo público sino además porque “Si el político es el espacio por excelencia de la paridad eso facilita y legitima que imponga su luz y sus maneras en la opacidad que todavía muchos poderes se reservan” (2009, p. 208).

Lo concluido por Valcárcel queda demostrado por lo propuesto por Zúñiga, Aguilera y Vásquez, según las cuales “Una mayor presencia de las mujeres en el espacio político –tal como lo demuestra la experiencia comparada– contribuirá a profundizar la democracia como aquel espacio

público de deliberación ciudadana verdaderamente representativo” (2007 p. 29), lo que aplica a todos los grupos estructuralmente excluidos de participación, como lo expresara Isabel Torres al sostener que:

La democracia, como ideal de organización política y como forma de convivencia, ha estado históricamente llamada a las demandas de mayor igualdad y representatividad. El debate contemporáneo sobre la democracia centra su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como en su capacidad para neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y de discriminación hacia amplios sectores poblacionales (2017, p. 5).

Dado que la política es un espacio de poder y considerando especialmente los altos niveles de exclusión de las mujeres, se requieren medidas que decididamente se dirijan a incorporarlas, dentro de las que se hallan las acciones afirmativas y específicamente las cuotas de género como una de las expresiones de discriminación inversa que acelera la reducción de brechas medibles y demostradas.

2. Las acciones afirmativas como mecanismo para favorecer la incorporación de mujeres en la política

La forma en la que operan las lógicas del poder, en la que nos vemos obligados a repetir las normas que lo han producido (Butler, 2018), fuerza la búsqueda e implementación de estrategias que decididamente incidan en las cifras de participación de las mujeres en el ámbito político, tales como las políticas de acción afirmativa.

De acuerdo a Iris Marion Young las políticas de acción afirmativa tienen un objetivo que en ocasiones ha sido confundido:

El propósito central de las políticas de acción afirmativa no es entonces ni compensar discriminaciones pasadas ni suplir supuestas deficiencias de los grupos antes excluidos. En cambio, el propósito central de las

políticas de acción afirmativa es mitigar la influencia de los actuales prejuicios y de la ceguera de las instituciones y las personas que toman decisiones. (2000, p. 333).

Las cuotas son un tipo de acción afirmativa, dirigidas a hacer frente a la cooptación sesgada en la confección de las listas electorales, obligando a incorporar más mujeres, y asegurar imparcialidad en los mecanismos de cooptación (Valcárcel, 2009) y no han estado exentas de críticas.

En efecto, tal como nos ilustra Young, la igualdad entendida como “la participación e inclusión de todos los grupos en instituciones y posiciones, a veces se ve mejor satisfecha por el trato diferencial” (2000, p. 328), poniendo de manifiesto -a su juicio- el paradigma distributivo de justicia social. En este punto, la autora sostiene que, tanto quienes defienden las acciones afirmativas como quienes se oponen a ellas, asumen que las posiciones sociales deberían distribuirse entre las personas mejor cualificadas, entrando así, a uno de los más frecuentes cuestionamientos a esta clase de políticas, esto es, la ausencia de mérito suficiente de quienes son beneficiadas y beneficiados por estas. Frente a esto, Young argumenta que, emplear el principio del mérito para asignar puestos resulta justo sólo si se cuenta con una definición técnica imparcial de las cualificaciones requeridas, cuestión imposible pues los criterios empleados son normativos y culturales antes que neutralmente científicos, concluyendo que la evaluación de los méritos es inevitablemente subjetiva, por lo que sus criterios de evaluación reproducirán y reforzarán las relaciones de privilegio, jerarquía y subordinación existente, dada la posición del evaluador respecto del evaluado.

Las cuotas son un tipo específico de acción afirmativa o también llamadas acciones positivas, un caso de discriminación inversa a través del cual se incide decididamente con el objetivo de reducir aquella brecha comprobada y cuantificable que no ha podido acortarse por otra vía. Las cuotas de género son esencialmente temporales y según Valenzuela y

Fajuri (2014) pueden tomar la forma de escaños reservados, cuotas de partidos y cuotas legislativas, estas últimas, entendidas como la obligación legal para los partidos de nominar una cierta proporción de mujeres a los parlamentos, obligación que no incide en el resultado de la elección sino en la selección de las candidaturas.

En Chile, el debate legislativo respecto a la introducción de cuotas de género surge en 2014 con la presentación de un proyecto de ley que propone el establecimiento de cuotas legislativas para cambiar la desigual representación que tenían las mujeres en el parlamento. Este es el punto de partida de una ley que sería aprobada un año más tarde tras un arduo debate respecto de su procedencia y cuya primera aplicación se presenta en las elecciones de 2017 lo que permite que este trabajo pueda analizar sus efectos y verificar su real eficacia.

III. Participación política de las mujeres en Chile

Las mujeres en Chile cuentan con derecho a sufragar desde hace menos de 100 años. La consecución del derecho no estuvo exenta de genialidad y del aporte de voces extranjeras que contribuyeron a visibilizar la necesidad de mejorar la condición jurídica de las mujeres a través de la educación y de su participación en la política. Sus pasos en el parlamento chileno han sido lentos y durante este apartado compartiremos los datos que dan cuenta de ello.

1. Del reconocimiento del derecho a voto a la primera mujer electa

La participación política de las mujeres en Chile es relativamente reciente. Su impulso deviene, según Gaviola, Jiles, Lopresti y Rojas (1986),

de un largo proceso de visibilización de la necesidad de desoír los patrones clericales que posicionan a la mujer en el rol doméstico y de obediencia a los hombres, el que toma fuerza a partir de 1910 con visitas de la talla de Concepción Jimeno y Belén de Sárraga, esta última, invitada por Luis Emilio Recabarren, instancias que ayudaron a promover el surgimiento de organizaciones de mujeres para hacer frente a las concepciones culturales y mejorar la condición jurídica de las mujeres. Reflexionando respecto de la percepción que a la época se tenía de la participación política de las mujeres, nos ilustra Diamela Eltit:

La tradición de esos años, señala que *lo político y la política* son zonas y ejercicios privativos de los hombres y que las mujeres, o bien carecen de la comprensión adecuada para enfrentarse a esos problemas, o su inserción en esa rama ciudadana puede atentar contra las cualidades consideradas como *femeninas* en las mujeres (1994, p. 47).

Merece la pena recordar que incluso antes del inicio de este proceso hubo interés de mujeres por participar en la vida política chilena. Dada la ausencia de una norma que expresamente prohibiera el derecho a sufragio a las mujeres, la astucia de un grupo de ellas las lleva a concurrir en 1875 a inscribirse en los registros electorales, posibilidad que no sólo les fue negada, sino que motivó una reforma a la ley electoral que explicitara que las mujeres no tenían derecho a voto. Tras décadas de organización, reflexión y lucha, las mujeres consiguen el reconocimiento del derecho a sufragio para las elecciones municipales, el que pudieron ejercer en 1935. En esa ocasión se presentaron 98 candidatas, resultando electas 26 como regidoras y una alcaldesa. Sólo a partir de 1949 y tras la aprobación del proyecto de ley presentado por las abogadas Elena Caffarena y Flor Heredia, las mujeres consiguen el derecho a sufragio para las elecciones presidenciales y parlamentarias, el que ejercen en las elecciones de 1952 (SERVEL, 2018).

2. De la subrepresentación a la primera ley que promueve la participación en Chile

El Congreso chileno es bicameral. Se constituye por la Cámara de Diputados y por el Senado. Los y las integrantes de la Cámara duran en sus cargos 4 años y en el caso del Senado 8 años, aunque las elecciones para optar a cargos en el Senado se realizan cada 4 años respecto de los y las representantes de la mitad de las circunscripciones, por lo que se produce una renovación parcial del Senado. Los territorios electorales en los que se divide el país para efectos de su representación en la Cámara de Diputados se denominan distritos y en el caso del Senado se denominan circunscripciones.

La historia política chilena, como muchas a lo largo de Latinoamérica, está marcada por una dictadura reciente que, junto con anular el Estado Democrático de Derecho, interrumpe el funcionamiento del Congreso Nacional en septiembre de 1973, lo que ya había acontecido en otras tres ocasiones anteriores. El restablecimiento de sus funciones a partir de 1989 permite el desarrollo de elecciones en las que las mujeres presentaron candidaturas tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado.

A continuación, la Tabla 1 refleja la evolución de las candidaturas inscritas y electas para el Senado, por sexo, desde 1989 hasta 2013, año en que se desarrolla la elección inmediatamente anterior a la aplicación de la ley que introduce el sistema de cuotas.

Tabla 1. Candidaturas inscritas y electas al Senado 1989-2013.

Año	Candidaturas inscritas					Candidaturas electas				
	H	%	M	%	Total	H	%	M	%	Total

1989	103	93.6%	7	6.4%	110	36	94.7%	2	5.3%	38
1993	52	94.6%	3	5.5%	55	18	100%	0	0%	18
1997	56	84.9%	10	15.2%	66	18	90%	2	10%	20
2001	44	95.7%	2	4.4%	46	18	100%	0	0%	18
2005	57	86.4%	9	13.6%	66	18	90%	2	10%	20
2009	45	84.9%	8	15.1%	53	15	83.3%	3	16.7%	18
2013	55	82.1%	12	17.9%	67	16	80%	4	20%	20

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Servicio Electoral chileno (SERVEL, 2018).

El análisis de los datos de la Tabla 1 permite reconocer que, si bien las mujeres inscriben candidaturas al Senado desde el retorno a la democracia, en su mejor año estas no logran alcanzar el 18% del total de las candidaturas inscritas, llegando incluso al 4.4% de estas en el año 2001. En cuanto a los resultados obtenidos, se observan dos años en que ninguna mujer logra resultar electa para ocupar un puesto en el Senado y el año 2013 se levanta como aquel de mayor éxito de las candidaturas, alcanzando el 20% de los escaños a repartir.

La Tabla 2 da cuenta del progreso de las candidaturas inscritas y electas a la Cámara de Diputados, por sexo, entre los años 1989 y 2013.

Tabla 2. Candidaturas inscritas y electas a la Cámara de Diputados 1989-2013.

Año	Candidaturas inscritas					Candidaturas electas				
	H	%	M	%	Total	H	%	M	%	Total
1989	386	92.1%	33	7.9%	419	113	94.2%	7	5.8%	120
1993	334	87.0%	50	13.0%	384	111	92.5%	9	7.5%	120
1997	358	81.0%	84	19.0%	442	107	89.2%	13	10.8%	120
2001	326	85.6%	55	14.4%	381	105	87.5%	15	12.5%	120
2005	323	83.7%	63	16.3%	386	102	85.0%	18	15.0%	120
2009	356	83.0%	73	17.0%	429	103	85.8%	17	14.2%	120
2013	379	80.6%	91	19.4%	470	101	84.2%	19	15.8%	120

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Servicio Electoral chileno (SERVEL, 2018).

El examen de los datos aportados por la Tabla 2 dan cuenta de una situación similar a la reportada en las candidaturas al Senado, constatándose que el año 2013 es el año en que se inscribieron más candidaturas de mujeres. Igualmente, la tabla 2 permite afirmar que en ninguno de los años en análisis las candidaturas inscritas para la Cámara de Diputados alcanzan el 20%, llegando incluso al 7.9% del total de las candidaturas inscritas el primer año electoral tras el retorno a la democracia. En cuanto a las candidaturas electas, el año 2013 es el más favorable, aunque sigue siendo un magro resultado, con el 15.8% del total de los escaños a escoger.

Dada la experiencia acumulada de 7 elecciones en las que los partidos políticos inscribieron en sus listas candidaturas con baja presencia de mujeres, la presidenta Michelle Bachelet Jeria propone al Congreso Nacional un proyecto de ley cuyo propósito es romper una situación inicial en la que operan fuertes e invisibles barreras de entrada, a través de la introducción de la figura de las cuotas, además de comprometer un mayor aporte fiscal

para los partidos en razón de las mujeres que resulten electas, de modo de alentarlos a presentarlas en aquellos territorios electorales en que tengan reales probabilidades de resultar electas (BCN, 2018), además se consideró durante la discusión la incorporación de otro incentivo pecuniario, destinado a un reembolso adicional de los gastos electorales por cada voto obtenido por las candidatas.

El proyecto de ley fue remitido al Tribunal Constitucional para el ejercicio del control obligatorio y, aunque se constató su conformidad con el texto constitucional por la mayoría de sus integrantes, llama la atención la disidencia expresada por tres de sus miembros en torno a que la norma establecería mecanismos que buscarían mejorar la situación de las mujeres, estableciendo un trato desigual, contrariando el principio de igualdad y constituyendo discriminación a favor de un determinado grupo. En cuanto a las cuotas propiamente tales, el voto disidente sostiene que el proyecto en análisis constituye a las mujeres en un grupo privilegiado y afectan el derecho a sufragio, pues excluye de participar del proceso electoral a aquellos que rebasan la cuota (STC 2776/2015). Además, en su considerando 10º, fundamentan que:

Las cuotas de género, que en el caso del proyecto de ley -pese a su formulación neutra- persiguen mejorar la situación de las mujeres en la política, no pueden consentirse o tolerarse en cuanto éstas suponen afectar directamente un derecho que se le reconoce en igual medida a todos los ciudadanos, sin consideración de su pertenencia al género masculino o femenino, ni menos en una proporción determinada (STC 2776/2015, p. 46).

Pese a los decepcionantes argumentos del voto disidente del Tribunal Constitucional, los que se asocian a la falta de teorización de la concepción de igualdad desde la que se parte y a la confusión evidente entre los términos sexo y género, el proyecto de ley logra su aprobación y el 5 de mayo de 2015 se publica la ley N° 20.840 que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad

del Congreso Nacional.

En términos de participación política de las mujeres, la ley introduce tres innovaciones al sistema electoral. La primera es el reconocimiento de cuotas de género, optando por la modalidad de cuotas legislativas, toda vez que se establece que, de la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador realizadas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. Se establece además que la infracción de lo señalado acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito. La rigurosidad de la sanción pactada permite advertir que ninguno de los partidos está disponible a incumplirla pues el costo de no poder presentar candidaturas es mucho más alto que la cesión de parte de ellas a las mujeres, la pregunta entonces es hasta dónde estuvieron dispuestos los partidos políticos a conceder espacio a las mujeres en las listas con candidaturas. Veremos en el siguiente apartado el despliegue mostrado por los partidos políticos en la elección de 2017.

En segundo término, la ley dispone que por cada candidata a diputada y a senadora que haya sido proclamada electa por el Tribunal Calificador de Elecciones, el partido político al que pertenezca tendrá derecho a un monto de quinientas unidades de fomento, lo que equivale a unos 18.500 dólares. Con cargo a dichos recursos, los partidos políticos podrán implementar programas y desarrollar actividades de fomento a la inclusión y participación de las mujeres en política, lo que si bien aparece como un mecanismo útil para que los partidos políticos presenten candidaturas de mujeres en distritos y circunscripciones competitivas, a nuestro juicio no es suficiente, toda vez que dado el modo en que se encuentra redactada la norma, los recursos pueden ser destinados al fin que cada partido determine.

En último lugar, la ley dispone que las candidatas a senadoras y diputadas tendrán derecho a un reembolso adicional de sus gastos electorales, de cargo fiscal, de 0,0100 unidades de fomento por cada voto obtenido. Lo que se traduce en un beneficio directo para las mujeres electas que permite absorber los gastos en los que incurrió durante su candidatura pero se trata de una acción afirmativa terminal porque opera tras la elección. Esta medida no advierte las dificultades que las mujeres encuentra en la consecución de recursos suficientes para financiar su campaña electoral, una de las condicionantes de éxito o fracaso de la misma, tal y como se explicará en el siguiente apartado.

Todas las acciones afirmativas que propone la ley N° 20.840 se hallan acotadas a las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029. En el siguiente apartado analizaremos el modo en que la ley y sus alcances lograron incidir en su primera aplicación, la elección parlamentaria de 2017.

IV. La experiencia chilena en la aplicación de cuotas de género

Para contextualizar la elección parlamentaria de 2017 diremos que el padrón electoral chileno se hallaba compuesto a esa fecha por 7.336.957 electoras válidas y 6.971.194 electores validos. (SERVEL, 2017). De las personas habilitadas para votar, sufragaron efectivamente 3.645.798 mujeres y 3.028.361 hombres (SERVEL, 2020), lo que significa que aún cuando sólo votó el 46,64% de las personas que podían hacerlo, la mujeres constituyeron el 54,62% del total de los votantes efectivos.

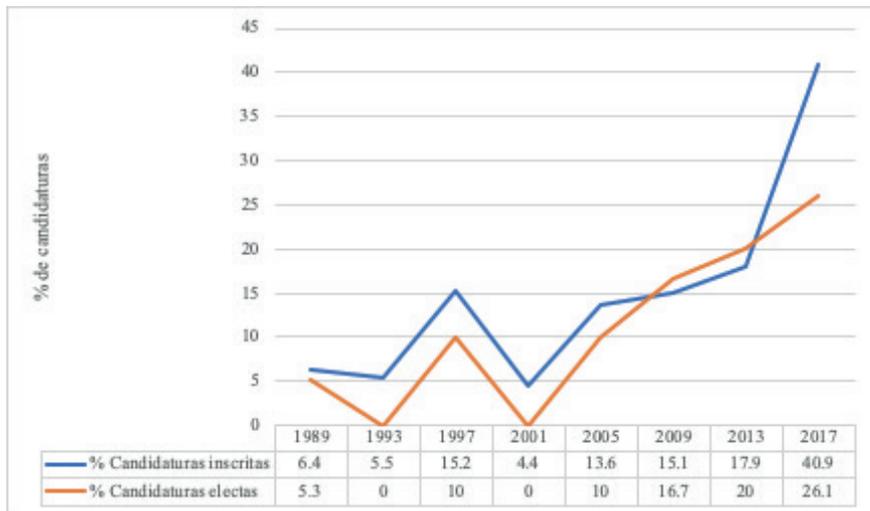
La elección parlamentaria del 19 de noviembre de 2017 y sus resultados, puede ser analizada desde diversos puntos de vista. En este apartado hemos escogido para el análisis las siguientes variables: variación de candidaturas inscritas y electas de mujeres entre 1989 y 2017 tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados; circunscripciones y distritos con mayor número de candidatas incritas y el resultado obtenido tras la elección;

financiamiento de las campañas, según sexo. Para cada una de las variables, se considera un análisis crítico, que permita reconocer la eficacia de la ley N° 20.840 en la promoción de mayor participación de mujeres en el parlamento chileno.

1. Representación de mujeres en el parlamento en cifras

Dada la implementación de la ley N° 20.840, ningún partido pudo inscribir para las elecciones parlamentarias de 2017 más de 60% ni menos de 40% de candidaturas de hombres y mujeres, bajo sanción de tener por no inscrita la lista completa. A fin de conocer la evolución de las candidaturas inscritas y electas al Senado entre los años 1989 y 2017 e identificar eventuales cambios atribuibles a la entrada en vigencia de la ley que introduce cuotas parlamentarias en Chile, se presenta a continuación el Gráfico 1.

Gráfico 1. Candidaturas inscritas y electas de mujeres al Senado 1989-2017.

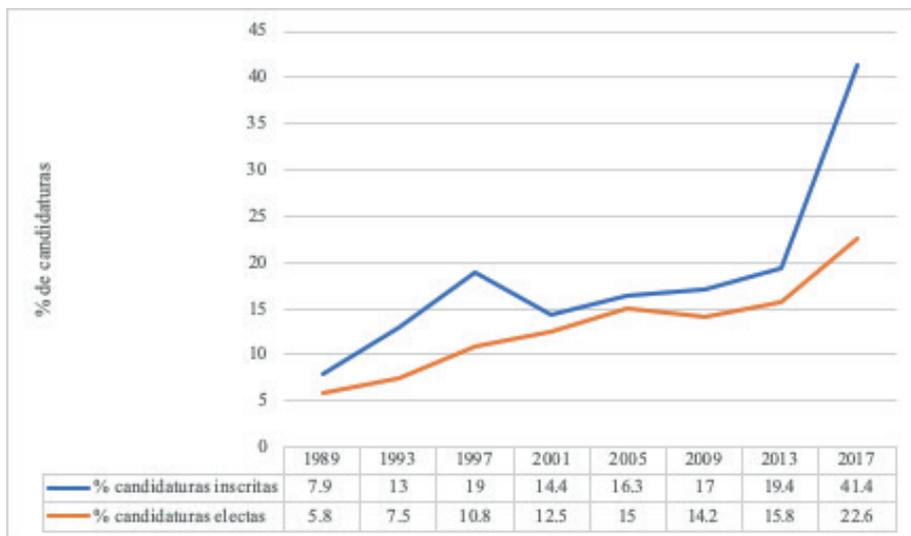


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Servicio Electoral chileno (SERVEL, 2018).

El Gráfico 1 evidencia que el número de candidaturas inscritas el año 2017 es considerablemente superior al de los años anteriores, sin embargo, apenas logra superar el mínimo legal, totalizando el 40,9% del total de candidaturas. En cuanto a las mujeres efectivamente electas, estas logran alcanzar un discreto 26,1% de los escaños a elegir, superando apenas en 6,1% los mejores resultados históricos, obtenidos en 2013.

En el caso de la Cámara de Diputados, el Gráfico 2 da cuenta de la influencia de la ley de cuotas en las candidaturas inscritas y electas, haciendo igualmente un examen desde 1989 a 2017 lo que permite identificar la evolución completa de las candidaturas de mujeres desde el retorno a la democracia hasta la primera aplicación de la ley que introduce cuotas electorales en Chile.

Gráfico 2. Candidaturas inscritas y electas de mujeres a la Cámara de Diputados 1989-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Servicio Electoral chileno (SERVEL, 2018).

Los datos aportados por el gráfico 2 permiten afirmar que el conjunto de candidaturas inscritas cumplen apenas con la ley. Los partidos políticos no mostraron un esfuerzo en la búsqueda de mayor paridad entre las candidaturas inscritas de hombres y mujeres, replicándose lo que sucedió en el caso de la inscripción de candidaturas al Senado. En cuanto a las candidaturas electas, el año 2017 presenta una leve alza en relación a las cifras alcanzadas en años anteriores, logrando obtener el 22,6% de los escaños disputados.

La modalidad de cuotas reguladas en Chile garantiza proporcionalidad en las candidaturas inscritas y los partidos políticos chilenos cumplieron con la exigencia legal. La proporcionalidad entre hombres y mujeres de las listas no se transmitió a las candidaturas electas. Lo anterior se explica, no sólo porque las cuotas parlamentarias no aseguran el resultados de la elección sino también porque la exigencia establecida por la ley considera el total de candidaturas inscritas a lo largo del país, por lo que los partidos tienen la posibilidad de escoger en qué distritos y circunscripciones incriben candidaturas con apego a la proporcionalidad, en cuáles la exceden y en cuáles compensan dicho exceso. De esta manera, en las elecciones parlamentarias de 2017 los partidos políticos pusieron a competir a mujeres en territorios electorales en los que sus opciones son menores, dado el comportamiento histórico del electorado, por lo que aún cuando cumplieron con la ley se alejaron de su espíritu. A continuación se comparten ejemplos de ello.

De acuerdo a los datos aportados por el Servicio Electoral chileno, de la totalidad de candidaturas declaradas para las elecciones de 2017

llaman la atención ciertos territorios electorales con sobrerrepresentación de candidaturas de mujeres. En efecto, del examen de la totalidad de circunscripciones y distritos, notamos que en la circunscripción 9 (región del Maule) se inscribieron 15 candidaturas de mujeres y 14 de hombres para el Senado y en los distritos 25 y 26 (región de Los Lagos) se inscribieron 37 candidaturas de mujeres y 35 de hombres para la Cámara de Diputados (SERVEL, 2018).

La Tabla 3 da cuenta del resultado electoral obtenido por las mujeres en los territorios electorales en análisis.

Tabla 3. Candidaturas inscritas y electas para distritos con sobrerrepresentación de mujeres en relación con el promedio nacional.

Candidaturas de mujeres al Senado					
Candidaturas inscritas a nivel nacional	Candidaturas inscritas en la circunscripción 9	Diferencia	Candidaturas electas a nivel nacional	Candidaturas electas en la circunscripción 9	Diferencia
40.9%	51.7%	10.8%	26.1%	20%	-6.1%
Candidaturas de mujeres a la Cámara de Diputados					
Candidaturas inscritas a nivel nacional	Candidaturas inscritas en los distritos 25 y 26	Diferencia	Candidaturas electas a nivel nacional	Candidaturas electas en los distritos 25 y 26	Diferencia
41.4%	51.4%	10%	22.6%	22.2%	-0,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Servicio Electoral chileno (SERVEL, 2018).

En el caso de la circunscripción 9 para los 5 escaños en disputa, resultaron electos 4 hombres y 1 mujer y en el caso de los distritos 25 y 26, se escogieron 7 hombres y 2 mujeres. En ambas situaciones en

análisis, las mujeres superaron el 51% del total de candidaturas inscritas, sobrepasando así en 10 puntos el promedio nacional, sin embargo, las candidaturas electas están por debajo del promedio, poniendo en evidencia las estrategias electorales desplegadas por los partidos políticos.

Volviendo al análisis nacional y sólo para efectos de conocer la realidad de territorios electorales que pudieron presentar candidaturas de mujeres con resultados sobresalientes en relación al promedio, señalaremos que sólo en los distritos 3 y 9 las candidatas electas superaron a los candidatos electos para la Cámara de Diputados, lo que no se observa en el caso del Senado, pues en ninguna circunscripción las mujeres obtienen más escaños que los hombres.

Finalmente, y aún cuando no consideramos el posicionamiento de los candidatos y las candidatas en la papeleta electoral como variable en este trabajo, vale la pena mencionar que, de acuerdo al estudio realizado por Galeno, Gallego y González, “Los resultados indican que las candidatas tuvieron 20 puntos porcentuales menos de probabilidad de encabezar la lista de candidatos de sus partidos” (2019, p. 11). Los autores han estimado además que, si las mujeres encabezaran la papeleta o el orden de aparición en esta fuera aleatorio, el número de mujeres parlamentarias aumentaría entre uno y cinco, todo lo cual fuerza a seguir explorando más y mejores acciones que disminuyan la brecha de género existente en materia de participación de mujeres en el parlamento.

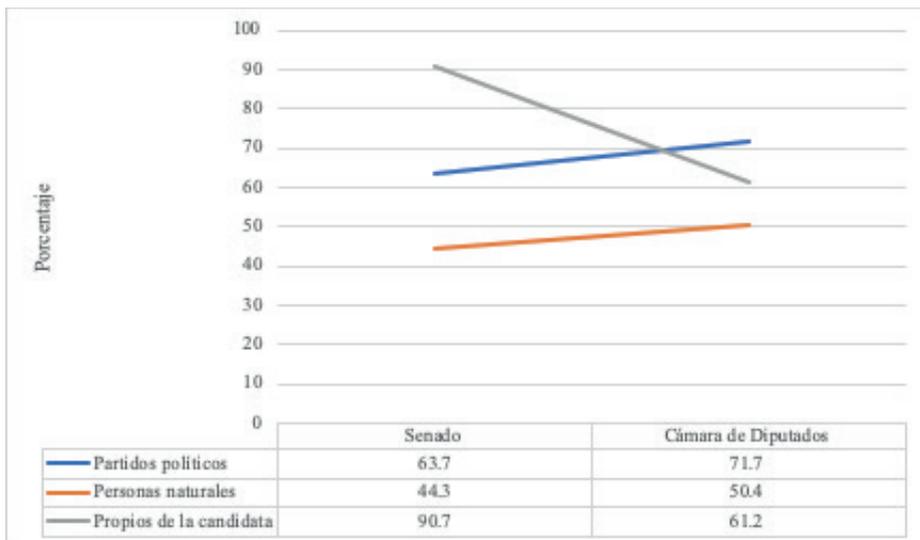
1. La representación traducida en financiamiento

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el acceso a fuentes de financiamiento es uno de los factores que permite que las campañas se desarrollen en condiciones de igualdad entre hombres

y mujeres y, al mismo tiempo, una de las barreras que han presentado históricamente las mujeres (PNUD, 2018).

En términos de aportes privados para el financiamiento de las campañas, la realidad chilena evidencia desigualdad entre candidatos y candidatas. Las fuentes de financiamiento privadas se dividen entre aquellos aportes realizados por el propio candidato o candidata, los realizados por terceros y los realizados por los partidos políticos. El gráfico 3 da cuenta del porcentaje promedio de aportes privados que reciben las mujeres en relación a lo que en promedio reciben los hombres para el financiamiento de sus campañas electorales, excluyendo del promedio a aquellas mujeres que no obtuvieron financiación.

Gráfico 3. Porcentaje de aportes privados recibidos en promedio por mujeres en relación a los hombres.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

2018).

Del análisis de los datos arrojados por el gráfico 3 se observa que cualquiera que sea la fuente de financiamiento que tomemos como referencia, en todas ellas las mujeres obtienen menos recursos que los hombres. La situación más llamativa, a nuestro juicio, es la diferencia que realizan los propios partidos políticos entre candidatos y candidatas, aportando en promedio a las mujeres sólo el 63,7% de los recursos que recibieron los hombres para sus candidaturas al Senado y el 71,7% de lo que recibieron los hombres candidatos a la Cámara de Diputados. Si a ello se agrega la ubicación de las mujeres en la papeleta, advertimos que buena parte del éxito o fracaso de las candidaturas de mujeres al parlamento halla su origen en los propios partidos.

Como se ha expresado, la ley N° 20.840 incorporó incentivos económicos para que los partidos políticos presentaran candidaturas de mujeres en territorios electorales competitivos. De acuerdo a lo informado por el Servicio Electoral chileno (SERVEL, 2018), de las 41 candidatas que resultaron electas, 37 de ellas pertenecían a partidos políticos, los que recibieron 500 unidades de fomento por cada una de ellas. Al respecto, insistimos en que la ley no es lo suficientemente incisiva pues, si bien refiere a la implementación de programas y al desarrollo actividades de fomento a la inclusión y participación de mujeres en política con cargo a dichos recursos, le deja a los partidos políticos la decisión de hacerlo o no. Desdibujándose el objetivo perseguido por la ley.

Finalmente, cada candidata electa tuvo derecho a un reembolso adicional con cargo fiscal por cada voto recibido. Según el Servicio Electoral chileno, el conjunto de senadoras electas recibió por concepto de reembolso por cada voto obtenido unos 107.540 dólares y las diputadas electas, unos 431.162 dólares (SERVEL, 2018), datos que es necesario analizar conjuntamente

con el financiamiento al que efectivamente accedieron las mujeres para comprender que la ley va un paso atrás. Si bien felicitamos esta clase de iniciativas, ella pierde eficacia si al mismo tiempo y con el mismo ahínco no se ocupa de la desigualdad en el acceso a financiamiento como condición previa al reembolso del gasto electoral efectuado.

V. Conclusiones

La historia chilena da cuenta de un tardío reconocimiento del derecho de las mujeres a sufragar y todavía más tardías sus posibilidades de acceso al parlamento, derecho que aún no cuenta con 70 años de consecución. En la actualidad, si bien contamos con un padrón electoral conformado mayoritariamente por mujeres, en términos de candidaturas inscritas y electas, el trabajo da cuenta de una representación menor a lo mostrado por los países de la región.

La participación de mujeres en política y especialmente su presencia en el parlamento de sus países legitima y fortalece la democracia, toda vez que permite gestionar de mejor manera los intereses de los diversos colectivos presentes en una sociedad. La ausencia de mujeres o su subrepresentación en espacios de toma de decisión y por lo tanto, espacios de poder, busca ser corregido a través de políticas de acción afirmativa, dentro de las cuales las cuotas han tenido una extendida aplicación, aunque no sin cuestionamientos, basados principalmente en la oposición que estas presentarían con el mérito y con el principio de igualdad. Cuestiones que fueron refutadas a lo largo del trabajo.

El sistema de cuotas parlamentarias recogido en Chile a partir de la ley N° 20.840 forzó a los partidos a inscribir las candidaturas de mujeres y hombres con cierta proporcionalidad, dada la rigurosa sanción contemplada. Sin embargo, su aplicación en 2017 también evidenció que los partidos

políticos no estuvieron disponibles para cumplir con un porcentaje superior al mínimo exigido por la ley. El trabajo realizado permitió identificar cuáles eran las circunscripciones y distritos en los cuales, si bien se inscribieron notoriamente más candidaturas de mujeres, no fueron precisamente dichos territorios electorales aquellos en los que se escogieron más mujeres, demostrando que hubo candidaturas que se presentaron para alcanzar el porcentaje exigido por la ley pero sin ninguna expectativa de que resultaran electas.

Las cuotas no fueron la única innovación de la ley en análisis. Esta incorporó dos acciones afirmativas adicionales, una en favor del partido político por cada candidatura de mujer electa y otra en favor de la propia candidata. En el caso del incentivo al partido político, se observa que la fórmula escogida por la ley no es imperativa, dejando su arbitrio la determinación de los fines para los cuales destina los recursos, lo que no halla un correlato con lo promovido por la ley. En el caso del estímulo para la candidata, el problema no está en el reembolso de los gastos en que incurrió para financiar su campaña sino en que las mujeres demostradamente acceden a recursos en menor medida que los hombres, por lo que el problema es todavía anterior y demanda aún ser resuelto.

En términos generales, dados los resultados obtenidos a partir de las candidaturas electas, el sistema de cuotas electorales resultó ser un mecanismo útil para incorporar más mujeres en un espacio en que demostradamente se encuentran subrepresentadas, sin embargo, es claro que la manera en que se encuentra formulada la norma deja espacio para que los partidos políticos, aun cuando cumplen con la norma, manejen las variables para beneficiar a ciertos candidatos y relegar a las candidatas, por lo que urge su perfeccionamiento. Por otra parte, cuestiones como el financiamiento y la posición de las candidatas en la papeleta deben

ser abordadas en una eventual reforma a la ley como condicionantes que permitirían alcanzar de mejor manera los objetivos de una paritaria representación.

VI. Referencias bibliográficas

- BCN (2018). Historia de la Ley N° 20.840. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>
- Butler, J. (2018). *Mecanismo psíquicos del poder*. Cátedra.
- Castillo, A. (2018). *Nudos feministas. Política, filosofía, democracia*. Palinodia.
- Dahl, R. (2012). *La democracia*. Planeta.
- Del Águila, A. (2014). Carole Pateman y la crítica feminista a la teoría clásica de la democracia (Locke y Rousseau). *Estudios Feministas*, 22 (2), 449-464.
- Eltit, D. (1994). *Crónica del sufragio femenino en Chile*. Servicio Nacional de la Mujer.
- Galeno, J., Gallego, F. y González, F. (2019). ¿Candidatas o espectadoras? Un análisis del impacto de la ley de cuotas. *Estudios Públicos*, 154, 7-41. <https://estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/21/26>
- Gaviola, E., Jiles, X., Lopresti, L. y Rojas, C. (1986). *Queremos votar en las próximas elecciones: Historia del movimiento femenino chileno 1913-1952*. La Morada y Centros de Estudios de la Mujer.
- Kirkwood, J. (2010). *Ser política en Chile: Las feministas y los partidos*. LOM.

- MacKinnon, C. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Cátedra.
- Miyares, A. (2018). *Democracia feminista*. Cátedra.
- ONU (2015). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>
- ONU MUJERES (2011). *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW*. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convención%20pdf.pdf?la=es>
- ONU MUJERES (2019). *Hechos y cifras: liderazgo y participación política*. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>
- PNUD (2018). *Representación política de mujeres en el poder legislativo: Análisis de la aplicación de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias de 2017*. https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/representacion-politica-de-mujeres-en-el-poder-legislativo.html
- Rein, T. (2013). Participación política de las mujeres. Aspectos de confluencia entre la ética y los derechos humanos. *Acta Bioethica* 19 (2), 219-228.
- SERVEL (2017). *Dossier Informativo: Elecciones Presidencial, Parlamentarias y de Consejeros Regionales 2017*. Servicio Electoral de Chile. https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/11/Dossier_Informativo_Elecciones_2017-1.pdf
- SERVEL (2018). *Participación de las mujeres en política. Algunos pasos históricos*. Servicio Electoral de Chile.

- SERVEL (2020). *Estadística de participación por rango de edad y sexo Elecciones 2017*. <https://www.servel.cl/estadistica-de-participacion-por-rango-de-edad-y-sexo-elecciones-2017/>
- Torres, I. (2017). Violencia contra las mujeres en la política: Investigación en partidos políticos de Honduras. *Instituto Nacional Demócrata*.
- Valcárcel, A. (2009). *Feminismo en el mundo global*. Madrid, Cátedra.
- Valenzuela, C. y Zúñiga, A. (2014). Leyes de cuotas electorales, Constitución y democracia. *Revista de Derecho*, 27 (1), 191-211.
- Young, I. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Cátedra.
- Zúñiga, A., Aguilera, D. y Vásquez, A. (2007). Lejos del poder. Hacia la implementación de una ley de cuotas en Chile. *Revista de Derecho*, 20 (2), 9-30.

Documentos legales

- Ley N° 20.840 de 2015 (5 de junio) por la cual se sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039>

Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional 2776/2015, de 21 de abril de 2015. <https://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2776>

DEMOCRACIA PARITARIA Y DERECHO ELECTORAL: EL MÉTODO FEMINISTA Y EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Arantza Campos Rubio

Resumen

Este artículo muestra cómo el movimiento feminista (MF) ha conseguido introducir su debate sobre la Democracia Paritaria en la agenda política internacional, cuestión de vital importancia para la defensa de los DDHH de las mujeres. Desde la petición de cuotas hasta la reivindicación de la paridad hemos visto como el iusfeminismo ha mostrado algunos de los límites del derecho antidiscriminatorio de corte liberal y ha iniciado un nuevo camino dirigido a la creación de nuevos derechos universales de las mujeres, así como a su justificación jurídica para que puedan ser incorporados a los ordenamientos jurídicos nacionales. Es en esta fase donde se pasa de lo político a lo jurídico y por ello en el que hay que hablar de los sistemas electorales. Diferentes estados con distintos sistemas electorales han incorporado a su derecho positivo normas encaminadas a promover la “presencia de mujeres” en los puestos de toma de decisiones. En este trabajo concretamente se realiza un estudio comparativo de la doctrina, legislación y jurisprudencia del derecho electoral en ámbitos territoriales

diferentes como es el de una Comunidad autónoma como el País Vasco, el de un Estado como el español y el de una federación de Estados como México.

Palabras clave: Democracia paritaria, Derecho electoral, iusfeminismo, participación política de las mujeres.

Abstrac

This article shows how the feminist movement (MF) has managed to introduce its debate on Parity Democracy into the international political agenda, an issue of vital importance for the defence of women's human rights. From the request for quotas to the demand for parity, we have seen how iusfeminism has shown some of the limits of liberal anti-discrimination law and has initiated a new path towards the creation of new universal rights for women, as well as their legal justification so that they can be incorporated into national legal systems. It is at this stage that we move from the political to the legal and therefore we must talk about the electoral systems. Different states with different electoral systems have incorporated into their positive law rules aimed at promoting the "presence of women" in decision-making positions. In this work, a comparative study is made of the doctrine, legislation and jurisprudence of electoral law in different territorial areas such as that of an autonomous community like the Basque Country, a state like Spain and a federation of states like Mexico.

Keywords: Parity democracy, Electoral law, iusfeminism, political participation of women.

Sumario

I. Introducción. 1. La ciudadanía de las mujeres. De la política de la exclusión a la política de la presencia. 2. Los argumentos políticos de la presencia. De las cuotas a la paridad. El razonamiento práctico feminista. 3. De lo político a lo jurídico. Los sistemas electorales y la argumentación jurídica. 4. Sobre legislación y jurisprudencia de las cuotas electorales. Caso mexicano. Caso español. Caso vasco. II. Conclusiones. III. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

Tanto en Europa como en Latinoamérica comprobamos que el ámbito de la participación política de las mujeres y concretamente en el ámbito de la representación política es de vital importancia para el feminismo. No podemos pretender hablar de “cuotas”, “representación equilibrada”, “discriminación”, “derechos políticos de las mujeres”, “paridad” y tantos otros conceptos, que están transformado el significado y la realidad de la “representación política”, sin previamente conocer, aunque sea someramente, algunos de los hitos fundacionales de las actuales democracias representativas, así como de las críticas que los acompañan.¹

¹ Entre muchas de las obras que tratan esta cuestión nos encontramos con González y Quesada, 1992; Dhal, 1992; Beck, 2000; Phillips, 1996; Fraisse, 1993; Valcárcel, 1991; Young, 1990; Mouffe, 1999; Benhabib, 1990; Beltrán, 2001.

El sistema democrático, desgraciadamente², no es ni mucho menos universal pero en la actualidad contamos con más de un centenar largo de sistemas democráticos en todo el mundo. Además formalmente podríamos inscribir a todas estas democracias modernas dentro de la categoría “democracia representativa” (García, 1998), lo que no significa que todas y cada una de ellas sean de la misma “calidad”, “legitimidad”, “inclusividad” u otras características que desde su nacimiento le han acompañado. La “democracia representativa”, como uno más de los productos que se han producido en el interior del sistema patriarcal³, es decir, la “democracia representativa” es un producto histórico atravesado por el sistema de sexo-género. Por otra parte, como todo producto sometido al cambio histórico la “democracia representativa” también se ha visto afectada por los cambios históricos, afectando entre otros a algunos de sus componentes entre los que se encuentra la forma en la que se materializa la “representación política”.

² “El mundo democrático se vio afectado por uno más de los ataques de los anti-demócratas, los atentados de París en noviembre del 2015. Las matanzas yihadistas, en todos los lugares del mundo en los que se hagan, son un ataque directo a los valores democráticos y a los derechos que intentan garantizarlos. No sólo el derecho a la vida, también a la igualdad y a la libertad de todas las mujeres y hombres, de todas las personas. Sirva esta pequeña referencia como homenaje a todas las personas que pagan con su vida la barbarie yihadista pero también la inoperancia de nuestros dirigentes y la pasividad de nuestras sociedades.”

³ Puleo, A, en su artículo “Lo personal es político”: El surgimiento del feminismo radical” en Amorós y Miguel, A, (2005), nos ofrece la definición que Kate Millet da de Patriarcado o Sistema Patriarcal “El patriarcado es un sistema de dominación sexual. Es considerado como el sistema básico de dominación sobre el que se levanta otro tipo de dominaciones, como son la de clase y raza. Afirma que el patriarcado es el fundamento de la dominación de las mujeres por los hombres. Asimismo, afirma que no solamente es de nuestra sociedad, sino de todas las civilizaciones que se han sucedido a lo largo de la historia. El patriarcado tiene una enorme capacidad para adaptarse a cualquier sistema económico, político y cultural. El patriarcado para permanecer durante tanto tiempo se ha apoyado en el hecho de que todos los varones y no sólo una élite, reciben beneficios económicos, sexuales y psicológicos del sistema patriarcal, pero en general acentuaban la dimensión psicológica de la opresión. Además Millet afirma que el patriarcado, en su sentido radical, subordina de igual forma al varón joven bajo la jerarquía del varón adulto”. pp.52.

Igualmente debemos considerar que el proceso de globalización está caracterizado por la implantación cuasi universal de una ideología neoliberal que está poniendo en cuestión los significados y aspiraciones más profundas de la propia “democracia representativa” como el de la “igualdad. En la academia, desde múltiples disciplinas y perspectivas (postmodernas, comunitaristas, multiculturales), de habla de la crisis en la que se encuentran nuestras actuales democracias. Parece que, en estos momentos, más que la negación o desconstrucción del sistema lo que necesitamos son críticas que señalen los caminos que nos permitan lograr su necesaria perfectibilidad. Compartimos (Giddens (1996); Dahl (1999); Phillips (1996); Vallespín (1995); de Miguel (2005), Valcárcel (1991), Amorós (1985), la idea de que el sistema democrático representativo pierde toda su virtualidad si abandona la pretensión o aspiración de lograr la “igualdad” sin olvidar la universalidad, y entre ellas se encuentra la “igualdad política”. En palabras de Geneviève Fraisse, “<<El debate sobre la paridad >>, lanzado al principio de los años 1990, claramente ha designado su objeto, **la ausencia de las mujeres en la representación política**⁴...Dos observaciones entonces sobre la necesidad de una palabra nueva para hablar de igualdad de sexos. La primera para subrayar la etapa última del combate por la igualdad de sexos, la división del poder; en lenguaje europeo, <<la toma de decisiones>>. Después de dos siglos de batallas por los derechos civiles, por los derechos del individuo para disponer de su cuerpo, para aprender y trabajar, ha venido el tiempo de tomar parte en los asuntos de la ciudad a su más alto nivel. La paridad es, pues, la expresión de la cuestión última de la igualdad, la del poder” Muy a nuestro pesar la “igualdad” sigue siendo una aspiración en nuestras sociedades o sistemas formalmente igualitarios, es por ello que las democracias representativas, y los sistemas de representación política que se implementan en su interior, deben de ser revisados y perfeccionados.

⁴ El subrayado es mío.

La revisión y el análisis de la Democracia (Martínez M. y., 2010) nos permite afirmar que libertad e igualdad (Fraisie, 2002) forman parte de su caracterización más sustancial, más radical (Mouffe, 1999).

La pregunta sobre “la mujer” nos permitirá ver y comprender la manera en la que la modernidad construyó un falso universalismo al materializar la exclusión de las mujeres de lo público mostrando la distancia que existe entre lo que se dice y lo que se hace, entre la teoría y la realidad. El razonamiento práctico feminista nos señala la necesidad de una ley que corrija la exclusión, ésta no es otra que la de la paridad. La Paridad construirá el “universalismo” como inclusión de los y las excluidos, mostrando cómo las reacciones políticas y también las jurídicas son los síntomas de una universalidad interesada. Históricamente el “sufragio universal”, ha significado durante demasiado tiempo “sufragio masculino” (Campoamor, 2006). La paridad no pretende acabar con la universalidad, aspira a que las mujeres la habiten, habiten lo universal. Estas dos fases, la denuncia de la falsa universalidad, que denota la exclusión, y la voluntad de construir la universalidad con la inclusión de todos y todas, han propiciado la construcción de los argumentos filosóficos y políticos que legitimaban la paridad jurídica.

La novedad política es que iniciado el debate se ha conseguido que forme parte de la agenda política (Scott, 2012). El trabajo de concienciación desarrollado por el MF articula las experiencias de cada mujer individual con las de otras individuos construyendo una conciencia colectiva que ha conseguido que el movimiento por la paridad logre parte de sus objetivos en un periodo de tiempo mucho menor que el de sus antecesoras las sufragistas para logra el derecho al voto. Las paritaristas se encuentran en una sociedad civil donde la idea de que hombres y mujeres son iguales está fuertemente instalada, creo que sería muy difícil encontrar a alguien (individuo, movimiento, teoría) que defienda a día de hoy la desigualdad de los sexos.

Desde la petición de cuotas hasta la reivindicación de la paridad hemos visto como el iusfeminismo ha mostrado algunos de los límites del derecho

antidiscriminatorio de corte liberal y ha iniciado un nuevo camino dirigido a la creación de nuevos derechos universales de las mujeres, así como a su justificación jurídica para que puedan ser incorporados a los ordenamientos jurídicos nacionales. Es en esta fase donde se pasa de lo político a lo jurídico y por ello en el que hay que hablar de los sistemas electorales. Diferentes estados con distintos sistemas electorales han incorporado a su derecho positivo normas encaminadas a promover la “presencia de mujeres” en los puestos de toma de decisiones.

1. La ciudadanía de las mujeres. De la política de la exclusión a la política de la presencia

Si nos hacemos la pregunta sobre donde están las mujeres en los primeros momentos de la aparición de las democracias representativas⁵, no tenemos más remedio que aceptar que la actividad política se ha desarrollado no tanto como si las mujeres no existieran sino como si las mujeres no estuvieran, que estaban⁶ (es decir al margen de la reflexión de género). Los ideales democráticos de “Igualdad” y “Libertad” nacen como “Derechos del Hombre”, siendo éste exclusivamente el varón. Ello ha supuesto exclusión universal para las mujeres del disfrute de derechos civiles y políticos entre

⁵ Aunque sea sobre esta cuestión de hecho sobre la que nos vamos a centrar, nos gustaría decir que no es la única, quizás la más actual, pero ni tan siquiera la más importante. Como dice Iris Marion Young, 2000 “Los valores comprendidos en la vida buena pueden reducirse a dos valores muy generales: (1) desarrollar y ejercer nuestras capacidades y expresar nuestra experiencia...y (2) participar en la determinación de nuestra acción y de las condiciones de nuestra acción...Éstos son valores universalistas en el sentido de que presuponen el igual valor moral de todas las personas y por tanto requiere que dichos valores sean garantizados a todas. A estos dos valores generales corresponden dos condiciones sociales que definen la injusticia: opresión, las trabas institucionales al autodesarrollo; y dominación, las trabas institucionales a la autodeterminación.” p.68.

⁶ Se puede ver en <http://www.feministasconstitucional.org/node/59> , La Declaración de los Derechos de la Mujeres y la Ciudadana realizada por Olympe de Gouges, 1791.

otros, ignorándolas o lo que es más grave subsumiéndolas en los hombres. Si la subsunción en términos teóricos ha llegado a ser casi total, en la actualidad la “diferencia sexual” se vuelve comprensible inscribiéndose tanto en el ámbito simbólico del pensamiento como en la práctica política. Como consecuencia nos vemos obligadas y obligados a pensar que hemos de cuestionar todos aquellos conceptos y metas consideradas como universales, y desde luego el supuesto convencional de una ciudadanía sin género y abstracta. Cuando nos hacemos la pregunta sobre dónde están las mujeres, la respuesta no es otra que “excluidas” construyéndose el concepto de ciudadanía como una categoría que opera en realidad a favor del hombre, en el sentido de que constituye al varón en la unidad de medida con la que deben medirse las mujeres.

En las democracias, la política se ha identificado exclusivamente con la esfera pública, lugar reservado y habitado por los varones, y como fruto de esta parcial identificación se han producido, entre otras, dos consecuencias; una de tipo cualitativo al convertirse la actividad democrática fundamentalmente en una prolongación de las actividades que han estado históricamente asociadas a los hombres; y otra de tipo cuantitativo al ser los varones los únicos que realizan dicha actividad, tanto es así que en la actualidad una vez obtenido el derecho al voto por parte de las mujeres, éstas no consiguen superar el 20% de presencia política institucional bajando hasta el 10% si hablamos de presencia parlamentaria en clave universal (Valenzuela, 2014).

Ante este hecho y asumiendo que para la democracia liberal la idea de “representación”, tanto cuantitativa como cualitativa, constituye uno de sus pilares fundamentales no podemos dejar de problematizar la idea de que se considere irrelevante cuál sea la composición de los órganos políticos representativos⁷ también en lo que se refiere al sexo.

⁷ Cuando hacemos referencia a la importancia o necesidad de analizar la composición de los órganos políticos representativos por razón de sexo no estamos diciendo que otros ejes constitutivos de la organización social no sean relevantes ni tan siquiera que no interaccionen con éste, lo único que queremos es explicitar el lugar desde donde analizamos la cuestión.

Compartimos la propuesta de Anne Phillips (Phillips, 1996), cuando afirma que una visión de género (feminista⁸) (Lagarde, 1996) tiene por lo menos dos implicaciones:

1ª Por una parte la necesidad de que desarrollemos mecanismos representativos que reconozcan explícitamente la diferencia de sexo y la desigualdad de género, para que de este modo se garantice una nueva proporcionalidad entre los sexos en aquellos ámbitos dentro de los que se toman las decisiones políticas.

2ª Por otra parte tomar como guía de la acción todas las aportaciones de la política del movimiento de las mujeres para reordenar la relación entre las esferas de pública y privada (políticas que aspiran al 100% de la representación o la materialización de la igualdad sustantiva de mujeres y hombres).

Lo que se defiende, al igual que lo hacen otros colectivos subordinados, marginados o silenciados es la necesidad de asegurarse una voz que garantice la presencia de las aspiraciones de las mujeres. Este periodo se entiende como un momento de tránsito hacia una ciudadanía plena e igual⁹. Entendemos la democracia sólo como aquellas actividades encaminadas a eliminar los desequilibrios y desigualdades que han construido siglos de opresión, y subordinación.

El feminismo¹⁰ mantiene una particular discusión que se traduce en distintas formas de hacer política, entre las que se encuentra la que

⁸ Para el debate sobre género y feminismo, (Lagarde, Género y feminismo: Desarrollo humano y democracia, 1996).

⁹ Como veremos a lo largo de este trabajo, no hay acuerdo sobre lo que significa la expresión “ciudadanía plena e igual”.

¹⁰ El feminismo como movimiento social pero también como corriente de pensamiento ha puesto en cuestión muchos de los fundamentos que se daban por supuestos en el ámbito democrático. Los conceptos y divisiones clásicas han sido desechados por la reflexión y la práctica política feminista (público / privado, derechos colectivos / derechos individuales, derecha / izquierda, universal / particular...). Ver (Amorós, Hacia una crítica de la razón patriarcal, 1982).

se centra en la sub-representación¹¹ de las mujeres en la política local, nacional y estatal¹².

Nuestras democracias aspiran, pretenden, entienden que se debe producir una representación razonable de la ciudadanía y un control popular esporádico (elecciones cada ciertos años, 4, 5, 6). Si aceptamos esto como cierto, deberemos observar y concluir que la democracia liberal es bastante resistente a cualquier representación sustancial de las mujeres, y es por ello que podemos comprobar que, en la mayoría de las democracias occidentales contemporáneas, el número de mujeres elegidas sigue siendo abrumadoramente bajo. Podemos decir que las mujeres han logrado la igualdad política formal sin que con ello se haya producido una influencia política sustantiva relevante. Las mujeres siguen claramente sub-representadas en la actual composición de los órganos de representación política cualquiera que sea el ámbito al que nos refiramos. Luego, algunas de las preguntas que nos podemos y debemos hacer son ¿cuáles podrían ser los posibles modos o fórmulas capaces de hacer cambiar este estado de cosas?, ¿Podemos afirmar que las fórmulas que propone el feminismo introducen elementos novedosos en la teoría de la democracia?, ¿Encontramos algún tipo de problema desde los intereses teóricos de la teoría de la democracia cuando hablamos de la “representación de las mujeres”?

Para contestar a estas preguntas debemos señalar que se puede hablar de “representación” en términos cuantitativos y por lo tanto indagar en fórmulas encaminadas a que se produzca un aumento en la proporción de las mujeres elegidas, pero también se puede hablar de “representación” en términos cualitativos, y por lo tanto indagar en las fórmulas encaminadas a que se produzca un aumento de la representación sustancial (los intereses,

¹¹ Ver en <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012S.pdf> los datos mundiales sobre mujeres en el parlamento desde 1995 hasta 2012.

¹² Otras dos igualmente importantes serían a) la des-generización de la línea divisoria público/privado; y b) la experiencia del movimiento feminista como democracia participativa.

las reivindicaciones con perspectiva de género) de las mujeres. Parece una obviedad afirmar que sólo cuando existan mecanismos a través de los cuales las mujeres puedan formular sus propias políticas o intereses se podrá hablar de una adecuada “representación”.

Veamos los argumentos que nos permiten mantener la idea de que se ha producido un tránsito conceptual de la representación cuantitativa a la representación cualitativa a través de las iniciales demandas de aumento del número de mujeres en los órganos de representación a través de las políticas de “cuotas” y sus inconvenientes, hasta la actual demanda de “paridad”¹³.

Buena parte de la legitimidad democrática se encuentra en la fundamental equivalencia entre democracia y representación, entre democracia y sufragio universal, no podemos dejar de criticar las pretensiones legitimadoras de aquellas posiciones que defienden la pretendida irrelevancia de la composición de los órganos en los que se toman las decisiones sobre cuestiones que afectan de forma relevante a la vida pública y privada de todas y todos. Es necesario afirmar que el MF siempre ha tenido claro que la lucha por el derecho al voto ha ido acompañada con campañas en favor del derecho de las mujeres a ser elegidas (Duby, 1993).

2.Los argumentos políticos de la presencia. De las cuotas a la paridad. El razonamiento práctico feminista

En los años 60 resurge el movimiento de mujeres, la segunda ola del MF, éste no tenía como objetivo la representación política institucional, ya que se posicionaba a favor de la democracia directa, participativa, rechazando

¹³ No es el momento de plantear las posibles diferencias conceptuales entre términos como “paridad” y “composición equilibrada”.

críticamente a los partidos políticos y considerando que los temas reales de la democracia y de la participación política estaban sino lejos de las instituciones, por lo menos si en otra parte, hecho que como señalamos al principio también alejó a las teóricas feministas de la reflexión sobre el Derecho y por lo tanto del derecho electoral.

Pero entre los 60 y los 90 las mujeres feministas afiliadas a los partidos políticos tradicionales desarrollaron sus estrategias a favor de la igualdad de mujeres y hombres. Éstas eran conscientes de que las mujeres estaban presentes en menor medida que los varones en las filas de sus partidos pero en ningún caso en la exigua y escandalosa proporción en la que lo estaban en las Cámaras y los gobiernos. Las mujeres no llegaban ni al 5% en ninguno de estos órganos de representación y decisión. Se empieza a percibir la necesidad de hacer algo para subsanar esta situación y se empieza a considerar que una de las posibilidades para cambiar esta realidad es la de aumentar la presencia de las mujeres en las listas electorales. En principio la exigencia de la presencia de más mujeres en la toma de decisiones no se plateaba como un medio para lograr cambios en las legislaciones y en las políticas públicas a favor de las mujeres, aunque algo había, lo que se buscaba era terminar con un trato discriminatorio injusto a la hora de ocupar lugares de decisión, el trato discriminatorio ya no era de derecho era de hecho. Muchas de estas mujeres y algunos hombres se plantearon que había llegado el momento de adecuar la representación a la participación política y a la posibilidad de gobernar. Se inaugura la era de las “cuotas” o el proceso vindicativo¹⁴ que como todas las vindicaciones feministas no pretende otra cosa que irracionalizar las situaciones de desigualdad. En esta ocasión el tema a irracionalizar es el de la representación política tal y como se había construido en nuestra cultura y he implantado en nuestras sociedades, lo que se pretende es irracionalizar el monopolio masculino del poder y como consecuencia repartir el poder político entre ambos sexos.

¹⁴ Para conocer lo que se entiende por “género vindicación” ver, (Amorós, Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad, 1997).

Como ya hemos dicho, con la aparición del Estado moderno, y en el momento en el que se produce la concreción política de los derechos civiles y políticos, las mujeres son universalmente expulsadas de la lógica de la democracia y del principio del mérito. Con la mencionada expulsión se produce la mayor quiebra del principio democrático de universalidad y desde ese mismo momento dicha quiebra se conforma como uno de los elementos más potentes de deslegitimación política de las democracias modernas. Por lo tanto, los argumentos a favor de las cuotas, como técnica de inclusión, como primera estrategia para restituir la universalidad (de hecho, no sólo de derecho) vendrán acompañadas de reflexiones sobre el concepto de “individuo universal”.

2.1. El monismo genérico y el sujeto de derecho

Desde el feminismo son dos los paradigmas políticos desde los que se puede fundamentar las cuotas y también la paridad, el paradigma de la diferencia (Martínez E., 2000) y el de la igualdad (Cobo, 2002), y distintas la teorías feministas sobre la ciudadanía que se han adscrito a uno u otro¹⁵, así como las estrategias políticas planteadas. En el fondo de estas posiciones subyacen concepciones diferentes sobre la universalidad del sujeto, si la humanidad es monista, un conjunto de individuos ontológicamente

¹⁵ Dentro de las teorías de la “ciudadanía feminista” nos encontramos desde posiciones liberales como la de Marta C. Nussbaum, “Sense una ciudadanía independent no podem parlar de democracia, sinó d’alguna forma de feixisme”, en F. Birulés y A.L. Di Tuillo, *Barcelona metrópolis*, enero-marzo, 2011 que aboga por una **ciudadanía universal** hasta las de C. Pateman, “Críticas feministas a la dicotomía público privado” y I. M. Young, “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal” ambas en C. Castells (Comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona Paidós, 1996 que defienden una **ciudadanía diferencial para las mujeres** hasta la posición de Ch. Mouffe, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1993.

iguales o si por el contrario es dual, un conjunto de individuos hombres y mujeres. Como digo lo que se piense sobre esta cuestión es relevante, pero permítanme que, sin querer obviar este debate y sus diferentes planteamientos, me centre en este momento en otra cuestión, la que ha hecho confluír a ambas posiciones en una misma vindicación política, la paridad, que al igual que sucedió con la reivindicación del derecho al voto pone en cuestión el monopolio genérico por parte de los varones del sujeto de derecho, en esta ocasión del derecho a representar.

Por lo tanto, la aparición de las cuotas electorales, por reserva de escaños, por ley en la confección de las listas de personas elegibles, o voluntarias al interior de los partidos, han de entenderse en un primer momento como la necesidad de acabar con el monismo genérico masculino de la representación. En términos generales podemos decir que la estrategia de las cuotas¹⁶ basa su defensa en una noción de justicia básica y se inscribe dentro de una amplia gama de argumentos que tienen como objetivo denunciar la discriminación y la segregación sexual siempre que ésta ocurra. No se trata de romper o atentar contra el principio de igualdad, se trata de explicitar lo que la experiencia histórica nos enseña. Ésta muestra que, existe una distorsión en el ámbito político puesto que los cargos electivos están prácticamente copados por varones donde las mujeres quedan excluidas. Realidad que ha sido producida por la desregularización neutral de la desigualdad entre hombres y mujeres que es necesario corregir. Todas las declaraciones jurídicas de igualdad formal en lo referente a la ciudadanía y al derecho a gobernar como al derecho a decidir quiénes serán las personas que vayan a hacerlo, se han visto traducidas o reducidas en la realidad, a un “privilegio” más que a un derecho, el privilegio de los varones a gobernar. Las mujeres sólo tendrán derecho a decidir a través del voto que otorguen a los varones que serán electos. Por lo tanto se trata de diseñar una estrategia orientada a restablecer la igualdad, <<en palabras

¹⁶ Una versión de la acción afirmativa en lo referente a la representación política. Véase (Iris, 2000).

de Seyla Benhabib: “El universalismo interactivo reconoce la pluralidad de modos de ser humano...sin inhabilitar la validez moral y política de todas estas pluralidades y diferencias...En este sentido, la ‘universalidad’ es un ideal regulativo que no niega nuestra identidad incardinada y arraigada, sino que tiende a desarrollar actitudes morales y a alentar transformaciones políticas que pueden conducir a un punto de vista aceptable para todos”>>¹⁷.

Tanto si consideramos las cuotas como “acciones positivas”, “acciones afirmativas”, “discriminaciones positivas” o “discriminaciones inversas”¹⁸ como si las consideramos una garantía contra la discriminación indirecta (Martínez F. , 2014) algunos de los argumentos a su favor vendrían a ser los siguientes:

a) Las cuotas compensan los obstáculos reales que imposibilitan que las mujeres ocupen lugares de representación y toma de decisiones; b) Las cuotas permiten que haya más mujeres en los lugares de representación y toma de decisiones minimizando los efectos negativos de las propias mujeres al ocupar cargos simbólicos; c) Las mujeres tienen derecho como ciudadanas a la igualdad de representación; d) Las experiencias de la vida de las mujeres son necesarias en la vida política; e) La elección tiene que ver con la representación y no con la formación académica; f) Los méritos de las mujeres son igual de consistentes que los de los varones, pero no son evaluados desde criterios neutros y universales sino que son desvalorizados por un sistema político dominado por los hombres; g) Dado que son los partidos quienes seleccionan a las personas que compondrán las listas electorales y no el propio electorado, las cuotas no atentan contra el derecho de las y los electores a elegir a sus candidatas o candidatos, h) Las cuotas favorecen un proceso de democratización haciendo que el proceso de selección y nominación de la persona candidata sea más transparente y formalizado.

¹⁷ Citado por (Cobo, 2002, pág. 38).

¹⁸ M, Barrère, en A, Garcia Inda y E. Lombardo, 2002; y R. Osborne, en C. Amorós, 2002.

Muchas mujeres y algunos hombres de algunos partidos europeos, mayoritariamente de izquierdas, entendieron que estas razones eran suficientes para iniciar cambios en el interior de sus partidos políticos, se abandona la idea mantenida desde los años 50 hasta los 70 de que el tiempo ajustaría las tasas de participación de las mujeres en política. Las cuotas voluntarias al interior de los partidos aparecen por primera vez en los países nórdicos. A mediados de los años 70, en Noruega existían unas estructuras mínimas de poder y para elegir las se permitía legalmente tachar nombres de los partidos que las representaban y sustituirlos por otros nuevos. Las mujeres feministas de todos los partidos pactaron una fórmula para “forzar” su entrada en los mismos, tacharían nombres de hombres y los sustituirían por los de mujeres que aparecían en distintas listas, independientemente de que estas fueran de otros partidos. Con esta fórmula obligarán a los partidos a incorporar mujeres en sus filas pues de lo contrario perderían votos. La firme convicción de las mujeres noruegas sobre la estrategia (los pactos entre mujeres) a seguir para lograr entrar en los ámbitos de decisión obligó a los partidos a incluir mujeres en las listas con la posibilidad de salir lo que explica que es uno de los pocos países donde la cuota por ley no ha sido necesaria para que se implantara de hecho.

2.2 La masculinidad de la norma

Pero los partidos políticos se resisten a la posibilidad de las cuotas, niegan la masculinidad de la representación, puesto que afirman representar a todos y todas, pero ante las demandas de las mujeres reconocen que algo no funciona todo lo bien que debiera. Por ello y con el ánimo de subsanar esta situación en un primer momento, los partidos políticos, que se niegan a las cuotas, disponen mecanismos no electorales para fomentar la participación política de las mujeres, hay que decir que éstos son empleados en casi las $\frac{3}{4}$

partes de los países del mundo. Estos mecanismos son de tipo organizativo, como la creación de secciones femeninas dentro del partido; formativo, como la aplicación de programas y la impartición de cursos que preparan a las mujeres para ser candidatas a diputadas, concejalas...; y de tipo logístico, como puede ser el proporcionar guarderías u otros medios para el cuidado de niñas y niños, así como realizar las reuniones políticas en horarios en los que se puedan conciliar con las responsabilidades familiares. De todos estos mecanismos el que menos éxito ha tenido en el interior de los partidos es el tercero, el que pone en cuestión la división tradicional del trabajo en función del sexo, aunque quizás fuera, de los tres, el mecanismo más eficaz para lograr aquello que se pretendía. En todo caso hay que decir que estos mecanismos no han resultado ser muy eficaces de cara a lograr aquello que pretendían, el aumento de presencia de mujeres en las listas electorales¹⁹.

Como vemos la pregunta sobre la selección de las personas candidatas es fundamental, pues en el mejor de los casos para las mujeres de los partidos, tener apoyo de la sección femenina del partido, estar adecuadamente formada y tener relativamente bien resueltas las responsabilidades familiares, no se traduce en pasar a formar parte de las listas de electorales. No es baladí que sean los poderes centrales del partido los que en última instancia confeccionan las listas y seleccionan a las personas que las constituirán. Por tanto y una vez que las mujeres expresan su voluntad de querer estar en las listas, habrá que recurrir a otro argumento, este no es otro que el argumento del mérito. La frase oída por activa y por pasiva será la de **“está el que más vale para estar”**, la que se utilizará para justificar la ausencia de las mujeres en las listas. Este argumento no es descriptivo, no describe la realidad, aunque se enuncie de forma descriptiva es normativo y lo peor de esta situación es que el argumento del mérito oculta el hecho de la cooptación.

¹⁹ Quizás el caso de Suecia sería una excepción a estudiar.

En relación con el argumento de la meritocracia hay que denunciar la “falacia naturalista” que se esconde en su utilización. Normalmente con el argumento del mérito se pasa del “deber ser” al “ser” de cómo debieran ser las cosas a como son en realidad. De que deberían estar los mejores a que de hecho lo estén. Es un prejuicio común, en política como en tantos otros ámbitos, que deben estar y por lo tanto están aquellas personas que valen para ello, es decir que tienen los suficientes méritos para ostentar cualquiera de los cargos a los que podamos hacer referencia. Pues bien, las mujeres se encuentran, entre otros, con un gran problema ya que parece que sólo ellas debieran mostrar y demostrar que son valiosas, es decir, que valen para el cargo que debe ser cubierto y la cuestión de la desconfianza, de la duda que se introduce en el sistema de si las que llegan lo hacen porque valen o porque son mujeres.

Contra el uso interesado del argumento del mérito (sujeto universal) hay que hacer visible a realidad de la cooptación (monismo genérico). Lo más irónico de todo esto es que lo que realmente se oculta es que en política no llega el que vale (el que tiene los méritos suficientes, esto siempre será un argumento a posteriori para justificar al elegido). En los partidos políticos tradicionales²⁰, ajenos a los procesos democráticos de elección, los que llegan son los que son cooptados por grupos de poder que van a defender los intereses de esos grupos, independientemente de que sean valiosos o no, o de que tengan los suficientes méritos para desempeñar el cargo, basta con echar una mirada a los méritos de muchos de los ministros y líderes que hemos visto pasar por delante de nuestros ojos en estos últimos años. Pero lo más significativo para la cuestión que nos ocupa es que estos grupos de cooptación están constituidos exclusivamente por hombres, con lo que

²⁰ Parece que también en los partidos políticos de nuevo cuño, por lo menos en el caso del Estado español. En estos momentos estamos pendientes de que se proclamen las listas oficiales definitivas que presentarán los partidos a las próximas elecciones generales que se celebrarán el 20 de diciembre de...

será muy difícil que una mujer sea cooptada y si lo es será para defender los intereses del grupo de cooptación, que hasta el momento en términos generales no han considerado entre sus intereses los intereses de las mujeres.

Como ya hemos dicho ante la presión de las mujeres feministas y de algunos hombres para cambiar esta situación, los partidos políticos iniciaron voluntariamente en los años 70 la implantación de cuotas al interior de los partidos. En Europa los primeros países donde los partidos introducen cuota de mujeres son Noruega y Dinamarca. El primer partido en hacerlo será el Partido Socialista Popular Danés en Dinamarca, que en la década de los 70 las empieza a aplicar en su partido. En este caso el porcentaje y fórmula fue el siguiente: *“Cada uno de los sexos tiene que estar representado con al menos un 40% de los candidatos electores”*. Pasada una década en los 80 se empiezan a aplicar en España y Alemania. El Partido Socialista Alemán utilizó un doble porcentaje en este caso la formulación era que *“las mujeres debían constituir el 33% de las candidaturas electorales y el 40% en los cargos de la estructura interna del partido”*. En España, El Partido Socialista Obrero Español en su Congreso de 1984 introduce la cuota de no menos de un 25% de mujeres en cada uno de sus ámbitos y no es hasta 1997 que acuerda confeccionar sus listas electorales con una representación porcentual donde los porcentaje no podrán ser superiores al 60% ni inferiores al 40%, para cada uno de los sexos, sin indicar el orden de ocupación. IU implementará en 1990 listas con porcentajes del 50% con orden de prelación, comúnmente conocidas como *“listas cremallera”*.

En América Latina la aplicación de cuotas en los partidos aparece más tarde, a inicios de los 90. A diferencia del caso europeo, donde son los partidos de izquierdas los que las incorporan, en el caso latinoamericano son partidos de todo el espectro ideológico. En Costa Rica, el Partido de Unidad Social Cristiana, en Salvador El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador, en México El Partido Revolucionario Institucional,

en Paraguay La Asociación Nacional Republicana del Paraguay, en Brasil El Partido de los Trabajadores... Los porcentajes inicialmente serán entre el 15 o 20% de mujeres y sin determinar la posición que deben ocupar.

En ambos continentes la adopción de estas medidas conllevó un claro aumento de mujeres elegidas superando en algunos casos la barrera del 30% de mujeres electas. Pero independientemente de su efectividad fue y sigue siendo una cuestión controvertida. En muchos países no faltan las críticas a las cuotas creadas por los partidos políticos como es el caso del Reino Unido donde las cuotas de partido han sido descalificadas por la judicatura nacional²¹. A la contra hay países donde las cuotas no están incorporadas en la normativa del partido, pero hay un acuerdo tácito o una norma no escrita, como es el caso de Suecia, donde cinco de los partidos más representativos utilizan “listas cremallera”, es decir, 50% de mujeres y 50% de hombres dispuestos en orden de prelación (mujer, hombre, mujer...o hombre, mujer, hombre...) para logra un equilibrio de género en la representación.

Exceptuando este caso en el contexto europeo, el debate jurídico sobre las mismas se vuelve relevante y muy controvertido cuando el propósito es crear cuotas de mujeres en las listas electorales de los partidos con la aprobación de legislación nacional que reforme las normas electorales, por lo que se impone la referencia a la recepción jurídica de las cuotas en los ordenamientos jurídicos.

²¹ Aunque este será uno de los temas a abordar en el siguiente epígrafe, señalar que un tribunal laboral del Reino Unido declaró en 1996 ilegales las listas compuestas exclusivamente por mujeres del Partido Laborista para un 50% de los escaños vacantes a proveer. El tribunal falló a favor de los candidatos varones rechazados. Su argumento jurídico fue tal decisión, la de confeccionar listas sólo de mujeres para el 50% de los escaños iba en contra de la “Ley de Discriminación sexual” de 1975. Como veremos, lo que se entienda por “igualdad” y “discriminación” en clave judicial es vital.

3. De lo político a lo jurídico. Los sistemas electorales y la argumentación jurídica

Vistos los argumentos que nos proporciona el razonamiento feminista para legitimar políticamente la incorporación de “cuotas”, o del principio de “presencia equilibrada”, o de la “paridad” veamos que sucede en el ámbito jurídico, concretamente con las propuestas legislativas que introducen cambios en la normativa electoral.

Según (Facio, 1992), *“el que las normas jurídicas reflejen una cierta parcialidad a favor de los hombres se debe a que todo el sistema jurídico es androcéntrico, y esto no porque así lo decidieran en un momento histórico determinado, beneficiar a los varones en detrimento de las mujeres, sino porque el sistema jurídico es uno de los productos sociales del patriarcado. El hecho de que sólo los hombres hasta épocas bien recientes hayan podido ser ciudadanos ha determinado que sólo ellos pudieran dictar y aplicar leyes, con lo que la exclusión de las mujeres de los órganos de creación y aplicación del derecho ha garantizado a lo largo de la historia que las necesidades sentidas por los varones fueran las únicas tenidas en cuenta a la hora del quehacer jurídico y que las de las mujeres no fueran motivo de dicho que hacer”* (Facio, 1992, pág. 72).

Las normas que regulan el sistema electoral no son ajenas a esta caracterización por lo que es preciso revisarlas desde esta nueva perspectiva. Para ello se hace necesario conocer las relaciones que existen entre los distintos tipos de sistemas electorales y la participación y representación de las mujeres en los mismos, si todos tienen el mismo comportamiento o por el contrario algún tipo de sistema electoral concreto favorece o entorpece especialmente la participación y representación de las mujeres en los lugares donde se toman las decisiones que nos afectan a todas y todos.

Dado el amplio número de personas que componen nuestras democracias la posibilidad de que toda la ciudadanía participe directamente

en todos los asuntos públicos, hoy por hoy, nos parece muy difícil de lograr pero incluso de imaginar²². Pero como dice Asunción Ventura “...a pesar de la dificultad, sigue latente ese ideal lo que comporta una permanente búsqueda, fundamentalmente desde el punto de vista doctrinal, de adecuar la representación a la participación política y la posibilidad de gobernar, formar gobiernos estables, y por ello de vez en cuando se abren debates en torno a las leyes electorales y sus posibles reformas” (Ventura, 1999).

Si nos limitamos al ámbito legislativo, desde que en 1982 en Francia y 1993 en Italia, en el ámbito europeo, y en 1991 en Argentina en el ámbito latinoamericano, se incorporaron²³ “cuotas” de mujeres en la ley se inicia la polémica sobre las reformas de los sistemas electorales en todas las regiones del mundo, polémica que no ha concluido al dar paso a otra de mayor calado democrático como es la vindicación de una “democracia paritaria”²⁴. En la Declaración de Atenas del año 1992, adoptada en la primera *Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”*, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992, aparece por primera vez el término “democracia paritaria” para dar cuenta del déficit que para la democracia supone que el 50% de la población no participe directamente en los procesos de toma de decisiones. Hay que decir que no es la primera ni la única vez que se alude al déficit democrático que supone la escasa o nula presencia de mujeres en los órganos de decisión pero si la primera que se utiliza el término “democracia paritaria”²⁵ y también es reseñable que en ese acontecimiento

²² Por eso aquí no vamos a tratar la cuestión de la democracia directa la democracia representativa, aunque sigue siendo un gran debate abierto.

²³ No es casualidad que sean dos países con sistemas jurídicos de la tradición continental o romana y que en los años 60 tuvieran unos de los movimientos feministas europeos más activos.

²⁴ Algunas autoras como (Lagarde, *Democracia genérica*, 1994) hablan de “Democracia genérica”.

²⁵ Entendida como la posibilidad que tienen tanto hombre como mujeres de contribuir plenamente en la sociedad. Para ello se propugna la participación de ambos sexos al 50% en la toma de decisiones e igualmente la participación al 50% de las responsabilidades familiares para que ambos sexos puedan conciliar la vida laboral y familiar.

participaran mujeres que formaban parte de los Gobiernos de los Estados de la Unión, mujeres políticas que representaban a los Estados miembros de la Unión, mujeres de organizaciones feministas y mujeres estudiosas del feminismo. La lucha por la paridad nace en Francia, pero rápidamente se extiende a la Europa comunitaria y a los países latinoamericanos, sean del norte, del centro o del sur.

Por lo tanto y antes de entrar en las reformas legislativas concretas de los estados español y mexicano se hace necesario, aunque de forma muy breve, mostrar el impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación de las mujeres (Ventura, 1999, pág. 383).

3.1 Los sistemas electorales de mayoría y los de representación proporcional

Dada la universalidad de la exclusión de las mujeres en un momento histórico y su actual precariedad, también universal, en la participación de la toma de decisiones, podríamos pensar que los sistemas electorales no juegan ningún papel en el nivel de representación de mujeres, pero como veremos a continuación esto no es así.

Según los datos de uno de los estudios²⁶ realizados en el Parlamento Europeo “sistemas electorales” y porcentaje de representación política de las mujeres se hayan relacionados, por lo menos en la Unión Europea, aunque si consideramos los informes anuales de la Unión Interparlamentaria o los de ONU Mujeres la afirmación se puede generalizar para otros continentes, siempre y cuando mantengamos la debida precaución y rigor comparativo.

²⁶ Todos los datos que se van a utilizar en este apartado están recogidos de un estudio de la Dirección General de Estudios Documento de trabajo SERIE DERECHOS DE LA MUJER –W-10- Editado por el Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios, Luxemburgo, 1997.

No todos los estados tienen el mismo sistema electoral, en términos generales podemos hacer referencia a dos, así como a su combinación. Por una parte, tenemos el sistema de “mayoría” también conocido como “sistema de pluralidad” y el sistema de “representación proporcional”.

En relación con el primero se suele decir que una de las ventajas de este sistema es su simplicidad. En este sistema a la persona que obtiene la mayor cantidad de votos se la declara elegida. Pero la justicia de este sistema se suele cuestionar, principalmente usando dos argumentos. El primero, que con este sistema puede darse el caso de que un partido que haya sacado una mayoría muy justa e incluso que haya sacado menos votos que otro obtenga una mayoría parlamentaria muy amplia, y el segundo es que este sistema tiende a excluir partes de la opinión pública, por ejemplo a las minorías (Young, 2000).

Dentro de este sistema nos encontramos con dos modelos diferentes el de mayoría simple²⁷ y el de mayoría absoluta²⁸. En el primer caso basta con tener el mayor número de votos para resultar elegido o elegida, independientemente de que el porcentaje sea muy pequeño, es suficiente que sea mayor que el de cualquier otra candidata o candidato. En segundo lugar, en el de mayoría absoluta, el sistema de elección es el siguiente. El electorado vota a una sola persona, pero a la vez indica, en orden decreciente, su preferencia de otras candidatas y candidatos. Si en el primer recuento nadie consigue la mayoría absoluta, se elimina a la persona que ha obtenido el menor número de votos y se vuelve a contar, pero esta vez teniendo en cuenta la segunda opción y así sucesivamente hasta que una candidata o candidato logre la mayoría absoluta. En algunos países se introduce una modificación puesto que en el segundo recuento o segunda vuelta ya no se exige la mayoría absoluta, sino que como en el caso de Francia, en esta segunda vuelta la persona será elegida por mayoría simple.

²⁷ Sólo se aplica en el Reino Unido.

²⁸ Este modelo se aplica en Francia.

En relación con el segundo, el sistema de “representación proporcional”, aparece con posterioridad al primero a finales del S.XIX en Bélgica. A diferencia del primero a éste se le considera más justo porque cada partido político o coalición obtiene un número de escaños proporcional a su fuerza electoral y como consecuencia de la distribución proporcional ninguno de los partidos que ha obtenido escaños puede monopolizar la representación. De todas formas, este sistema tampoco está exento de críticas. Este sistema requiere que las personas que van a votar lo hagan a listas de partido dando más importancia a las “ideas políticas” que a las “personas” que las defienden. Las críticas más habituales a este sistema es que se produce una mayor fragmentación del electorado y por lo tanto de la representación y como consecuencia de ello una mayor inestabilidad del sistema o mayores dificultades para la gobernabilidad y por otra parte que al votar ideas y no a las personas que las defienden se produce un distanciamiento entre la persona que vota y la que le representa.

Como en el anterior modelo en éste también hay distintas posibilidades de implantación, en esta ocasión serán los sistemas para confeccionar las listas de los partidos que concurrirán a las elecciones de “representación proporcional” los que marcarán la diferencia. Dos son los modelos para confeccionar listas, por una parte, las “listas cerradas de partidos” y por otra las “listas de voto preferencial”. En ambos casos sólo puedes votar a un partido. Con las listas cerradas la persona que vota no puede elegir el candidato o candidata que más le gusta de ese partido, cuando vota acata el orden que el partido político al que vota ha determinado. Es evidente que según la posición que se ocupe en la lista el o la candidata tendrá más posibilidades de resultar elegida o elegido. Por el sistema de “listas de voto preferencial” puedes decidir el orden de las personas que conforman la lista, de esta manera colocas a tu candidata o candidato en el lugar con mayores garantías de salir elegida o elegido.

En el sistema de “representación proporcional” independientemente de cómo se confeccionen las listas, los escaños de cada circunscripción se reparten “*pro rata*” en base al número de votos emitidos. Según sea la circunscripción el sistema se denomina de “representación proporcional completa” o de “representación proporcional limitada”. El primer caso se da cuando un país entero es considerado una única circunscripción. Se dice que donde se aplica este sistema es donde se produce una mayor fidelidad entre los resultados electorales y la representación parlamentaria. Si un país se divide en distintas circunscripciones otorgando a cada una de ellas un determinado número de los escaños que se elegirán en las elecciones, entonces se dice que nos encontramos ante un sistema de “representación proporcional limitado”. Uno de los inconvenientes que se achaca a este último sistema es que introduce una distorsión entre el número total de votos que obtiene en todo el país y el número de escaños obtenidos²⁹. En este sistema es muy importante el tamaño de las circunscripciones cuanto menor sea mayor dificultad para que quede representada la fuerza del partido a nivel estatal en contrapartida partidos locales que no se presentan en todas las circunscripciones si son mayoría en las circunscripciones en las que se presentan pueden lograr obtener representación en el parlamento estatal³⁰.

Según los datos que nos ofrecen distintos informes que hacen referencia a la realidad europea o latinoamericana ³¹, podemos concluir lo siguiente. Si bien es cierto que no podemos afirmar que la relación sea de causa-efecto, podemos constatar que existe una gran correlación entre el porcentaje de

²⁹ En el caso del Estado español esto le ha sucedido históricamente a IU (Izquierda Unida) que obteniendo una 10% parte o más de los votos que obtenían el PSOE o el PP no lograba un 10% de los representantes que habían conseguido cualquiera de los otros dos partidos.

³⁰ Esta cuestión es relevante en los estados de carácter autonómico o federal como son los casos del Estado de las autonomías del Reino de España y el de los Estado federal de los Estados Unidos de México

³¹ Ver (Jones, 2012).

representación femenina y el tipo de sistema electoral. Cuando el número de mujeres en el parlamento supera el 20% es porque ese parlamento ha sido elegido a través del “sistema proporcional”. Por el contrario, todos los Estados miembro con menor presencia de mujeres en sus parlamentos es porque las elecciones que se han celebrado para elegirlos se han realizado a través del sistema “mayoritario” o el sistema mixto de “representación proporcional débil”, en este último caso y para favorecer la gobernabilidad, el partido mayoritario recibe unos escaños extra por haber alcanzado un determinado número de votos. A nivel mundial los países donde las mujeres representan un 10% o menos de las personas electas el sistema electoral que se utiliza es el “mayoritario”. Pero como ya hemos dicho la relación no es de causa-efecto dado que encontramos países en donde esto no se cumple, lo que nos obliga a pensar que si el tipo de sistema electoral es relevante no es el único factor que explica esta tozuda realidad. Por eso debemos fijarnos en otros factores como es el papel de los partidos políticos en los sistemas electorales.

3.2 Los sistemas electorales y los partidos políticos

Dado que no hay un factor de causa-efecto entre tipo de sistema electoral y porcentaje de representación femenina, tendremos que considerar que no existe un único factor que dé cuenta de la falta de mujeres en los órganos de representación y toma de decisiones.

Si consideramos los países con mayor y menor porcentaje de mujeres en sus parlamentos descubriremos que concretamente en esos países (Suecia y Grecia), a día de hoy, lo dicho en el apartado anterior sobre los sistemas electorales no se cumple. Suecia tiene un sistema mixto con listas cerradas y ostenta el mayor porcentaje de mujeres en su parlamento un 45%, y

Grecia con sistema de representación proporcional tiene el porcentaje más bajo de los países miembros de la unión, un 21%. Por lo tanto, como ya habíamos comentado el sistema de representación proporcional no es el único factor que posibilita la presencia de mujeres, en este caso, en los países miembros de la Unión Europea.

Si consideramos los sistemas de representación proporcional, comprobaremos que uno de los factores determinantes para que aumente la presencia de mujeres en los parlamentos es el lugar que éstas ocupan en las listas electorales, y como ya hemos dicho son los partidos políticos, cada uno de ellos, los que adjudican, o no posiciones de elegibilidad a las mujeres.

Los partidos políticos no se han mostrado muy favorables a incorporar mujeres en las posiciones en las que pueden ser elegidas. Históricamente han aludido a la falta de mujeres en los propios partidos políticos, como ya hemos visto desde los años 70 han intentado subsanar esta situación diseñando diferentes mecanismos con el único fin de que aumentara la presencia de mujeres en sus filas para que de esta manera aumentara su presencia en los parlamentos y gobiernos, pero ya hemos dicho que las técnicas utilizadas han resultado altamente ineficaces. Ni la creación de secciones femeninas o grupos de trabajo de mujeres dentro de los partidos, ni el apoyo logístico (formación, cuidado de personas dependientes, niños y mayores, horarios de reunión que hicieran compatible la vida política de las mujeres con sus responsabilidades familiares...) han logrado que exista un mayor número de mujeres candidatas en las listas.

No es de extrañar que, teniendo en cuenta que el porcentaje de mujeres formadas en los partidos iba aumentando, llamara la atención la falta de traducción de esa realidad en el aumento de mujeres en las listas o en las posiciones de elegibilidad de las listas. Por motivos, que ahora no vienen

al caso, el desprestigio de los políticos hacía que el argumento del mérito tuviera cada vez menos posibilidades de triunfar en la sociedad. Como consecuencia de ello los argumentos a favor de las cuotas y de la paridad se irán abriendo camino, pero no sin antes enfrentarse a grandes dificultades de distintos órdenes entre las que se encuentran las de carácter jurídico.

En cierto sentido el salto de la vindicación de cuota como una lucha que va desde la exigencia de la eliminación de la discriminación hasta la petición de paridad como la exigencia de la firma de un nuevo “contrato social” donde ambos sexos estén igualmente representados³², se debe a las resistencias de los sistemas jurídicos nacionales en aceptar las cuotas. Por lo tanto es preciso conocer cuál ha sido el proceso y los argumentos jurídicos que nos han llevado desde el intento de la incorporación de cuotas en los ordenamientos jurídicos nacionales, a la reforma de constituciones y a una nueva forma de entender la democracia, tanto el principio de igualdad como la universalidad del sujeto de derecho, que ya no puede ser solamente varón.

3.3 La polémica jurídica de la regulación legislativa

Como punto de partida podríamos considerar la existencia de normas internacionales que ya apuntaban a la posibilidad de que se crearan normas nacionales que garantizaran los derechos políticos de las mujeres a la participación política, es decir el derecho a elegir, pero también el derecho a ser elegida. Recordemos la Convención de Derechos políticos de las mujeres de 1952 así como Las Conferencias de las Naciones Unidas para la Mujer de México en 1975 y de Nairobi en 1985, que quedarán refrendadas en

³² Poco a poco se va incorporando la idea y el razonamiento de que hay que reconocer que las mujeres componen la mitad de la sociedad y que por lo tanto deben ostentar una proporción equivalente de poder.

la de Beijing de 1995³³ y donde la defensa de los derechos políticos de las mujeres se traducirá en la necesidad de garantizar su derecho a ser elegidas. Igualmente, Beijing 1995 supone el triunfo de un cambio de concepción de la igualdad, ya que la desigualdad no se leerá en clave estrictamente individual con su correlato jurídico de interdicción de discriminación de cada uno de los sujetos, individuos. Desde este momento se incorporará la idea de “desigualdad estructural e inter-grupal” lo que permitirá diseñar la llamada estrategia “dual” la necesidad de acciones positivas a favor de las mujeres junto con la necesidad de aplicar transversalmente la igualdad de mujeres y hombres en todas las políticas públicas.

Curiosamente en Europa el primer país que incorporó las cuotas en la ley fue Francia³⁴ en 1982, quizás porque se hablaba de la “excepción francesa” con un porcentaje de mujeres electas por debajo del 10%. En América Latina las leyes electorales de cuota se implantan por primera vez en Argentina en 1991³⁵.

La polémica jurídica en Europa surge cuando en 1982 en Francia y posteriormente en Italia se aprueban leyes que introducen la cuota

³³ Esta idea ya había aparecido con fuerza en 1979 en la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por sus siglas en inglés CEDAW, fruto de años de trabajo realizado por la Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En su art.4 dice *“La adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo... estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato.*

³⁴ (Scott, 2012) llama la atención sobre el hecho de que siendo la cuna del republicanismo, de la representación universal sea el país europeo con menor representación parlamentaria de mujeres, el 6% o menos y curiosamente sea una vez más donde se inicia el movimiento social, cultural y político para la aparición de un nuevo consenso universalista en este caso un consenso para la paridad, la necesidad de implementar medidas especiales de incentivo para la participación política de las mujeres.

³⁵ Luego los países que han adoptado mecanismos de cuotas de género en las legislaciones internas son: en 1996, México, Costa Rica, Paraguay, en 1997, Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Perú, en 1998 Venezuela y en el 2000 Honduras

en el sistema electoral. En ambos casos esas normas son recurridas por inconstitucionales y en ambos casos los tribunales aceptan la inconstitucionalidad. Así es que, tanto la ley francesa de 1982 como la italiana de 1993, primeras leyes que incorporaban cuotas por ley en sus ordenamientos jurídicos respectivos fueron recurridas alegando la inconstitucionalidad de las mismas. Llama la atención que los argumentos utilizados por ambos tribunales fueran bastante parecidos, diríamos que tenían “un aire de familia”, y en ambos casos se refieren a la “indivisibilidad del cuerpo electoral” La constitucionalista Asunción Ventura nos hace reparar en lo siguiente *“Los tribunales constitucionales de los diferentes países (Francia, Italia) parecen no tener en consideración las peculiaridades de sus propios parámetros constitucionales y le dan un tratamiento similar, de esta manera la cuestión de la participación y representación política se convierte en una cuestión supranacional en la que no influyen los diferentes marcos constitucionales”* (Ventura, 1999, pág. 381).

Si abordamos la cuestión desde un punto de vista supranacional debemos referirnos a los dos argumentos que inicialmente utilizó la dogmática jurídica y que fueron utilizados para declarar inconstitucionales las leyes, la francesa de 1982 y la italiana de 1993.

En el caso de la primera, la doctrina afirma que las cuotas van en contra de la debida comprensión de las nociones de “pueblo” y “representación” de la concepción de ciudadanía de la modernidad. Veamos los argumentos del Consejo Constitucional francés³⁶ para invalidar los proyectos de ley que imponían cuotas por sexo. Cuotas en torno a un 20% para mujeres y un 80% para hombres. Utilizando las palabras que aparecen en el art.3 de la Constitución francesa y el art.6 de la Declaración de los Derechos

³⁶ Primero en su Decisión núm. 82-146, de 18 de noviembre de 1982, respecto de la ley que modificaba el Código electoral para las elecciones locales (cuota por sexo) y posteriormente con la misma doctrina la Decisión núm. 98-407, de 14 de enero de 1999 referida a una ley sobre la elección de los Consejos regionales, anulando la obligación impuesta a las candidaturas de garantizar la paridad entre hombres u mujeres.

del Hombre y del Ciudadano de 1789, el Consejo argumenta que es la condición de “ciudadano” la que otorga el derecho al sufragio activo y pasivo en las mismas condiciones a los y las ciudadanas francesas³⁷ y que la categoría de “ciudadano” de valor constitucional es incompatible con cualquier intento de dividir en categorías a “los electores” (electorado) o a los “candidatos” (personas elegibles) y que esto se debe respetar en todo sufragio político. Como vemos la idea de la indivisibilidad del cuerpo electoral junto con la categoría de ciudadanía (representación) entendida de forma abstracta, tal y como se entendía en 1789, son los dos argumentos utilizados para declarar las cuotas inconstitucionales. Curiosamente esta resistencia de los ordenamientos jurídicos a incorporar las cuotas servirá a las mujeres para replantearse la estrategia de acceso a los puestos de representación. Desde este momento el objetivo no serán las cuotas, porción muy pequeña de la representación, desde este momento el objetivo será la “paridad”, es decir, si se quiere en clave de cuota, una cuota del 50%. Pero resulta que la incorporación del concepto de “paridad” ya no afecta únicamente al hecho cuantitativo de la participación y la representación sino a su aspecto cualitativo. Se dirá, las mujeres junto con los hombres componen la Humanidad, y en el nuevo modelo democrático, la democracia paritaria, el poder debe ser distribuido entre mujeres y hombres en la misma proporción, al 50%. Como vemos la paridad exige la construcción de un nuevo “pacto social”³⁸ con una nueva agenda política en materia electoral cuyo primer paso se plasmará en la reforma de la constitución francesa de 1999. Reforma no exenta de dificultades.

Las mujeres se encontraron con que la jurisprudencia constitucional declaraba las cuotas inconstitucionales por lo tanto la única vía legal que les quedaba era la reforma constitucional. Hay que remarcar que el

³⁷ Lógicamente exceptuando a quienes están excluidas por edad, incapacidad, nacionalidad...

³⁸ El libro de referencia para el nuevo pacto social en el que se recogen los argumentos de esta posición es (F.Gaspard, C. Servan-Schreiber y A. Le Gall, 1992)

Congreso que aprobó la reforma estaba compuesto por 81 mujeres y 817 hombres, es decir un 9% de mujeres³⁹. El 18 de julio de 1998 el Gobierno francés remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley constitucional en el que se trataba la cuestión de la “igualdad entre mujeres y hombres” y que planteaba la incorporación de un inciso al art. 3 según el cual “la ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos y funciones”, el 15 de diciembre del mismo año se aprobará un texto ligeramente diferente, “la ley determinará las condiciones en las cuales se organiza el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas”, pero entre algunos sectores y ante el temor de que esta formulación abriera la puerta a las cuotas electorales por sexo, puesto que dejaba en manos del legislativo el “cómo”, el Senado aprobó el 4 de febrero un texto diferente que es el que finalmente se sometió al Congreso y que se aprobó con 741 votos a favor, 42 en contra y 48 abstenciones. La ley aprobada, la ley constitucional 99-569, de 8 de julio de 1999 introduce las siguientes modificaciones en el art. 3 de la Constitución francesa: a) art. 3C “la ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos *electorales* y a las funciones *electivas*”; b) art. 4C los partidos “contribuyen a la puesta en práctica del principio enunciado en el último inciso del art. 3, en las condiciones determinadas por la ley”. Una lectura conjunta de estos dos incisos nos señala que una vez introducido el principio en el ordenamiento, el legislativo es el encargado directo de determinar las condiciones en las que “el igual acceso” se debe producir, pero el segundo inciso incorpora la idea de que el legislador puede fijar tan solo las condiciones en que los partidos contribuyen a la puesta en práctica del principio. Con esta formulación los partidos políticos siguen teniendo mando en plaza puesto que obligan al legislativo a tener en cuenta que “la formación y actividad de los partidos deben ser libres por mandato constitucional. Dejamos para la revisión de la jurisprudencia

³⁹ Consulta en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS?page=3>

del Tribunal constitucional español la doctrina sobre esta cuestión de los partidos políticos.

Veamos en el caso de Italia cuáles son los argumentos jurídicos que utiliza la Corte Constitucional Italiana para declarar la inconstitucionalidad del art. 5.2 de la Ley 81/1993, de 25 de marzo, en el que se recoge el régimen de cuotas en la listas electorales para los comicios municipales, estableciendo que ninguno de los dos sexos puede estar normalmente representado en medida superior a los dos tercios, es decir, por más del 75% de candidatos de un solo sexo.⁴⁰

En la sentencia n. 422 de 1995 la Corte Constitucional afirma que el establecimiento de cuotas obligatorias para uno u otro sexo vulnera por lo menos dos preceptos constitucionales. El principio de igualdad recogido en el art. 3.1 de la Constitución *“Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales “*, y el derecho de acceso a los cargos públicos recogido en el art. 51.1 *“Todos los ciudadanos de uno u otro sexo, pueden acceder a los empleos públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, conforme a los requisitos establecidos por la ley”*.

Aunque el ordenamiento jurídico italiano establece un mandato constitucional para que los poderes públicos remuevan los obstáculos que impiden la igualdad material de mujeres y hombres, la Corte Italiana hará una lectura estrictamente formal del principio de igualdad, y para

⁴⁰ Aunque esta es la ley contra la que se inicia el recurso de inconstitucionalidad la Corte Constitucional italiana aprovechar la sentencia en la que se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de este artículo para declarar igualmente inconstitucionales otros que en otras leyes recogían igualmente las cuotas electorales que se aplicaron en Italia de 1993 a 1995 como son: el art. 1 de La Ley de 4 de agosto de 1993, n. 277 (Nuevas normas para la elección de la Cámara de Diputados; el art. 1, párrafo 6 de la Ley de 23 de febrero de 1995, n. 43 (Nuevas normas para la elección de los consejos de las regiones con estatuto ordinario).

ello utilizará varios argumentos. Por una parte afirma tajantemente que la Constitución italiana impone expresamente la aplicación de la regla de “indiferencia jurídica del sexo” en lo referente al ejercicio del derecho de acceso a los cargos electivos y por otra, aunque reconoce que las mujeres están sub-representadas, es decir, desfavorecidas de hecho en el tema de la representación política, entiende que la incorporación de cuotas al sistema de confección de listas supondría una discriminación para los varones que no las integren. Para justificar esta lectura afirma que los poderes públicos en su función promocional para el logro de la igualdad material pueden remover obstáculos en el sentido de des hacer, destruir lo que hay, pero en ningún caso proporcionar los medios para que la igualdad material se realice, su realización se deja a la suerte a que surjan espontáneamente. Es decir, su decisión rompe la lógica promocional. El Estado está obligado a remover los obstáculos que dificultan o impiden el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones y a la vez tiene prohibido alcanzar el resultado perseguido. No parece que su resolución responda estrictamente a la lógica jurídica pues si el constituyente garantiza “remover los obstáculos” para alcanzar la igualdad material, es decir de algún modo si garantiza lo menos con más razón se debe interpretar que permita proteger lo más “alcanzar el fin”. Parece que en buena lógica los medios siempre se ponen con la intención de alcanzar un fin. Finalmente, a la Corte no le parecería mal que fueran los propios partidos los que establecieran estatutariamente las cuotas. Como vemos la resolución se asemeja demasiado a la francesa.

El mismo año 1993 se aprueba una segunda ley, la Ley 277/1993, de 4 de agosto cuyo art. 1 letra e) dispone que *“las listas presentadas para la atribución de los escaños en modo proporcional se forman por candidatos y candidatas en orden alterno”* (las llamadas listas cremalleras) Al igual que con la anterior ley, en 1995, la Corte Constitucional declaró su inconstitucionalidad por entender que violaba el principio de “igualdad ante la ley”, y así con el resto de leyes aprobadas desde 1993 hasta 1995 para introducir en el derecho electoral italiano las cuotas electorales.

Si consideramos todos los argumentos que se ofrecen en esa sentencia para declarar la inconstitucionalidad de la normas aprobadas sobre cuotas electorales veremos que los mismos están vinculados a una aplicación rígida del principio de igualdad formal defendida por la corriente doctrinal que entiende que el principio de igualdad general formal está subordinado respecto al principio de igualdad material, al que se le adjudica una naturaleza exclusivamente programática y una función subsidiaria respecto al principio de igualdad formal.

Estas sentencias contrarias a la incorporación de cuotas electorales a los ordenamientos jurídicos hicieron posible la aparición del movimiento por la paridad que en un tiempo relativamente corto logró que se reformaran constituciones y que se aprobaran leyes de igualdad que han incorporado a los derechos electorales de los ordenamientos jurídicos el principio de “paridad” o de “presencia equilibrada” que con mayor o menor acierto en unos u otros países han conseguido incrementar significativamente la presencia de mujeres en los lugares de representación política.

Estas leyes fueron posibles gracias al cambio de la doctrina aplicada por los tribunales en materia de cuotas electorales y su relación con el principio de igualdad. La aplicación del principio de igualdad cambió y las normas que regulaban las cuotas electorales femeninas, en vez de discriminatorias o atentatorias contra el principio de igualdad de fueron entendidas como acciones afirmativas.

Las cuotas femeninas en materia electoral se verán como acciones afirmativas al otorgar un nuevo significado al principio de igualdad de igualdad legal. Ante la acusación de que las normas que contemplan la cuota atentan contra la igualdad de trato y la igualdad ante la ley, es decir que son discriminatorias y por lo tanto inconstitucionales se irá abriendo paso la respuesta legal y jurisprudencial de que pueden existir normas como las de las cuotas (acción afirmativa) que sólo en apariencia atentan contra

el principio de igualdad dado que en realidad lo que persiguen con el trato diferenciado es lograr la igualdad real (valor que persigue el estado social y democrático de derecho). Jurídicamente las normas de cuota se sustentan debidamente en el art. 4 de la CEDAW que enuncia expresamente que las cuotas no constituyen atentados contra la igualdad legal.

Si nos referimos a la fundamentación jurídica del mandato de posición en el ámbito latinoamericano deberemos tener en cuenta la jurisprudencia internacional, concretamente la Resolución n° 11.307 de la CIDH⁴¹ que establece que, el criterio de “elegibilidad” de las mujeres está en la naturaleza misma de las acciones afirmativas y que por lo tanto equivale a un mandato de posición.

3.4 Los argumentos a favor

Si tenemos en cuenta la representación política de las mujeres y el impacto de las cuotas electorales en la composición de los órganos de toma de decisiones es necesario afirmar que las cuotas han sido un paso necesario, pero no suficiente para lograr el fin que se persigue.

Para que la incorporación de las cuotas al derecho electoral sea realmente efectiva hay que tener en cuenta más factores que el de la simple recepción jurídica de las mismas. Tanto en los sistemas electorales de mayoría como en los de representación proporcional será importante saber si las listas son abiertas o cerradas, si están bloqueadas o no, si hay accesitarios o suplentes para los cargos a elegir, si el distrito electoral es único o múltiple, si las candidaturas son uninominales o plurinominales, si hay presentación de listas incompletas, si la renovación de los cuerpos colegiados es en forma parcial (tercios, mitades...). Como hemos visto también se debe considerar

⁴¹ CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

el tamaño del distrito electoral, cuanto más grande sea mayor será el poder que se reparte y por lo tanto será más fácil que los líderes de los partidos ofrezcan más oportunidades a las mujeres de sus partidos.

Muchas son las lecciones que se pueden sacar de todo el camino recorrido en estos más de 40 años de creación y aplicación de cuotas en todo el planeta. Entre ellas que las normas que regulen las cuotas enuncien expresamente todos los aspectos que estén relacionados con su adecuada aplicación. Si estas normas son ambiguas es muy probable que la interpretación en clave jurídica se incline a favor de limitar los derechos políticos de las mujeres. En segundo lugar, también se deberá tener en cuenta que las listas cerradas y bloqueadas con orden de prelación (listas cremallera, mujer-hombre-mujer ...u hombre-mujer-hombre...) son las que mejor garantizan la eficacia de las cuotas (paridad). En el caso de las normas menos eficaces de regulación de cuotas, es decir aquellas que establecen un porcentaje en torno al 30% o similar, es necesario que recojan el “mandato de posición” pues de lo contrario se vuelven altamente ineficaces. Incluso si recogen el mandato de posición es muy probable que su interpretación y aplicación se haga estableciendo el porcentaje mínimo como un porcentaje máximo para las mujeres. Es decir, independientemente de que la norma se redacte como acción afirmativa nunca más del 60 o 70 y menos del 30 o el 40% de cada sexo, la interpretación será que haya un 30 o un 40% de mujeres nunca un 70 o un 60%.⁴²

Como nos recuerda Ana María Yañez (Yañez, s.f.) hay que tener en cuenta los conceptos de “cuota vertical “cuota horizontal”. La cuota vertical se aplica en las listas plurinominales y consiste en aplicar a cuota que recoge la norma en cada circunscripción electoral. La autora además nos llama la atención sobre otros aspectos que debe recoger la norma de cuota electoral en las listas plurinominales para ser eficaz: “ - En el caso de elección de

⁴² Hay casos excepcionales como el de Perú, donde las listas no bloqueadas, con voto preferencial, han favorecido el ingreso de mujeres.

autoridades ejecutivas (alcaldesas/alcaldes, Presidentes/as de gobernación, etc.) que comparten una misma lista con candidatos/as para órganos de gobierno normativo o colegiados (concejos municipales o consejos de gobernación, etc.) debe especificarse que cuando la cabeza de la lista es mujer (candidata a alcaldesa, a gobernadora, a presidenta regional, etc.), ésta no debe contarse en el cómputo del porcentaje de cuota de género aplicable a la lista. Los cargos son de naturaleza distinta, aun cuando participen en un proceso electoral como lista única. - El porcentaje de la cuota de mujeres debe aplicarse por separado en las listas de titulares y en las de suplentes. Debe ir el porcentaje completo en cada categoría de candidatos/as. - Las mujeres que postulen para suplentes o accesorias deben ocupar los mismos puestos que ocupan las mujeres candidatas a titulares. Una titular no debe tener por suplente a un varón. - El reemplazo de candidaturas tachadas o separadas de una lista debe realizarse por otro/a candidato/a del mismo sexo.- El porcentaje de la cuota de mujeres debe aplicarse completo a la fracción de listas que presente cada partido político, para el caso que se admita total a las listas que presenten los partidos políticos para la renovación parcial de asambleas, parlamentos o consejos (petición argentina) (Yañez, s.f., pág. 234)”.

La cuota horizontal debe aplicarse en las listas uninominales. El modo de hacerlo será el siguiente, los partidos políticos que se presenten en listas uninominales deberán hacerlo por lo menos en tres circunscripciones y es en la confección de las listas por circunscripciones donde cada partido aplicará la cuota regulada por la norma electoral. Es decir, los partidos que se presenten deben hacerlo en tres circunscripciones presentando a sus candidatos y candidatas de la siguiente manera: en una circunscripción una mujer, en otra un hombre y en la tercera una mujer, o viceversa (hombre, mujer, hombre...) y así sucesivamente todos y cada uno de los partidos.

Finalmente, si la norma que recoge la cuota electoral se aplica en listas no bloqueadas, o voto preferencial, el orden sólo tiene un valor o

significación simbólica por lo tanto se recomienda que las mujeres vayan las primeras en la lista o que sean mayoría.

Como podemos comprobar las cuotas son un paso necesario en la tarea de resignificación de los sistemas democráticos y las instituciones que los conforman. Paso necesario, pero no suficiente para lograr la representación política paritaria de mujeres y hombres. La paridad no es otra cosa que el logro de la aplicación de una política con perspectiva de género que tiene mucho más alcance que la política de cuotas.

3.5 La paridad política con perspectiva de género

Como ya hemos dicho el acceso al poder político se ha constituido como un problema de la democracia y si las cuestiones de cantidad (cuotas) son importantes, las cuestiones de calidad, en el caso de las mujeres, lo son igualmente. Las organizaciones de mujeres a la hora de defender lo justo de su participación política han introducido un tema más, el del contenido de dicha participación. Este tema añadido se suele presentar con argumentos que una vez más nos remiten al debate intrafeminista de sobre la igualdad o la diferencia de los sexos. Por una parte, se dice que las mujeres aportarían a la política el conjunto diferente de valores, experiencias y habilidades que han desarrollado a lo largo de su historia en el ámbito privado: que las mujeres enriquecerían la vida política, en general en la dirección de una vida más cuidadosa y compasiva. Por otra parte se argumenta de forma más radical si se quiere que la diferencia sexual es irreductible que hombres y mujeres son ontológicamente diferentes y que por lo tanto no tiene ningún sentido que las mujeres sean representadas por hombres⁴³. Ambas versiones comparten la idea de que el acceso de las

⁴³ Veasé VVAA, 1991.

mujeres a la representación política supondría un cambio en el contenido de la política y en la forma de hacer política.

La sub-representación indica que hay un problema, ya que, si no hubiera diferencias sustanciales entre hombres y mujeres, blancos y negros, pobres y ricos, los elegidos serían sin duda una muestra más aleatoria de los electores. Pero la reiterada sub-representación de cualquier categoría social nos está indicando que hay un problema. Una desviación tan marcada no puede ser nunca un resultado accidental, se tiene que deber a algo, y se tiene que poder encontrar la explicación de ese algo.

Para hablar de esta representación política con perspectiva de género Marcela Lagarde propone el término “Democracia Genérica” (Lagarde, 1996, págs. 189-235) que consistiría en considerar que la diferenciación sexual en las condiciones y experiencia ha producido un punto de vista específicamente de mujer que es o complementario o antagónico al del hombre. Cualquier sistema de representación que excluye consistentemente a las mujeres no es sólo injusto; no se puede tomar ni siquiera como representativo.

Es lugar común aceptar que la democracia representativa no puede ser un reflejo perfecto de la sociedad, para que esto fuera así y se produjera ese perfecto reflejo no quedaría otro camino que el de reunir a todos los ciudadanos y ciudadanas en una asamblea general⁴⁴. Así pues reconocidos los límites de la representación y moviéndonos dentro de ellos, tendríamos que preguntarnos sobre las categorías⁴⁵ que junto con la categoría “mujeres” tendrían que aparecer representadas (Young, 2000, pág. 308). Polemizar esta cuestión nos hace preguntarnos si lo que queremos es que los intereses de las mujeres sean representados por mujeres o sus necesidades y preocupaciones sean representadas por los partidos a los que apoyamos.

⁴⁴ Dejando de ser democracia representativa para convertirse en democracia participativa o directa.

⁴⁵ Categorías entendidas en sentido de “grupos”.

La política de paridad (50%) tiene una virtualidad para trabajar políticamente en el interés de las mujeres, y es hacer visible de forma moderada que las mujeres pueden ser descritas como una “categoría” cuyos intereses deben ser representados. Luego la cuestión relevante ya no sería ser representadas como mujeres individuales (mujeres con su derecho a votar y a presentarse en las elecciones para ser elegidas), sino ser representadas como grupo. El argumento justificativo sería el siguiente. “Debido a su posición materialmente diferente en la sociedad, las mujeres tienen intereses objetivamente diferentes de los hombres, pero el ingreso de las mujeres como actores individuales en la escena política no significa que se persigan activamente esos intereses” (Sapiro, s.f.) Siendo así ¿qué es lo que constituye el problema de la representación? La realidad muestra que, si bien es cierto que las mujeres políticas desarrollan diferentes estilos de compromiso político, también lo es que no son muy explícitas a la hora de hablar en nombre de las mujeres. Es bastante habitual que todas aquellas políticas que favorecen a las mujeres se introduzcan en la agenda política como un subproducto del cambio de circunstancias generales. No cabe ninguna duda de que existe la necesidad de elegir a más mujeres, como hemos visto, es una condición necesaria, pero está claro que no es suficiente. Las cuotas siguen sin lograr uno de los fines para las que fueron pensadas y creadas y aunque sean una buena estrategia para lograr el fin perseguido, la igualdad social de mujeres y hombres, deben ir acompañadas de políticas con perspectiva de género.

Podemos encontrar algunas propuestas en los llamados “partidos feministas” que se presentan en distintos países y a distintas contiendas electorales.

Parten de dotar al vocablo poder del siguiente significado “Poseer un poder, es poseer la capacidad para realizar algo”⁴⁶. Las mujeres que así

⁴⁶ Es una de las acepciones del vocablo “poder” que podemos encontrar en el diccionario (María Moliner, 1984).

entienden el poder admiten que la situación de opresión en la que viven las mujeres también responde a la existencia concreta del poder político y social que ejercían los hombres sobre las mujeres. Poder, que habían ejercido históricamente en contra de las propias mujeres, de forma absoluta y autoritaria, es decir, a través de la fuerza (Machinon, 1995).

Cuando no se considera con detenimiento que existen distintas formas de ejercer el poder, se puede caer en el error de reducir todas a una, a la de identificar el poder con la dominación. Y fruto de esa apreciación las organizaciones de mujeres abandonaron durante mucho tiempo aquellos caminos en los que intuían, creían o veían algo que se pareciera al poder patriarcal (Amorós, 1982).

Los partidos feministas entienden que la situación de opresión en la que viven las mujeres es tan polifacética como las innumerables maneras en las que se expresa y se ejerce el poder, y como parten de la necesidad de cambiar muchos de los ámbitos donde éste se ejerce, llega un momento en el que no encuentran ninguna objeción razonable para no incidir en el ámbito del poder político o de la representación en la democracia liberal. Cuando se enfrentan a la máxima de que “el poder corrompe” aún reconociendo la existencia de algunas dudas razonables, lo que no olvidan es que el término poder es un término dialéctico. Afirman que el poder debe negociarse permanentemente, es decir, transitar de unos grupos a otros, compartirse/repartirse.

Como ya hemos dicho en algunas de las páginas de este trabajo, los hombres hicieron un pacto interclasista que no fue intersexual (Pateman, 1995). La historia del sujeto político moderno es la historia de un sujeto no neutro sexualmente. De ahí se concluye que la diferencia sexual es políticamente relevante, y la crítica que hace el feminismo a los conceptos de libertad, justicia, derechos, poder, público-privado, ciudadanía, democracia, porque las mujeres están excluidas como colectivo. Al mismo tiempo, el

feminismo introduce temas que al estar relacionados históricamente con las mujeres no eran, ni hoy en día lo son en gran medida, considerados políticamente “importantes” en el ámbito del poder político. Las muertes por terrorismo movilizan personas y recursos las muertes por machismo no movilizan ni personal ni recursos. Las políticas feministas persiguen incluir en la agenda política cuestiones tales como el aborto, la sexualidad, la maternidad, el trabajo doméstico, la corresponsabilidad, el cuidado, etc.

Entre sus propuestas está la de tener en cuenta la experiencia histórica y personal de las mujeres y como consecuencia la de intentar hacer una política que no privilegie el espacio público a costa de considerar el espacio privado como un espacio políticamente irrelevante. Una política que considere la posibilidad de lograr una sociedad democrática en la que las mujeres sean ciudadanas de pleno derecho, tal y como lo expresa (Pateman, 1995, pág. 63): “El problema más profundo y complejo para la teoría y práctica política es cómo pueden incorporarse plenamente en la vida política los dos cuerpos de la humanidad, tanto la individualidad femenina como la masculina: ¿cómo puede transformarse el presente de dominación patriarcal, de oposición y dualidad, en un futuro de diferenciación autónoma, democrática?”. Este es el reto y como dice (Agra, 1995) “no se resuelve únicamente con oponer a la democracia liberal la democracia activa, participativa. El entrecruzamiento entre feminismo y democracia lleva a una redefinición de las esferas pública y privada, desde parámetros no marcados por la diferencia sexual política, lleva a extender la democracia a la esfera doméstica, a la esfera del trabajo. Ensanchamiento de la democracia, democratización de la vida cotidiana, de los tiempos, y las responsabilidades. Quizá ésta sea una interpretación ajustada del famoso lema “lo personal es político”, una concepción más amplia del poder, lo cual no implica afirmar que lo personal y lo político sean idénticos, sino un cambio de la política tradicional, una transformación derivada de la irrupción de las mujeres en el espacio público-político”.

Las organizaciones de mujeres que aspiran a la representación cualitativa, es decir, con perspectiva de género, reconocen que la irrupción de las mujeres en el ámbito de la representación política se está produciendo a través de la incorporación de mujeres a título individual en los partidos políticos, y/o por los sistemas de cuotas que dichas mujeres intentan implantar en los mismos. Pero, aunque valoran ambas cuestiones como positivas, no dejan de pensar que “alguien” se queda fuera: y esas que se quedan fuera ellas dicen que son las mujeres. De alguna manera no les falta razón porque, aunque veamos la presencia de algunas mujeres en el ámbito político, lo cierto es que las mujeres como grupo siguen excluidas de la política, como un colectivo con una problemática específica.

Las mujeres que aspiran a la representación con perspectiva de género, lo plantean como un paso más dentro del proyecto que trabaja por lograr que las mujeres concretas, con sus intereses y necesidades, estén representadas en el poder político. Aspiran a tener continuidad en el espacio y en el tiempo, con una infraestructura y organización distinta de los partidos políticos. Señalan que los hombres en el ejercicio del poder han usado el poder de nombrar para construir distintos espacios y adjudicarlos. Mientras ellos transitan cómodamente entre los distintos espacios que han creado excluyen a las mujeres de uno de ellos -el público- haciéndoles creer que las cuestiones que en él se tratan nada tienen que ver con ellas, y que lo que les interesa, no es digno de ser expresado en tan inmaculado espacio. A este último, le dan el valor de lo “universal”, ignorando que lo universal sólo puede ser la suma de lo público y lo privado. Único espacio que estas organizaciones de mujeres están dispuestas a nombrar/calificar de legítimo y universal⁴⁷

⁴⁷ Alternativa Feminista en Suecia logró una representante en las últimas elecciones europeas.

4. Sobre legislación y jurisprudencia de las cuotas electorales

Como hemos tenido oportunidad de ver hasta el momento, son muchos los avatares, teóricos, sociales, políticos y jurídicos que la participación política de las mujeres ha tenido y tiene a lo largo de todo el planeta, a continuación vamos a describir muy brevemente lo que ha sucedido en tres estructuras político-administrativas⁴⁸ diferentes y que a mi entender reflejan las complejas relaciones que se dan entre el legislativo⁴⁹, el judicial y la sociedad civil en forma de movimiento de mujeres. Espero que se tenga en cuenta el interés de esa descripción. En ningún caso pretende ser un estudio exhaustivo ni tan siquiera minucioso, ni de la legislación, ni de la dogmática ni de la jurisprudencia, sobre la materia que nos ocupa⁵⁰. Me limitaré a revisar someramente algunos de los hitos políticos y jurídicos⁵¹ que hacen que las legislaciones de estas tres estructuras político-administrativas hayan recogido de forma sustancialmente diferente en sus normas, la composición de las listas electorales en lo referente al modelo de cuotas de género.

⁴⁸ Puede sonar extraño, pero por una parte, el hecho de que la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) legislara de forma sustancialmente diferente la presencia de mujeres en las listas electorales en el ámbito de sus competencias cuando todavía no existía ninguna regulación sobre la materia a nivel estatal, y por otra parte el que posteriormente el Tribunal Constitucional español se pronunciara sobre la misma, nos obliga a considerarla desde el punto de vista conceptual. Como la CAPV es una Comunidad y no un Estado me he referido a los tres ámbitos en términos de unidades político-administrativas, espero haber acertado.

⁴⁹ Es fundamental para la cuestión que nos ocupa no perder de vista que son los partidos políticos los instrumentos que los estados sociales y democráticos de derecho han encontrado para representar a la ciudadanía. Los partidos políticos son los encargados de representar la “soberanía popular”.

⁵⁰ Trabajo que a día de hoy sigue pendiente.

⁵¹ Para el conocimiento de la realidad mexicana entre otros imprescindible conocer: (Ríos Tobar, 2008); (Ortíz, 2014) y (Medina, 2014).

Tanto los procesos legislativos como los judiciales han respondido a lógicas diferentes que demuestran que ni la cuestión de la representación política de las mujeres ni la regulación sobre la paridad están resueltas o tienen una única manera de entenderse y por lo tanto de aplicarse.

En el caso mexicano, al que nos referiremos con más detalle en el siguiente epígrafe, encontramos la última reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014 (Unión, 2014). En esta reforma podemos observar como el Constituyente no se limita a realizar una reforma sustantiva en materia electoral, parece que sus pretensiones más que reformadoras son transformadoras puesto que la reforma de la Constitución que realiza el Constituyente supone asumir la propuesta de un nuevo pacto social, el de la Democracia Paritaria (Scott, 2012). Veremos detalladamente cómo se ha llegado a aprobar el art.41 de la Carta Magna en el que se recoge la obligación de los partidos políticos de respetar la paridad de mujeres y hombres en la composición de las listas electorales tanto en las candidaturas a legisladores federales como locales⁵².

A diferencia de lo que ha sucedido en países como Francia donde la reforma constitucional ha sido necesaria para no cuestionar el “universalismo republicano” o en el caso de México donde la misma se ha producido por voluntad del Constituyente, en el caso de España, donde históricamente las reformas constitucionales se han convertido en un gran problema político, la reforma de la Constitución no ha sido precisa. Ello se debe por lo menos a dos razones. Una tiene que ver con lo que se denomina el “bloque de constitucionalidad” y que permite al Tribunal Constitucional hacer una interpretación utilizando el criterio de “razonabilidad” para no declarar inconstitucional la norma que regula las cuotas electorales. El criterio o argumento de la razonabilidad tiene su principal fundamento en

⁵² Esta reforma pretende evitar que se produzcan fraudes de ley y clarificar en la medida de lo posible la actividad interpretativa de los tribunales electorales.

el “consenso”, es decir que el TC entenderá como razonable aquello que sea comúnmente aceptado por la comunidad de que se trate. Y la segunda razón, quizás la que ha permitido el “consenso”, es que la norma que regula las cuotas electorales lo hace bajo la fórmula de “composición equilibrada de las listas electorales”, fórmula menos radical que la implantada en otros ordenamientos, puesto que debe ser entendida como “la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el 60% ni sean menos que el 40%”. La composición equilibrada no es la paridad, lo que nos permite afirmar que en el caso español todavía no se ha producido, por lo menos en clave legislativa, el nuevo pacto social demandado por las mujeres, el que se encuentra en la base de la democracia paritaria.

Los casi 40 años de aplicación de normas de cuotas electorales no han producido el efecto deseado y ahora tendremos que seguir investigando cuáles son los efectos de la aplicación de las normas de paridad. Como ya hemos dicho la paridad ha sido entendida desde el principio como una cuestión de presencia, reflejo, representación “cuantitativa”, es decir, que, si las mujeres componen la mitad de la sociedad, se considera justo que el poder se reparta entre mujeres y hombres en la misma proporción. Pero también lo ha sido como la posibilidad de una representación “cualitativa diferente”⁵³, los partidos feministas que se presentan a las contiendas electorales así lo demuestran⁵⁴. Este es el motivo, la posibilidad de una representación política desde la perspectiva de género, por la que la Ley 4/2005, de 18 de febrero⁵⁵, para la Igualdad de Mujeres y Hombres en sus Disposiciones Finales Cuarta y Quinta, en la cuarta en el punto 4º y en la quinta en el punto 1º, modifican la normativa electoral al Parlamento

⁵³ (Campos, 2014).

⁵⁴ En las últimas elecciones al Parlamento Europeo y una vez más en Suecia, Alternativa Feminista ha conseguido una representante parlamentaria.

⁵⁵ “La participación de las mujeres en los procesos políticos y la incidencia de la Ley 4/2005, de 18 de Febrero, para la igualdad de mujeres y hombres en la institución democrática de las Juntas Generales de Gipuzkoa” en VVAA, 2014.

Vasco⁵⁶ y a las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa⁵⁷, y donde la fórmula que se aprueba para la composición de las listas electorales será la “*de estar integradas **por al menos un 50% de mujeres***”, esta fórmula permitía la presencia en un partido político feminista como Plazandreok compuesto al igual que el resto de grupos del MF sólo por mujeres. Este grupo se venía presentando a las elecciones municipales, cuya competencia regulativa le corresponde en exclusiva al Estado español, y a las Juntas Generales de los Territorios Históricos, cuya competencia le corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco, con listas electorales compuestas sólo pro mujeres. El Parlamento Vasco consensuó esta fórmula en 2005, como una medida de acción positiva, pero el TC español la declaró inconstitucional en 2009 en la sentencia STC 13/2009, de enero de 2009, cuando resolvió el recurso de inconstitucionalidad 4057-2005, interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso a Ley vasca de igualdad del Parlamento Vasco antes mencionada. Entre la aprobación de la ley vasca en 2005 y la sentencia del Tribunal Constitucional en 2009 se aprueba la ley española de igualdad en 2007. El Tribunal Constitucional utilizará la formulación sobre la composición de las listas electorales de la ley española para declarar inconstitucional la formulación de la ley vasca de igualdad, “al menos un 50% de mujeres”.

4.1 El caso mexicano

Como ya he dicho haré un uso muy limitado y restrictivo de los tres casos que consideraré ya que no se trata tanto de dar cuenta detallada de los mismos como de considerarlos para ejemplificar lo que constituye la

⁵⁶ Modifica la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco.

⁵⁷ Modifica la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

parte central de este trabajo, que no es otra que la teoría feminista del derecho y su metodología de estudio y análisis⁵⁸.

Describiré muy brevemente lo que ha sucedido en México a través de la información recabada en distintos trabajos publicados en los últimos años. Algunos de los más importantes publicados en la Revista Mexicana de Derecho Electoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En lo que se refiere a las cuestiones medulares que afectan a los derechos político-electorales la realidad vivida por las mujeres mexicanas no se diferencia sustancialmente de la vivida por las mujeres de otras partes del mundo, aunque si podemos señalar algunas peculiaridades que tienen que ver con los periodos históricos en los que se logran, y con la efectividad del ejercicio de los mismos dada la posición que ocupan las mexicanas en la sociedad y en su cultura.

Al igual que en otras democracias formales los antecedentes de los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas transitan por los mismos senderos conceptuales y políticos. Hasta bien entrado el siglo XX se les negaban debido al estatuto jurídico que ostentaban las mujeres casadas. Como sabemos el mismo se equiparaba al de un menor de edad o al de un incapaz legal, por lo que los argumentos manejados para negarles los derechos político-electorales, lo mismo que sucedía en otros países, consistía en afirmar que otorgar el voto a las mujeres se traducía en dar un doble voto a sus maridos. Pero existía un argumento propiamente mexicano el que consistía en sostener que otorgar el voto a las mujeres era una forma indirecta de permitir la participación política del clero.

⁵⁸ Por lo tanto la exposición será muy concisa, dejando para posteriores estudios un análisis detallado y pormenorizado del mismo. También quiero señalar que si bien conozco con mucho detalle y precisión los casos vasco y español, siendo experta en los mismos no lo soy del caso mexicano.

El movimiento sufragista⁵⁹ se organiza en México y después de las protestas de 1910⁶⁰ consigue en el año 1923 que en Yucatán, Elvira Carrillo se convierta en la primera mujer electa como diputada local⁶¹. Pero no es el único motivo por el que debemos recordar esta fecha. En el año 1923 también se obtiene el sufragio activo para una parte de las mujeres mexicanas, puesto que en San Luís de Potosí las mujeres logran el derecho al voto (sufragio activo y pasivo) aunque de forma restrictiva ya que sólo podrán ejercerlo en el ámbito municipal, es decir, sólo podrán concurrir como elegibles o electoras en las elecciones municipales. Finalmente en 1947 se extiende a todo el territorio y todas las mujeres mexicanas obtendrán el derecho al voto en el ámbito municipal⁶², aunque tendrán que esperar hasta 1953 para ver como su derecho al sufragio activo y pasivo es reconocido formalmente también en el ámbito federal⁶³.

El logro obtenido por el movimiento sufragista, el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres, se tradujo, como en tantos países, en una

⁵⁹ Sobre el MF y el movimiento sufragista en México Ver: (Gutiérrez, 2011) y (Galeana, 2014).

⁶⁰ Sobre El Club femenil “Las Hijas de Cuauhtémoc” Ver (Ranero, 2011).

⁶¹ Es una paradoja universal el hecho de que las mujeres obtengan el sufragio pasivo antes que el activo. Hecho que no ha garantizado su presencia en los lugares donde se toman las decisiones que afectan a toda la ciudadanía.

⁶² El 24 de diciembre de 1946 y a iniciativa del diputado Miguel Alemán, la Cámara de Diputados aprobó el derecho al voto de las mujeres (sufragio activo y pasivo) en el ámbito municipal, que entró en vigor el 12 de febrero de 1947.

⁶³ El 2 de diciembre de 1952 el Congreso de la Unión aprueba la iniciativa de Adolfo Ruiz Cortines para la reforma del art.34 de la Constitución que restringía los derechos político-electorales de ciudadanía de las mujeres. La reforma del art. 34 entra en vigor en 1953 al ser publicada en DOF el 17 de octubre de 1953. El nuevo artículo 34 de la Constitución recoge expresamente la ciudadanía de las mujeres bajo la fórmula “Son ciudadanos de la República los varones y las **mujeres** que teniendo...”. La anterior redacción del art.34, la de 1917 decía “Son ciudadanos **todos los** que teniendo...”. Con esta redacción se pone en evidencia lo que las filólogas y lingüistas feministas de la lengua española han denunciado una y otra vez. El universal masculino a veces incluye a las mujeres y otras veces no, por lo que es necesario que nombremos a las mujeres, siguiendo el dicho de que “lo que no se nombra no existe”.

mayor participación de éstas en la vida política y pública de sus respectivos países. Pero el patriarcado seguía actuando y pasados los años, en los años 80 del S.XX el movimiento feminista constató que esta mayor participación no se traducía, en la misma medida, en una mayor presencia de las mujeres en los órganos de representación política ni en los lugares donde se tomaban las decisiones que afectaban a toda la ciudadanía.

La escasa presencia de mujeres en las distintas cámaras, en México no suponía ni un 10% del total ⁶⁴, será el origen de la lucha por la democracia paritaria. La nueva fase reivindicativa para la obtención de los derechos político-electorales de las mujeres se conformará de forma transversal, la demanda de estos derechos se llevará a cabo por mujeres de distintos partidos políticos, del MF, de femócratas de la administración y de organizaciones internacionales de mujeres. La exigencia de que se aprueben “leyes de cuotas” será el elemento fundamental de esta nueva realidad.

Una cierta peculiaridad mexicana, aunque no en exclusiva, la constituye el hecho de que algunos partidos políticos introducen cuotas de género en sus organizaciones antes de que se aprueben leyes de cuotas (Martínez M. y., 2010). El PRD es el primero que aprueba un porcentaje del 20% de mujeres en su dirección y un 30% de mujeres en la composición de las listas electorales en el año 1993. El PRI por su parte asumió la recomendación de no presentar más del 70% de candidatos del mismo sexo, es decir no más del 70% de hombres, en su convención de 1996. En el caso mexicano, podemos afirmar que las cuotas voluntarias asumidas por los partidos políticos en 1993 y 1996 han sido el origen de las posteriores modificaciones en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)⁶⁵ iniciándose así la aplicación de acciones positivas

⁶⁴ A. Medina y M. Ríos Tobar, pp.166.

⁶⁵ En 1993 el art.175.3 del COFIPE que hace referencia a la necesidad de que los partidos políticos promuevan “en los términos que determinen sus documentos internos una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”. Ver: (Carbonell, 2003). Igualmente en 1996 con el Artículo transitorio XXII del Decreto de reforma del COFIPE se pretende que los partidos aseguren que ninguno de los dos sexos ocupe más del 70% de los puestos de diputados por los dos principios.

(Martínez F. , 2014) en materia electoral configuradoras del modelo de cuotas de género. Pero este hecho más que un compromiso de los partidos políticos con la idea de la necesidad de que las mujeres estén presentes en los órganos de representación y decisión, dado que constituyen más del 50% de la población mexicana, debe ser interpretado como un intento de control del cambio por parte de los varones cooptados por el poder.

Podemos decir, de manera muy esquemática, que en México este modelo, el de las cuotas de género, se construye entorno, a 4 hitos jurídicos, éstos se producen en el ámbito de la legislación electoral fruto de las sucesivas reformas del COFIPE, y en el ámbito de la jurisprudencia con los pronunciamientos de los tribunales electorales. El conjunto de la actividad legislativa y jurisprudencial es la que conducirá al actual modelo de paridad logrado tras la reforma de la Constitución Federal de 2014 que recoge el Principio de Paridad de Género en las Candidaturas.⁶⁶

El primer hito se produce en 1996⁶⁷ y lo constituye un hecho legislativo, la reforma del COFIPE. Esta reforma persigue que todos los partidos de ámbito nacional consideren en sus estatutos que las candidaturas a senadores y diputados por ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional, no excedan el 70% para un mismo sexo, procurando una mayor participación política de las mujeres. Sobra decir que cuando se hablaba de no más del 70% de un sexo se sobreentendía que no más del 70% de varones. Pero formalmente este cambio del COFIPE se recoge como una recomendación por lo que su incumplimiento no conlleva ningún tipo de sanción. Como era de esperar, bajo la forma de recomendación el principio no se cumplió y quedó reducido a una simple declaración de principios no superando el ámbito de lo políticamente correcto. Además esta recomendación no hacía alusión a la posición que debían ocupar mujeres y hombres en las listas por lo que se podían configurar

⁶⁶ Aplicado a la Jornada Electoral del 7 de Junio de 2015.

⁶⁷ Con un precedente en 1993 donde se instaba a los partidos políticos a promover una mayor participación de las mujeres. Se hacía de forma totalmente imprecisa.

de tal manera que el 30% fueran mujeres pero ocupando los puestos finales de las listas o incluso los puestos de suplentes. No es difícil entender que mediante esta formulación el fin que perseguía la norma, mayor número de mujeres en los puestos de representación y decisión política, nunca se lograría. Bajo esta fórmula los partidos políticos podían evitar la aplicación real de la norma. Esta tímida reforma del COFIPE expresada, como hemos dicho, en una formulación ineficaz de cara al logro del objetivo perseguido obliga a una posterior reforma del COFIPE, dado que la adopción de la norma no se traducía en una mayor presencia de mujeres en el Senado ni en la Cámara de Diputados. Si antes de la entrada en vigor de la norma la presencia⁶⁸ de mujeres en el Senado era de un 12,5% y en la Cámara de Diputados de un 14.1% después de su entrada en vigor el porcentaje de mujeres era del 14,8% en el primero y 17, 4% en la segunda. Sobra decir que estas cifras se diferencian muy poco de las anteriores y lo que es peor la presencia de mujeres queda muy lejos de la pretendida presencia perseguida del 30%.

El segundo hito legislativo se produce en 2002. El 24 de junio de este año se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la reforma del COFIPE. Esta reforma requirió de la iniciativa legislativa y del pronunciamiento judicial. Desde el punto de vista político-legislativo precisó que mujeres que ocupaban puestos de poder en sus partidos, así como en distintas instituciones se pronunciaran claramente a favor de la implementación de políticas de acción positiva a favor de las mujeres y por otra requirió de pronunciamientos judiciales en relación a la cuestión de que si las cuotas constituían o no un atentado contra el principio de igualdad y el de no discriminación. El de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue determinante. En la acción de inconstitucionalidad 2/2002, expresó que las

⁶⁸ De ahora en adelante todos los datos porcentuales referidos a la presencia de mujeres en el Senado y en la Cámara de Diputados en los tramos referenciales de (1994-1997), (1997-2000), (2000-2003), (2003-2006), (2006-2009), (2009-2012) (2012-2015) estarán sacados de las bases de datos del Instituto Nacional Electoral de México, el INE. (www.ine.mex)

cuotas de género no son contrarias al orden constitucional⁶⁹. De esta manera la reforma de 2002 convertía la recomendación de 1999 en obligación y además introducía un mandato de posición en las circunscripciones plurinominales. El art.175.a establecía que los partidos no podían superar el 70% de registros de candidatos propietarios del mismo género, es decir, que las listas de representación proporcional debían estar compuestas por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista debía colocarse una candidatura de género distinto. La norma preveía una sanción, recogida en el art.175.b, para quienes no cumplieran el criterio al presentar el registro de candidaturas, la sanción consistía en rechazar el registro de candidaturas una vez no se hubieran subsanado los errores en un plazo de 48 horas. La aplicación de esta reforma supone que 200 de los 500 escaños de la Cámara de Diputados deberían estar ocupados por mujeres. Esta reforma no afecta a los 300 escaños uninominales elegidos por mayoría relativa regulados por (art.175.c.3 del COFIPE). En este caso el límite queda establecido en 210 candidaturas del mismo sexo de las 300, pero la presencia no significa ni garantiza que sean elegidas. Además, la reforma establecía que los partidos políticos que seleccionaban mediante primarias a sus candidatos para los distritos uninominales quedaban exentos del cumplimiento de la norma, es decir, de la cuota del 70%.

Como hemos dicho la iniciativa legislativa para la reforma de 2002 del COFIDE precisó entre otras de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la cuestión de inconstitucionalidad⁷⁰ de la ley

⁶⁹ Al igual que otros tribunales, entre los que se encuentra el Tribunal Constitucional Español, mantenía que las cuotas de género no violan los principios de igualdad y no discriminación, recogidos en los arts. 10., 40., 34., y 41. de la Carta Magna. Se puede consultar la sentencia en la siguiente dirección. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/24inconst_18mar02.doc

⁷⁰ Cuestión de inconstitucionalidad iniciada por dirigentes gubernamentales panistas que apenas pasado un mes de su interposición se retractó y solicitó a la Suprema Corte de Justicia que desestimara su recurso. Fruto del rechazo a la cuestión de inconstitucionalidad de las mujeres del PAN.

de cuota de género aprobada por la asamblea del estado de Coahuila. El pronunciamiento favorable a la constitucionalidad de la cuota introducida en la ley electoral del estado de Coahuila favoreció que la reforma fuera aprobada definitivamente por el Congreso por una clara mayoría, 403 votos a favor, 7 en contra y 12 abstenciones.

Si la aplicación de la reforma de 1999 supuso un aumento significativo de la presencia de mujeres en las listas, pero ninguno de la presencia efectiva de las mujeres en el Senado y en la Cámara de Diputados, no podemos ocultar que con la aplicación de la del 2002 se producen resultados similares. Los datos hablan por sí solos, en las elecciones de referencia del periodo 2003-2006 la presencia de mujeres en el Senado es del 18,8%, 3 puntos porcentuales por encima del obtenido en el anterior periodo y en el caso de la Cámara de Diputados del 22,6%, aumento que se encuentra también en torno a los 3 puntos porcentuales. En ambos casos la aplicación de la normativa se queda lejos de obtener los resultados pretendidos, es decir, el de la presencia de un 30% de mujeres en el Senado y en la Cámara de Diputados. Ya sabemos, dicho de una forma muy esquemática, que una de las razones más importantes de la ineficacia de la norma se debe a la posición de salida que ocupan las mujeres en las candidaturas, pero no sólo.

En este sentido comparto la posición defendida por el Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Alejandro Luna Ramos en su artículo juzgar con perspectiva de género (Luna, 2010), en el que se plantea la situación real de sub-representación en la que histórica y actualmente se encuentran las mujeres mexicanas así como la necesidad de que el Estado Mexicano ponga remedio a esta situación a través de una adecuada aplicación del derecho antidiscriminatorio a favor de las mujeres. Afirma que este objetivo es inalcanzable sin la debida formación de la judicatura en derecho electoral con perspectiva de género. Como en tantos otros ámbitos del derecho, en el ámbito electoral es fundamental saber cómo se puede y debe juzgar con perspectiva de

género. Comparto la opinión que por otra parte es universal, nuestras viejas facultades de derecho tienen una gran tarea por delante para adaptarse a los grandes cambios que introduce la globalización también en el derecho y en sus sistemas electorales.

Ante la persistencia de una realidad que aún, respetando la norma, mayor presencia de mujeres en las listas electorales, no respeta su espíritu, mayor presencia de mujeres en el Senado y en la cámara de Diputados, la reforma se hace ineludible. Pero cuál había sido el motivo para que después de la reforma de 2002 la presencia de mujeres en el Senado y en la Cámara de Diputados siga siendo prácticamente la misma. Una de las razones la podemos encontrar en el ámbito de aplicación de la norma. La reforma contempla que, en el caso de las candidaturas de mayoría relativa, la cuota de género se aplicará sólo a aquellas candidaturas cuyo método de selección sea por designación, y no a aquellas candidaturas cuyo método de selección sea mediante voto directo. Según Adriana Medina (Medina, 2014) los partidos políticos tomaron buena nota y eludieron de forma directa el cumplimiento de la norma confeccionando sus candidaturas mediante la fórmula que les eximía de la aplicación de la cuota, y de forma indirecta logrando que candidatas a senadoras o diputadas electas renunciaran a su puesto cuando sus suplentes eran varones. Durante las Legislaturas federales, fruto de las elecciones de 2003, 2006, esta práctica parecía constituir un hecho aislado en ningún caso una decisión consciente de incumplimiento de la norma.

La obstinada realidad, la falta de presencia de mujeres en las cámaras, indica que una reforma sustantiva del COFIPE se hace necesaria en el complejo camino para lograr la paridad en la representación política. Esta nueva reforma se produce en el marco de la reforma electoral de 2007-2008, desde un punto de vista iusfeminista la legislación y jurisprudencia que se produce en torno a esta reforma determina con gran claridad cuáles son los argumentos políticos y jurídicos que se manejan a favor de la igualdad

de mujeres y hombres, democracia paritaria, y cuáles en contra del logro de dicha igualdad.

Así llegamos al tercer hito, el de 2007-2008. A finales del 2007 el Congreso de la Unión aprueba la reforma electoral que será publicada en el DOF el 14 de enero de 2008⁷¹. Los cambios introducidos por el legislativo reforman por tercera vez las disposiciones que hacen referencia a la representación de mujeres y hombres en ambas cámaras. El nuevo art.219.1 dice *“las solicitudes de registro, tanto de candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad”*. Aumento cuantitativo de cuota acompañada de una indicación de posición ya que el legislativo establece que las listas plurinominales deben incluir al menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos⁷². No debemos olvidar que en esta ocasión también las candidaturas de mayoría relativa no deben aplicar el principio de presencia equilibrada siempre y cuando cumplan con la norma de ser el resultado de un proceso de elección democrático

⁷¹ Para consultar reforma de 2008 del COFIPE http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b

⁷² Se asemeja al principio de “presencia equilibrada” de Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres cuya Disposición Adicional II modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General añadiendo un nuevo artículo, el 44.bis. En él se exige que, en la composición de las listas electorales, en tramos de 5, en ningún caso podrá haber más del 60% ni menos del 40% de cada uno de los dos sexos. En la reforma del COFIPE de 2007-2008 los artículos relativos a la presencia equilibrada son los arts. 219 “1. *De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido*”. Art.220 “1. *Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada*”.

conforme a los estatutos de cada partido. Pero con estos claroscuros y reconociendo que ésta es una modificación importante no es ni la única ni la más efectiva. Igualmente, el legislativo establece una indicación de tipo económico. En el art.78 del COFIPE se indica que todos los partidos destinaran, al menos, el 2% del gasto ordinario en actividades para la capacitación y formación del liderazgo político de las mujeres. Podríamos afirmar que el concepto de empoderamiento de las mujeres empieza a permear las instituciones y los instrumentos de poder y representación política del Estado.

Puede parecer que hay una mayor sintonía entre la disposición normativa y su aplicación, pero como veremos a continuación esto es cuando menos discutible. Como ya nos adelantaba el Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Alejandro Luna Ramos en su artículo juzgar con perspectiva de género⁷³ no es suficiente la existencia de la norma en materia de justicia paritaria es imprescindible la formación de las y los operadores jurídicos. En este sentido el doctor Santiago Nieto Castillo y la licenciada Paloma Orona (Nieto, 2012) hacen referencia a la aparición de nuevas conceptualizaciones de los derechos humanos y por ende a la aparición de los nuevos derechos humanos de las mujeres. Entre estos nuevos derechos aluden a los derechos de representación política y administrativa en condiciones de paridad. A lo largo del artículo y en su empeño de mostrar lo que puede significar juzgar con perspectiva de género, afirman que se pueden hacer visibles las discriminaciones en el mismo momento de la impartición de justicia. Para ello consideran que la función judicial con perspectiva de género (Apreza Salgado, 2012) implica realizar una lectura especializada, experta, de los textos a aplicar con el objeto de no permitir ningún tipo de aplicación discriminatoria ⁷⁴

⁷³ (Luna, 2010).

⁷⁴ Como discriminación indirecta. (Martínez F. , El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo, 1995)

para las mujeres ya sea implícita o explícitamente (expresamente). En este artículo hacen un repaso de algunos de los precedentes jurisprudenciales que desde la reforma de 2007- 2008 hasta 2010 han afectado a cuestiones relevantes relacionadas con los derechos político-administrativos de las mujeres como son: 1) el expediente SUP-JRC-96/2008 que se refiere a cuestiones relacionadas con la sustitución de candidatas por varones que afectan a las cuotas de género impuestas por la norma; 2) el expediente ST-JDC-295/2009 que resuelve sobre la demanda de inconstitucionalidad por decidir registrar a una mujer antes que a un varón como candidata a diputada federal, se alega que dicha decisión atenta contra el principio de igualdad consagrado en la Constitución; 3) en el expediente SUP-461/2009, donde una mujer recurre la lista de la que forma parte porque considera que el lugar que le otorgan no respeta la debida alternancia en las listas de representación proporcional; 4) en el expediente SX-JRC-17/2010 (Ansolabehere Sesti, 2014) se dirime la cuestión sobre si las cuotas de género además de a las candidaturas propietarias deben ser respetadas en las candidaturas suplentes. La resolución obliga a que en las candidaturas suplentes las mujeres sean sustituidas por mujeres y finalmente; 5) en el expediente SUP-JDC-28/2010 se dirime la cuestión de la alternancia y rotación en el Tribunal Electoral de Sonora.

Todas las cuestiones suscitadas ante los Tribunales Electorales nos permiten hacernos una idea de lo complicado que resultaba aplicar las normas sobre las cuotas electorales, tanto es así que Laura Lizette Aragón (Aragón, 2011) dedica el análisis de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, contenida en el expediente SUP-JDC-1154/2010, a llamar la atención sobre lo que se puede esperar y no de la interpretación de la legislación sobre cuotas de género entendidas como acciones afirmativas a favor de las mujeres por quienes no comparten el objetivo para el que fueron creadas, la democracia paritaria.

Como ya hemos dicho en páginas anteriores las normas que regulan estas cuotas deben ser muy precisas en todos y cada uno de los temas que afectan a la legislación electoral. La lucha por el poder en sede política se traslada con demasiada facilidad a la sede judicial. Siendo consciente de que muchos son los factores que intervienen para que el Constituyente decida legislar en una dirección, no podemos dejar de señalar que toda esta casuística ha generado una acertada jurisprudencia que como precedentes muy relevantes han logrado que el Constituyente se haya dado cuenta de que era una tarea inexcusable la creación de normativas más precisas que dejaran el menor número de cuestiones a posteriores interpretaciones de los tribunales.

En esta nada pacífica situación, donde a pesar de la legislación a favor de la presencia de las mujeres en los órganos de toma de decisiones, los partidos políticos (Baldez, 2008), principales agentes de la representación política de la ciudadanía parecen aplicar una estrategia patriarcal encaminada a mantener los privilegios de los varones a través de su sobre-representación política. Por una parte, aprueban reformas legislativas encaminadas a lograr una mayor presencia de las mujeres en los órganos de representación política, pero por otra ejecutan acciones claramente orientadas incumplir las normas que aprueban. Lo hacen mediante una doble estrategia. Por una parte colocando un mayor número de mujeres candidatas en puestos de suplencia; y por otra colocando a las mujeres candidatas en posiciones inseguras, es decir, en distritos donde sus partidos tienen muy pocas posibilidades de obtener buenos resultados ⁷⁵. Esta doble estrategia de los partidos hace que el aumento de la presencia de mujeres electas se convierte en irrelevante, inapreciable.

Pero aquí no se terminan las dificultades. Los grupos de poder de los partidos políticos con sus estrategias de cooptación de varones para

⁷⁵ (Martínez M. y., 2010, pág. 36).

el ejercicio del poder, encuentran formas más persuasivas para eludir el cumplimiento de la ley. Hablamos del llamado caso de “Las Juanitas”. Entre el 1 y el 3 de septiembre de 2009, 8 mujeres electas solicitan que se les permita separarse del cargo de diputadas federales por tiempo indefinido y ceder su lugar a sus suplentes varones⁷⁶. Este hecho pone en evidencia lo que venimos diciendo. Que los partidos políticos pueden utilizar los “vacíos legales” para eludir la adecuada (Nieto, 2012) aplicación del mandato de la ley de cuotas.

De cualquier forma, los partidos políticos no se resignan a encajar adecuadamente sus propias iniciativas legislativas e inician una estrategia judicial que tampoco les resulta exitosa dados los pronunciamientos de los tribunales contrarios a sus intereses.

En un primer movimiento los partidos políticos contraatacan con la política de las “mujeres florero”/”las Juanitas”, (inadecuado cumplimiento de la norma de cuotas) a lo que el Poder Judicial a través del Consejo General del IFE y en vísperas de las elecciones de 2012 responde con el acuerdo CG327/2011, donde se establece que ningún partido político o coalición incluirá más del 60% de candidatos propietarios a diputados y senadores de un mismo sexo del total de las solicitudes de registro de candidaturas, tanto de mayoría simple como de representación proporcional.

Lógicamente este acuerdo no fue bien recibido por los partidos políticos que iniciaron una serie de impugnaciones que hicieron que el caso llegara hasta El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El TEPJF se pronunció a través de la sentencia, identificada con el expediente SUP JDC 12624/2011 y acumulados, que la mayoría de juristas incluidas las

⁷⁶ Requeriría otro estudio la adscripción política de las mismas pero las 8 mujeres denominadas juanitas o “mujeres florero” pertenecen, 2 al PRI, 4 al PVEM, 1 al PRD, y una al PT. Por lo tanto, podemos decir que es una respuesta trasversal como lo pretenden ser las propias políticas de acción positiva (estrategia dual). Beging, 1995.

iusfeminsitas califican como la más importante⁷⁷ en términos de igualdad de género en el México contemporáneo. A los fines que nos interesan varias son las disposiciones destacables, entre otras: a) Que los partidos políticos deberán presentar como mínimo 120 candidatos/as a diputados/as y 26 candidatas/os a senadores/as propietarios/as de un mismo género, en el caso de legisladores/as de mayoría relativa; b) Que la totalidad de las solicitudes de registro, por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) tanto de diputados/as como de senadores/as, al menos el 40% de las candidaturas deben integrar fórmulas completas (propietarios/as y suplentes) de un mismo género.

Esta sentencia creará doctrina y su decisión se convertirá en la base de la última reforma electoral de 2014, que se ha aplicado en las elecciones de 2015.

¿Pero cuál ha sido el camino para que esto sea así?

Observamos la aplicación del mandato de paridad de género por primera vez en la Legislatura de Chihuahua de 2013. En las elecciones que configuran esta legislatura se implementa por primera vez la “cuota de género paritaria” por mandato de la Sala Regional de Guadalajara TEPJF sentencia recogida en el expediente SG-JDC-48-2013 de 15/05/2013, que armonizó la Constitución Local con la ley electoral y logró que se aplicaran en el mismo sentido.

Una vez que se produce este hecho el Principio de Paridad de Género en las candidaturas se incorpora a la reforma de la Constitución Federal de 2014. El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. El art. 41 será uno de los reformados y como consecuencia de esta reforma se establece por primera vez a nivel

⁷⁷ Los iusfeministas califican como la más importante (Ortíz, 2014).

constitucional, en el párrafo segundo de la Base I, “el deber de los partidos políticos de garantizar la paridad de géneros en la postulación de candidatos a cargos de elección popular”.

Para dar cumplimiento al mandato recogido en el artículo segundo del Decreto⁷⁸ de reforma constitucional en materia política-electoral, el 23 de mayo de 2014 se publica en el DOF la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que en congruencia con lo previsto en el art.41 de la Carta Magna, se regula la igualdad que debe existir entre hombres y mujeres. Varios son los artículos relevantes de la Ley para la cuestión que nos ocupa, el art. 7 de la misma establece que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular, y que es un derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, y el art.232 que incorpora el mandato de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁷⁹. El art.233 redunda en la exigencia de paridad al exigir que las candidaturas a diputados y senadores para ser elegidos por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, ambos, se deben registrar con fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género. Igualmente el art.234 exige que las listas de representación proporcional estén integradas por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y

⁷⁸ Publicado en febrero de 2014.

⁷⁹ El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de su respectiva competencia, tienen facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; en caso de que no fueran sustituidas no se aceptarán dichos registros.

que se alternen las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista⁸⁰.

La reforma también afecta a la normativa por la que se regulan los partidos políticos. La Ley General de Partidos ⁸¹en el art. 25. r) regula que los partidos políticos deben garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legislaturas federales y locales⁸².

Como sabemos el adecuado cumplimiento de esta normativa requiere que los partidos políticos no registren a las mujeres ni exclusiva, ni mayoritariamente en los distritos perdedores. Como ya hemos dicho en más ocasiones una de las consecuencias de una aplicación ineficaz de la norma, es decir, sin perspectiva de género es la que han utilizado los partidos políticos al postular exclusivamente a varones en los distritos donde eran ganadores.

Así pues nos encontramos con una reforma constitucional y legal que obliga a los partidos políticos a garantizar la paridad para integrar los órganos tanto del Congreso federal como de los Congresos locales y de la Asamblea Legislativa⁸³.

Pero también se han producido reformas en el tema de la paridad horizontal. Después de la reforma constitucional algunas entidades

⁸⁰ Es importante llamar la atención sobre El párrafo 4, del artículo 26 de la norma, pues obliga también a las comunidades indígenas a cumplir con el principio de paridad constitucional aunque se trate de elecciones regidas por usos y costumbres.

⁸¹ http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/normatividad/LEY%20GENERAL%20DE%20PARTIDOS.htm

⁸² Obligación reforzada en el art. 37, cuando establece que en la declaración de principios de los partidos políticos se debe prever la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

⁸³ Esto supone, entre otras cosas, que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes electorales, tendrán que recoger el principio de paridad de género por lo que los partidos políticos se verán obligados a postular el 50% de candidatos hombres y el 50% de candidatas mujeres para la integración de los Congresos locales y tratándose del Distrito Federal, para la Asamblea Legislativa.

federativas han incluido la paridad de género en la composición de los Ayuntamientos. En el Estado de Baja California Sur, el 28 de junio de 2014, se publicó su nueva Ley Electoral, 38⁸⁴ en la que su art. 46 regula *“el derecho de la ciudadanía y la obligación de los partidos políticos a la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”*. La nueva ley también recoge en su art.96 que *“los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado y planillas para la integración de Ayuntamientos del Estado, por lo que en ningún caso las planillas de candidatos para la renovación de esos órganos colegiados municipales deben contener más del cincuenta por ciento de un mismo género”*.

Finalmente sólo quiero llamar la atención sobre los últimos pronunciamientos judiciales, tanto a nivel local como federal, sobre el tema de la paridad horizontal. La Sala Superior del TEPJF en su resolución del recurso de reconsideración 46/ 2015, 39⁸⁵ sostuvo que es correcta la obligación de los partidos políticos de aplicar el principio de paridad de género, en la integración de planillas de candidatos a presidente municipal y síndico en el estado de Morelos. La lectura de esta resolución obliga a los partidos políticos a observar los criterios de verticalidad y horizontalidad en el momento de confeccionar las listas, a fin de que mujeres y hombres formen parte en igual proporción de las mismas.

La lucha por la paridad sigue siendo, todavía hoy en día, algo que pertenece al mundo de las voluntades o si se quiere de lo políticamente correcto más que a la verdadera voluntad de construir una sociedad donde no exista la desigualdad, en el caso que nos ocupa la de mujeres y hombres en el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

⁸⁴ A través del Decreto 2178.

⁸⁵ <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SUP-REC-46-2015.pdf>

Señalado el problema, la necesidad de una nueva normativa en materia de paridad que se refleje también en la normativa electoral, se impone la tarea de proporcionar una buena fundamentación jurídica, y por supuesto que se puede encontrar. La investigadora (Hernández, 2013) y el investigador (Ibarra, 2013) realizan sendos trabajos doctrinales, el primero sobre el debate constitucional sobre las cuotas y el segundo sobre el debate que se produce a la hora de analizar la tutela judicial efectiva. Trabajos necesarios y anticipadores de lo que más tardé llegará. En términos estrictamente cronológicos, estos trabajos darán paso a la reforma Constitucional de 2014 donde se recoge la paridad en el sentido cuantitativo más radical, listas compuestas por el 50% de cada sexo y con orden de prelación. Tal y como se ha dicho hasta el momento esta es la primera de las exigencias de la Democracia Paritaria, aunque necesaria no suficiente. La paridad formal queda recogida en el texto constitucional y sin querer quitarle la importancia y relevancia que tiene, no está de más recordar que a partir de 1789 muchas constituciones han incorporado a sus ordenamientos jurídicos la “igualdad formal” como hoy en día sabemos condición necesaria pero no suficiente para que se logre el fin que la ley persigue. Por lo tanto se abre un nuevo proceso en el que tendremos que estar muy vigilantes sobre si la regulación de la composición de las listas de forma paritaria es lo suficientemente clara y contundente para que su aplicación, conlleve cambios sustanciales en los resultados de las electorales, es decir, si logra el fin que persigue, en definitiva si es eficaz. De hecho después de sentencia del 30 de noviembre de 2011 (Sala Superior del TEPJF, SUP-JDP-12624/2011)⁸⁶ la presencia real de mujeres en el periodo electoral de referencia (2009-2012) pasa a ser de un 19,5% en el Senado, un punto porcentual más que antes de la sentencia y en la Cámara de los Diputados de un 28% 5 puntos porcentuales más que en las anteriores pero todavía sin lograr el 30% perseguido en la reforma de 2002 y lejos del 40% perseguido por la reforma de 2007-2008,

⁸⁶ Véase VVAA, 2012 y (Ortíz, 2014).

sentencia de 2011 incluida. En ningún caso hacemos una lectura negativa de los resultados ni anunciamos un fracaso de las políticas de acción positiva sólo señalamos las resistencias del poder patriarcal para la presencia de las mujeres. El compromiso de los partidos es fundamental pues en México la política de cuotas se ve lastrada por la alta proporción de escaños elegidos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa, este hecho frena sin ninguna duda el impacto de la legislación de cuotas⁸⁷

Para finalizar es necesario hacer referencia al trabajo realizado por la doctora en Derecho y Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la señora (Alanis, 2014). En el mismo se hace referencia a todas las reformas legales, empezando por la reforma electoral constitucional⁸⁸. Como ya hemos señalado la doctrina iba apuntando hacia la paridad y como en otros países México enfrentó la cuestión asumiendo un cambio de la Constitución. Se podía haber limitado a introducir una reforma sustantiva en materia electoral, como en el caso español, pero consideró que era más pertinente realizar la reforma a nivel constitucional a través del art. 41 de la misma, desde ese momento obliga a los partidos políticos a posibilitar que la ciudadanía acceda al ejercicio del poder garantizando el principio de paridad, entendido como listas compuestas por el 50% de mujeres y 50% de hombres y en orden de prelación (listas cremallera, garantía de posición). Es importante señalar que el alcance de esta norma no se limita a las candidaturas que se presenten a las elecciones legislativas federales, su campo de aplicación se extiende también a las candidaturas que se presenten a las elecciones locales que como sabemos han sido fuente de muchos asuntos que han tenido que resolver los Tribunales Electorales competentes. También llama

⁸⁷ Para un estudio pormenorizado de los partidos políticos ver (Hernández A. , 2011). No es una cuestión menor la normativa sobre los presupuestos. También ver (Medina, 2014); (Ortíz, 2014); (Ríos Tobar, 2008); M. Ríos, L. Baldez y (Medina, 2014, pág. 158).

⁸⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

nuestra atención sobre la importancia que tiene la nueva normativa sobre instituciones y procedimiento electoral (Unión, Art. 232.4 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014), ya que otorga al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales la facultad de rechazar las candidaturas que no respeten el principio de paridad, eso sí, prevé otorgarles un plazo improrrogable para subsanarlas, pues en caso contrario no serán registradas.

Si como hemos visto el doctor Santiago Nieto Castillo y la licenciada Paloma Orona nos plantean los antecedentes jurisprudenciales de las reformas Alanís (2014) señala las reformas legislativas que los recogen tanto a nivel federal como local. La reforma de la Constitución, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la de la Ley General de Partidos Políticos introducen a nivel federal las siguientes modificaciones: a) Respecto al porcentaje de mujeres en la composición de las candidaturas de los partidos políticos se ha pasado desde la cuota del 30% de mujeres introducido por la norma en 2002, pasando por la reforma electoral de 2007-2008 que aumenta la cuota hasta un 40% hasta la última reforma de la Constitución que obliga a un 50%; b) determina que las propietarias mujeres deberán tener suplentes mujeres; c) elimina la excepcionalidad de aplicación de la cuota que exige la norma en los “procesos de elección democráticos; d) prohibición de que en la actividad partidista los institutos políticos adopten la estrategia de presentar varones en los distritos que piensan ganar y mujeres en los que muy probablemente pierdan. Sobre esta cuestión sería muy interesante realizar un estudio o investigación sobre las posibilidades técnicas de control para que esta parte de la normativa se cumpla; d) la norma introduce además del porcentaje el orden de prelación o lista cremallera para evitar que en cada segmento determinado por la ley los varones ocuparan los puestos de salida y las mujeres los contrarios; e) en relación con la aplicación de la nueva normativa en las candidaturas al Senado se establece lo que conocemos como listas

horizontales a las que ya nos hemos referido anteriormente; f) respecto a la eficacia de la norma, decir que incorpora la sanción más eficaz, la obligación al INE de no registrar las candidaturas que no cumplan con la normativa; g) la obligación de destinar un 3% de la financiación pública ordinaria a la capacitación, promoción y liderazgo político de las mujeres, determinando los rubros que pueden justificar ese porcentaje y los que no ⁸⁹. Como ya hemos dicho la normativa afecta al ámbito o nivel federal y al local debe ser cumplida en ambos niveles igualmente. Para finalizar podemos decir que quizás quede una cuestión pendiente como señala Alanis (2014) la cuestión de la aplicación de la normativa en los territorios donde rige el derecho consuetudinario, pero esta cuestión, sin ninguna duda, de gran calado se merece una investigación más pormenorizada donde el debate entre multiculturalismo, multiculturalidad y ética y derecho constituya el eje fundamental de la discusión. Sin duda el iusfeminismo tiene mucho que decir sobre esta cuestión.

4.2 El caso español

La norma que recoge la regulación sobre cuotas en el ordenamiento jurídico español es la Ley Orgánica 2/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁹⁰. En su Disposición Adicional Primera, introduce el concepto de “composición equilibrada de las listas electorales” que se deberá entender como “la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el 60% ni sean menos del 40% (Ventura A. y., 2014).

Siendo fiel a la noción de “composición equilibrada” en la misma LOI la Disposición Adicional Segunda modifica la Ley Orgánica 5/1985,

⁸⁹ Ley General de Partidos Políticos arts. 51 y 73, a,b,c,d,e.

⁹⁰ De ahora en adelante LOI.

de 19 de junio, del Régimen Electoral General LOREG ⁹¹ introduciendo un nuevo artículo en la misma, el art.44 bis, por el que a partir de este momento las candidaturas que se presenten en “casi”⁹² todos los procesos electorales deberán respetar la proporción de no más del 60% ni menos del 40% de cada sexo.

Respecto al mandato de posición no se establece el orden de prelación (lista cremallera), el mandato de la LOI es mucho más débil que el mexicano puesto que el nuevo art.44 bis de la LOREG establece que la “composición equilibrada” del 60%-40% se debe aplicar en cada tramo de 5 puestos. Es decir 3/2 de cada sexo, y como no hay mandato de posición en cada tramo puede suceder que los 3 primeros puestos estén ocupados por varones y los 2 restantes por mujeres y así sucesivamente en cada tramo de 5 con lo que sólo los partidos que logren muchos escaños conseguirán aumentar la presencia de mujeres.

La LOI regula igualmente la forma en la que la “presencia equilibrada”, no más del 60% ni menos del 40% de cada sexo, debe aplicarse en las listas de suplentes. La LOI dice que se aplicará de la misma manera que en la lista de titulares e independientemente de éstas. Después de algunas de las experiencias de otros países con esta precisión lo que se pretende es evitar la posibilidad de que se intente defraudar el fin que persigue la propia norma, fraude que realizaban los partidos políticos al preferir a mujeres para los puestos de suplentes. Igualmente se aplicará la misma fórmula en los tramos de la lista que no lleguen a cinco y en las candidaturas al Senado siempre que se presenten en forma de lista.

La LOI sólo considera una excepción en la composición de las listas electorales, aquellos municipios que cuentan con menos de 5000 habitantes, y también contempla en el resto de los casos la no inadmisión de aquellas

⁹¹ En adelante LOREG. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.<<BOE>> núm.147, de 20/06/1985.

⁹² Quedando fuera de la aplicación de la norma las elecciones a las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia.

candidaturas que no cumplan la normativa en materia de presencia equilibrada tal y como exige la ley.

La normativa que regula la presencia de mujeres en las listas electorales está vigente no sin haberse enfrentado previamente a cuestiones de distinta índole sobre las que se ha tenido que pronunciar el Tribunal Constitucional. Algunas de esas cuestiones cuestionaban la constitucionalidad de las cuotas electorales, pero otras no.

Primero nos referiremos a las que no lo hacían. El Tribunal Constitucional, nada más aprobada la ley se tuvo que pronunciar sobre algunas cuestiones relativas a la interpretación del art. 44bis y que tenían que ver con la actuación de la Administración electoral y la Jurisdicción del Contencioso-Administrativo, como nos indica Paloma Biglino Campos (Biglino, 2008), cuestiones relacionadas con errores como la presencia en las listas de menos mujeres que las que imponía la Ley y que al no poder ser subsanadas en tiempo y forma supusieron la anulación de las mismas⁹³. Entre éstas y las que abiertamente planteaban cuestiones de inconstitucionalidad se encuentran dos que tuvieron gran presencia mediática y que reflejan hasta qué punto los sectores más conservadores de la sociedad se oponen a la presencia de mujeres en los puestos de representación. Lo curioso es que, como si viviéramos en un mundo al revés, utilizaron la estrategia contraria a la anteriormente aludida, en esta ocasión la composición contaba con un porcentaje mayor de mujeres que el permitido por la ley en uno de los casos y en el otro una candidatura compuesta sólo por mujeres, sobra decir que no era una candidatura feminista, los argumentos que utilizaba eran los mismos que el PP utilizó en su recurso de inconstitucionalidad a la LOI.

La deriva procesal que adquirieron estos dos asuntos junto con el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Popular hizo que el Tribunal Constitucional debiera pronunciarse sobre tres cuestiones:

⁹³ Los argumentos que utilizó el Tribunal Constitucional hacían referencia a la vulneración de la tutela judicial efectiva. Ver (Biglino, 2008, pág. 78).

1) si el art.44bis de la LOREG vulnera o no el principio de igualdad; 2) si el art.44 bis de la LOREG vulnera el derecho a participar en los asuntos públicos a través de representantes y finalmente; 3) si el art.44bis de la LOREG vulnera la libertad ideológica y el ámbito de libertad que el art.6 de la Constitución establece a favor de los partidos políticos.

Respecto a la primera cuestión, la de si el art. 44 de la LOREG vulnera el principio de igualdad, tanto el de igualdad formal recogido en el art.14 de la CE como el de igualdad material recogido en el 9.2 decir lo siguiente. En relación con la vulneración de la igualdad formal, el argumento utilizado por los recurrentes es que dicho artículo introduce una discriminación a la hora de poder acceder a los cargos y funciones públicas, puesto que, según ellos, se tiene en cuenta el sexo de una persona para pueda formar parte de una lista electoral, y esta consideración del sexo hace que los individuos se encuentren en una situación diferente ante la norma según sean mujeres o varones. La conclusión de este tipo de argumentación hace que se concluya que se produce una vulneración del principio de igualdad formal, ya que el trato diferenciado se debe a la consideración del sexo, categoría que el art. 14 enuncia expresamente como una categoría que se pueda utilizar para un trato diferenciado. En relación con la vulneración de la igualdad material utilizan el argumento del segundo asunto. Para los recurrentes impedir que las listas puedan estar compuestas por más del 60% de mujeres, incluso por el 100%, no sólo no favorece a las mujeres, sino que les perjudica. Según los recurrentes este artículo es un obstáculo para la plena incorporación de las mujeres a la política.

Como vemos los argumentos utilizados son recurrentes, pero sobre todo desfasados. Suenan a los utilizados por el Consejo Constitucional francés a principios de los 80 y a los utilizados por la Corte Constitucional italiana en los 90, es decir que la utilización de cuotas entendidas como acciones positivas para la elaboración de listas electorales son contrarias al principio de igualdad. Pero estamos en 2007 y el principio de igualdad ya no puedes

ser entendido como lo entendía la teoría liberal, es decir, como identidad. Los ordenamientos jurídicos constitucionalistas han sufrido profundos cambios dentro en el seno de los estados sociales y democráticos de derecho que por supuesto afectan a la manera de entender el principio de igualdad. De todas formas, e independientemente de que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado en más de una ocasión sobre la constitucionalidad de las acciones positivas, o medidas compensatorias a favor de las mujeres, en esta ocasión no será el argumento utilizado. El art.44 de la LOREG no habla de una cuota reservada a las mujeres, se refiere a los dos sexos, el citado artículo sólo dice que las candidaturas deberán estar compuestas por un mínimo y un máximo de cada uno de los sexos, aunque hoy por hoy, incluso algunos miembros del propio Tribunal Constitucional tienen en mente una cuota, eso sí, para ambos sexos: el 40% para las mujeres y el 60% para los varones. Se solventa la objeción jurídica pero el problema político sigue activo.

En relación con que si el art.44 de la LOREG vulnera o no el derecho a la participación en los asuntos públicos a través de representantes propio de los sistemas democráticos y que en el ordenamiento jurídico español se recoge en el art.23 de la Constitución. El argumento utilizado es que las listas equilibradas, al imponer un porcentaje de cada sexo en las candidaturas estaría limitando la libertad de los electores que en ningún caso podrán votar listas compuestas por personas del mismo sexo. Es decir que este tipo de listas atentan contra el principio de “indivisibilidad del cuerpo electoral”. Reduciendo mucho la cuestión, el Tribunal Constitucional señalará que, si bien según la teoría tradicional el cuerpo electoral es nacional, el sistema electoral impone distintas divisiones como es la de las circunscripciones, que en el caso español para las elecciones generales son la “provincia”. La incorporación de la presencia equilibrada 60/40 que introduce el art.44 de la LOREG no comporta la creación de una democracia corporativa. Dos son los argumentos que mantiene el Tribunal, el primero que el cuerpo electoral no se divide en razón del sexo y porque la fórmula de la

presencia equilibrada no impone a las y los electores votar a personas de su mismo sexo, y finalmente al igual que en el caso de las circunscripciones territoriales las personas electas, mujeres y hombres, representarán a toda la ciudadanía y no a los intereses de uno y otro sexo.

Finalmente, la tercera acusación, la de que el art.44 de la LOREG vulnera la libertad ideológica y el ámbito de libertad que el art.6 de la Constitución establece a favor de los partidos políticos. Sobre esta cuestión y sin entrar en todos los argumentos utilizados el Tribunal recuerda que la composición equilibrada de las listas que se impone a los partidos políticos limitan en menor medida su libertad que otro tipo de medidas de obligado cumplimiento para los partidos si quieren concurrir a las elecciones como son las condiciones de elegibilidad o la necesidad de que las listas presentadas por las agrupaciones de electores vayan acompañadas por la firma de personas inscritas en el censo, tampoco los partidos políticos en España pueden elaborar sus candidaturas al margen de las exigencias que imponen las listas cerradas y bloqueadas,...

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la composición equilibrada de las listas electorales en la STC12/2008, de 29 de enero de 2008 (Cuestión de inconstitucionalidad , 2007).

Finalmente pasemos a exponer muy someramente lo que pudo ser una posibilidad jurídica diferente de entender la “paridad”.

4.3 El caso vasco

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco nos encontramos con una normativa de cuotas electorales diferente a las dos descritas anteriormente. Es verdad que su peculiaridad estuvo vigente durante muy poco tiempo, pero si el suficiente para plantearnos cuestiones sino

doctrinales si conceptuales. La cuestión es que la fórmula de cuota electoral incorporada al sistema electoral vasco permitía las candidaturas sólo de mujeres y no las de hombres solos como una medida de “acción positiva”. No se ha producido ni el debate legislativo, ni el doctrinal ni el jurisprudencial sobre esta cuestión porque la fórmula “al menos un 50% de mujeres” que recogía la LIV de 2005 fue declarada inconstitucional en 2009 porque para ese momento, en 2007, ya se había aprobado la ley española que obligaba a la fórmula de la “presencia equilibrada” y la norma estatal prevalece sobre la autonómica. El debate no se dio pero como hemos visto es un debate pendiente, fundamental dentro de las nuevas concepciones de la “Democracia paritaria”.

La normativa vasca en materia electoral afecta a las elecciones se aplica al Parlamento Vasco y a las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

Las Juntas Generales y Diputaciones Forales tienen su origen en los derechos históricos⁹⁴ de cada uno de los territorios que conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco. Después de múltiples avatares históricos las actuales Juntas Generales se restablecen en 1977⁹⁵. En enero de 1979 se regula⁹⁶ la organización y funcionamiento de las mismas estableciéndose la forma concreta de la elección de sus componentes

⁹⁴ Para una breve historia de las distintas épocas en las que aparecen y desarrollan las Juntas Generales véase: http://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DJGPortalWEB/historia_edad_media.jsp; http://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DJGPortalWEB/historia_moderna.jsp; http://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DJGPortalWEB/historia_contemporanea.jsp

⁹⁵ Las de Bizkaia y Gipuzkoa mediante el Real Decreto-ley 18/1977, de 4 de marzo, de restauración de las Juntas Generales de Gipuzkoa y Bizkaia, previa derogación de la legislación que dejó sin efecto en el año 1937 su régimen de concierto económico, debido a que el régimen franquista las declaró “provincias traidoras”. No sucedió lo mismo con las de Araba.

⁹⁶ Después de la aprobación de la Constitución española mediante los Reales Decretos números 122/1979, 123/1979 y 124/1979, de 26 de enero.

así como sus competencias. En diciembre del mismo año se aprueba el Estatuto de Gernika⁹⁷ por lo que desde este momento estos órganos forales convivirán con otros órganos supra-territoriales como son el Parlamento y el Gobierno Vasco. El Estatuto de Gernika define el modelo confederal de la CAPV donde se armoniza el principio de igualdad política de los tres territorios que la componen y el respeto a la personalidad propia de cada uno de ellos. En su art.37 se ratifica la capacidad de auto organización y los ámbitos de competencia exclusiva de cada uno de los tres territorios. Finalmente en 1983 se aprueba la norma⁹⁸ que regula las relaciones entre las instituciones comunes del País Vasco y los órganos forales.

El análisis de la presencia y ausencia de mujeres en la composición de las Juntas Generales es muy relevante pues son el órgano máximo de representación y participación de la población de cada territorio. Sus funciones son cuatro. Ejercer la potestad normativa mediante la aprobación de normas y reglamentos forales⁹⁹, elegir a la Diputada o Diputado General, aprobar sus Presupuestos y los del Territorio Histórico, y controlar e impulsar la actividad de la Diputación Foral.

Las Juntas Generales son el “parlamento del territorio histórico” y la Diputación Foral su gobierno. De su composición dependerá buena parte de las políticas que en materia de igualdad se implemente o no en el Territorio Histórico.

⁹⁷ La Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de Estatuto de Autonomía del País Vasco (http://www.gipuzkoa.net/batzarnagusiak/pdf/LO_3-1979.pdf)

⁹⁸ Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/informacion/ley_terr_historicos/es_10106/adjuntos/ley27_1983.pdf

⁹⁹ Normas y reglamentos forales que difieren de las “Leyes” discutidas y aprobadas por el Parlamento Vasco.

Las elecciones a Juntas Generales de los Territorios Históricos tienen su propia normativa electoral¹⁰⁰. El art.10.3 del Estatuto de Gernika asigna a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre legislación electoral a Juntas Generales. El Parlamento Vasco, como único órgano encargado de regular el sistema electoral de las mismas, lo desarrollará en 1987.

Uno de los factores que incide en la participación de las mujeres en las Juntas Generales de Gipuzkoa es la normativa en materia de igualdad electoral que afecta a los distintos procesos electorales de elección de dicho órgano.

Como hemos señalado, en el párrafo anterior, en 1987 el Parlamento Vasco aprueba la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa y en 2005 la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres¹⁰¹ que modifica la anterior.

Será en las elecciones del 27 de mayo de 2007 cuando se aplique por primera vez la LIV a la elección de Juntas Generales, en esa ocasión nos encontramos con dos normas en materia de igualdad electoral. La LIV, de ámbito autonómico, aprobada en 2005 y la LOI102, de ámbito estatal,

¹⁰⁰ Entre otras la Ley Vasca 1/1987, de 27 de marzo, publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 72, de 10 de abril de 1987. modificada por la Ley 4/2005, de 18 de febrero, publicada en el BOPV nº 42 de 2 de marzo (Disposición Final Quinta) sobre la paridad en las candidaturas a Juntas Generales. Acuerdo Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, sobre la **Igualdad de Hombres y Mujeres en la composición de las candidaturas** (BOPV nº 54 de 18 de marzo de 2005). Edicto Junta Electoral Provincial de Gipuzkoa de **asignación de las circunscripciones electorales** a las Juntas Electorales de Zona (BOG nº 69, de 11 de abril). DF 2/2011, de 28 de marzo, de **convocatoria de elecciones a Juntas Generales de Gipuzkoa** (BOG nº 60 de 29 de marzo).

¹⁰¹ La norma que regula la composición de las candidaturas electorales, en razón del sexo, al Parlamento Vasco la encontramos en la Disposición Final Quinta de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres) (BOPV nº 42, de 02-03-05).

¹⁰² Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Publicada en el BOE, núm. 71 de 23 de marzo de 2007, páginas 126011 a 12645.

aprobada en 2007. Dos leyes que no comparten la misma fórmula para expresar la presencia de mujeres en la composición de las listas electorales. Mientras la LOI, expresa lo que se conoce como “principio de presencia equilibrada” que se traduce en: “nunca más del 60% ni menos del 40% de cada uno de los sexos”. La LIV expresa lo que podríamos denominar “principio de paridad limitado”, ya que establece una composición de las listas electorales de “al menos” un 50% de mujeres en tramos de 6 puestos. Dicho de otra forma, introduce una medida de “acción positiva” al permitir la existencia de listas con más de un 50% de mujeres, incluso un 100%. Sorprendentemente no establece el orden de prelación en las candidaturas mixtas, habitualmente conocido como “listas cremallera”. Esto es lo que decía en el momento de su aprobación y se aplicará con este contenido en las elecciones de 27 de mayo de 2007 a Juntas Generales de Gipuzkoa. En las elecciones del 22 de mayo de 2011, también se aplica la LIV, pero en esta segunda ocasión, se aplicará con un significado más restrictivo, dado que en 2009 el TC ya se había pronunciado, en su STC 13/2009 de 19 de enero de 2009, sobre el recurso de inconstitucionalidad puesto por 55 electos y 7 electas del Partido Popular en 2005, momento en el que fue aprobada la ley por el Parlamento Vasco. El alto tribunal declara inconstitucional la composición de listas con el 100% de mujeres. Independientemente de las consideraciones que nos sugiera la interpretación del TC, lo cierto es que con esta sentencia la LIV pierde una de sus señas de identidad, la de permitir la presencia de candidaturas sólo de mujeres, hecho novedoso permitido por la LIV como medida de acción positiva y que favorecía la participación política de las mujeres en candidaturas feministas como la de Plazandreok¹⁰³. Soy consciente de que esta posibilidad es discutible o incluso puede ser presentada como una suerte de posición esencialista (Barrere, 1997) pero dejo para mejor ocasión el debate sobre esta compleja cuestión de esencialismos y nominalismos (C. Amorós, 1985) y de políticas

¹⁰³ <http://plazandreok.blogspot.com.es/>

de la identidad (Greppi, 2006). Así las cosas, sólo en las elecciones de 27 de mayo de 2007 fue posible presentar candidaturas feministas sólo de mujeres puesto que para las del 22 de mayo de 2011, estas candidaturas ya eran inconstitucionales. Corta vida en sede legislativa para una norma que entendía de forma diferente la paridad y la representación de las mujeres

II. Conclusiones

Con la recepción normativa, en distintos grados y formas de la “paridad” en los ordenamientos jurídicos positivos, concretamente en sus sistemas electorales, he pretendido mostrar que nos encontramos ante la posibilidad de un cambio estructural del derecho. Las nuevas leyes de igualdad que se están aprobando en los sistemas democráticos liberales están haciendo que los límites que impone el patriarcado a los derechos de las mujeres vayan cediendo. La estrategia dual de acción afirmativa y transversalidad desde la perspectiva de género que implementan dichas leyes en todo el ordenamiento jurídico quizás nos permita hablar no demasiado tarde de la firma de un nuevo pacto social, de una nueva democracia, la “democracia paritaria”. Otra cosa por supuesto ineludible serán los parámetros de calidad sobre los que construyamos esa nueva democracia.

III. Referencias bibliográficas

- A. Medina. La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad, CEAMEG, H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados. LXI Legislatura, México, D.F., 2010.
- A. Campos. “Participación y representación política de las mujeres: El MF y el 100% de la representación” en Revista Vasca de Administración

- Pública/Herri Ardulararitzazko Euskal Aldizkaria, Vol I, nº99/100, 2014, pp.745-764;
- Abrams, K. “Feminist Lawyering and Legal Method”, en *Law and Social Inquiry*, vol, 16 nº 2, 1991, pp.373-405.
- Adorno, T. *Dialéctica negativa*, Taurus, Madrid, 1986.
- Alanis, M.: “El reto de la paridad en las candidaturas” en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/6/el/el8.pdf> nº6 Julio 2014
- Allen, H. *Justice unbalanced: gender, psychiatry and justice*, Open University Press, Milton Keynes, Philadelphia, 1987.
- Alonso, I. *La participación de la mujer mexicana en la vida política*. Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid, julio de 2011
- Althusser, L. “Idéologie et appareils idéologiques de l’Etat”, en *La Pensée* (151):3-38, 1970.
- Amorós, C. *Tiempo de feminismo: Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*, Cátedra, Valencia, 1997, pp.19-85.
- *Historia de la Teoría Feminista*, Dirección General de la Mujer, Madrid, 1994, pp.109-149.
- “Hongos Hobbesianos, setas venenosas”, en *Mientras Tanto*, nº 48, enero-febrero, 1992.
- *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Anthropos, Madrid, 1985.
- Anderson, B.s. & Zinsser, J.p. *Historia de las Mujeres: Una Historia Propia*, Crítica, Barcelona, 1992.
- Ansolabehera, K. *Asertividad tradicional. Las cuotas de género y su interpretación judicial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 2014.

- Aponte, E. “Ética del Derecho o el Derecho de la Mujer”, en *Frónesis*, Vol.3, nº 1, 1995, pp.11-29.
- “El género en la investigación jurídica y otras ciencias sociales”, en *Frónesis*, nº3, 1998, pp.71-96.
- Apieza, S. *La sentencia ST-JDC-86/2010. Un ejemplo de juzgar con perspectiva de género*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 2012.
- Aragón, L.I. *Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 2011.
- Atienza, M. & Ruiz, J. “Las normas de mandato: principios y reglas”, en *Las piezas del derecho: teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996, pp.1-36.
- Baldez, L. “Cuotas Versus Primarias: La nominación de candidatas Mujeres en México” en M. Rios, *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Catalonia, Santiago, Chile, 2008.
- Barrère, M. A. *Discriminación, Derecho Antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*, IVAP&Cívitas, Madrid, 1997.
- “Feminismo y ciencia jurídica: Incursiones feministas en el método jurídico”, en AA.VV., *Calculemos...Matemáticas y Libertad (Homenaje a Miguel Sánchez-Mazas)*, Trotta, Madrid, 1996, pp. 239-241.
- “Teoria Femminista del diritto e processo al diritto moderno: Appunti sull’astrazione e sulla concettualizzazione giuridica”, en *Materiali per una storia della cultura giuridica A.XXV,n.2 dicembre 1995*, pp.447-493.
- “Feminismo y garantismo: ¿Una teoría del derecho feminista?”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, IX, 1992, pp.75-89.
- El derecho Antidiscriminatorio y sus límites*, Grijley, Lima, 2014.

- Bartlett, K.T. “Feminist Legal Methods”, en Bartlett, K.T. y Kennedy, R. (eds.), *Feminist Legal Theory*, Westview Press, 1991, pp.370-403.
- Bartlett, K.T. & Kennedy, R. *Feminist Legal Theory*, Westview Press, Boulder-San Francisco-Oxford, 1991.
- Beauvoir, S. *El segundo sexo*, Cátedra, Madrid, 1999.
- Benhabib, S. & Cornella, D. *Teoría Feminista y Teoría crítica*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1990.
- Benhabib, S. “El otro generalizado y el otro concreto: la controversia Kohlberg Gilligan y la teoría feminista”, en *Teoría Feminista y Teoría crítica*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1990.
- Beck, U. *La democracia y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 2000.
- Bertrand, M.a. “Comment le Droit construit le Genre”, en *New alternatives for old challenges: Women’s rights*, IISJO, Oñati, 1996.
- Biglino, P. “La composición equilibrada de las listas electorales” en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008. Pp.73-103
- Böhmer, M.f. “Feminismo radical y feminismo liberal. Pasos previos para una discusión posible”, en *Doxa*, 13, 1993, pp.179-190.
- Bourdieu, P. *Raisons pratiques. Sur la Théorie de l’action*, Seuil, Paris, 1994.
- *La domination masculine*, Seuil, Paris, 1998.
- Bourdieu, P; Chamboredon, J.c & Passeron, J.C. *Le Métier de Sociologue*, Mouton, Paris, 1973.
- Boureau, A. *Alter histoire: essais d’histoire expérimentale*, Belles Lettres, París, 1991.
- Bunch, Ch. “Hacia una re-visión de los derechos humanos”, en ISIS (ed.), *La mujer ausente*, Eds. de las Mujeres, nº15, 1991.

Burin, M. & Meler, I. *Género y Familia: Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad*, Paidós, Barcelona, 1998.

Butler, J. *Gender Trouble*, Routledge, Londres, 1990.

Calsamiglia, A. “La retórica de Critical Legal Studies. Impresiones de un lector español”, en *Doxa*, 11, 1992, pp.295-310.

Calvo, M. *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, Tecnos, Madrid, 1994.

Campos, A. La igualdad de mujeres y hombres: 30 años de Parlamento Vasco. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, Valencia, CORTS: Anuario de Derecho Parlamentario, 45, 2010

- Recepción Jurídica de la Igualdad de Mujeres y Hombres. Lima, Perú, Revista Ratio et Actio, 2012 pag. 18-38.

- Las políticas de igualdad, Revista , Con la A, on-line, 2013. Pag 6-10.

El derecho a la participación política de las mujeres: Resultados de la aplicación de la LOI en las elecciones a las Cortes Generales (2004-2008-2011). Comunidad Autónoma de Cantabria. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, Libro. Obra colectiva. Pág. 245-262.

El derecho a la participación política de las mujeres: Resultados de la aplicación de la LOI en las elecciones a las Cortes Generales (2004-2008-2011). Comunidad Foral de Navarra. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, Libro. Obra colectiva. Pág. 600-618.

El derecho a la participación política de las mujeres: Resultados de la aplicación de la LOI en las elecciones a las Cortes Generales (2004-2008-2011). Comunidad del País Vasco. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, Libro. Obra colectiva. Pág. 618-661.

La participación de las mujeres en los procesos políticos y la incidencia de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres en la institución democrática de las Juntas Generales de Gipuzkoa. En *Igualdad y Democracia: el género como categoría de análisis jurídico*. Valencia, Corts Valencianes, 2014. Pág. 143-159.

Capella, J.r. *El derecho como lenguaje*, Ariel, Barcelona, 1968.

Carbonnier, J. “Sur les traces du non-sujet de droit”, en *Archives de Philosophie du Droit*, 1989.

Carrió, G.r. *Notas sobre derecho y lenguaje*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1979.

Chiassoni, P. *La giurisprudenza civile: metodi d'interpretazione e tecniche argomentative*, Giuffrè, Milano, 1999.

- “Notas para un análisis silogístico del discurso judicial”, en *Doxa*, 20, 1997, pp. 53-90.

- *La vaghezza delle norme. Un analisis del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milán, 1990.

Cigarini, L. “Libertá femminile e norma”, en *Democrazia e diritto*, nº 2, 1993, pp.95-98.

Cobo, R. “Género”, C, Amorós (dir.) *Diez palabras clave sobre mujer*, EVD, Pamplona, 1995.

- “Democracia paritaria y sujeto político feminista” *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36 (2002) 29-44.

Collier J. & Yanagisako, S.J. *Gender and kinship: essays toward unified analysis*, Stanford University Press, Stanford, California, 1987.

- “Theory in anthropology since feminist practice”, *Critique of Anthropology*, vol. 9 (2): 27-37. 1989.

- Dhal, R. *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.
- De Lauretis, T. *Tecnologies of Gender*, Bloomington, Indiana University Press, Indiana, 1987.
- De Miguel, A. “Feminismos” en *10 palabras clave de mujer* (Amorós, C. directora), Verbo divino, Pamplona, 1995. (217-257).
- Delphy, Ch. *Por un feminismo materialista. El enemigo principal y otros textos*, La Sal, Barcelona, 1982.
- Diciotti, D. “ Sobre la inadecuación del modelo deductivo para la reconstrucción de las justificaciones interpretativas de los jueces”, en *Doxa*, 20, 1997, pp.91-129.
- Donzelot, J. *La policia de las familias*, Pre-Textos, Valencia, 1979.
- Duby, G & Perrot, M. (Dir). *Historia de las Mujeres I,II,III,IV,V*, Taurus, Madrid, 1993.
- Eisenstein, L. *Las ideologías de la imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.
- Espin Cánovas, D. *Capacidad jurídica de la mujer casada*, Universidad de Salamanca, 1969.
- Facio, A. *Cuando el género suena cambios trae: Metodología para el análisis de género del fenómeno legal*, Ilanud, San José, 1992.
- Falcón, L. *La razón feminista, 1: La mujer como clase social y económica. El modo de producción doméstico, 2: La reproducción humana*, Fontanella, Barcelona, 1981-1982.
- Fassó, G. *Historia de la Filosofía del Derecho*, Vol III, Pirámide, Madrid, 1979.
- Ferrajoli, L. “La differenza sessuale e le garanzie dell’uguaglianza”, en *Democrazia e diritto*, n°2, abril-junio, 1993, pp.49-73.

- Ferrater Mora. *Diccionario de Filosofía*, Vol.II, III., Alianza, Madrid, 1984.
- Firestone, S. *La dialéctica del sexo*, Kairós, Barcelona, 1973.
- Fiss, O.M. “¿Qué es el feminismo?”, en *Doxa*, 14, 1992.
- “¿La muerte del derecho?, en *Doxa*, 10, 1991.
 - “El derecho recuperado”, en *Doxa*, 11, 1992.
- Fraisse, G., Sissa, G., Balibar, F., Rousseau-Dujardin, J., Badiou, A., David-Ménar, M., Tort, M. *L'exercice du savoir et la difference des sexes*, L'Harmattan, París, 1993.
- Friedan, B. *La mística de la feminidad*, Jucar, Madrid, 1974.
- Fuss, D. *Essentially Speaking*, Routledge, Londres, 1989.
- Galeana, P. (y otras 6). *La revolución de las mujeres en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México D.F., 2014.
- García Amado, A. “¿Tienen sexo las normas? Temas y problemas de la teoría feminista del derecho”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, IX, 1992, pp.13-42.
- .- “Tópica, derecho y método jurídico”, en *Doxa*, 4, 1987, pp.161-188.
- Gargarella, R. *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Ariel, Barcelona, 1996.
- .- “Réplica a Jorge Malem: las críticas que no se merece el feminismo radical”, en *Doxa*, 14, 1993.
- Gilligan, C. *La moral y la teoría: Psicología del desarrollo femenino*, FCE, México, 1985.
- Gianformaggio, L. “Iguaglianza e Differenza: Sono veramente incompatibili?”, en *Il Dilemma della Cittadinanza. Diritti e deveré delle donne*, Laterza, Bari, 1993.

- .-"Corregere le diseguaglianza, valorizzare le differenze: superamento o rivalutazione dell'eguaglianza", en *Democrazia e Diritto*, 1996.
- Gibbons, D.C. "Forcible Rape and Sexual Violence" en *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol.21,nº3, 1984, pp.251-269.
- Godelier, M. *Lo Ideal y lo Material*, Taurus, Madrid, 1989.
- Goffman, E. *The Presentation of Self in Everyday Life*, Doubleday Anchor Books, Garden City, NY, 1987
- Guillaumin, C. *Sexe, race et pratique du pouvoir. L'idée de nature*, Seuil, Paris, 1992.
- Gutiérrez, A. La participación de la mujer mexicana en la vida política. Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid, julio de 2011.
- Haba, E.P. "Racionalidad y método para el derecho: ¿es eso posible? (I)", en *Doxa*, 7,1990, pp.169-247.
- .- "Racionalidad y método para el derecho: ¿es eso posible? (II)", en *Doxa*, 8,1990, pp. 241-272.
- Hamilton, R. *La liberación de la mujer: Patriarcado y capitalismo*, Península, Barcelona, 1980.
- Harding, S. *Ciencia y Feminismo*, Ediciones Morata, Madrid, 1996.
- Harris, M. *El materialismo cultural*, Alianza, Madrid, 1982.
- Heckman, S. *Gender and knowledge*, Northeastern University Press, Boston, Ma., 1990.
- Heidensohn, F. *Women in control? the role of women in law enforcement*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Hernández, M. P. "Institucionalidad electoral y derechos políticos de las mujeres" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm.3, enero-junio de 2013, pp.60-101, México, D.F.

- Hernández, A. *Equidad de género y democracia interna en los partidos políticos: políticas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., 2011.
- Hollway, W. “Gender Difference and the Production of Subjectivity” , en Henriques et al.(comps.), *Changing the Subject*, Methuen, Londres, 1984.
- Holstrom, L.L. y Burgues, A.W. *The Victim of Rape: Institutional Reactions*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1983,
- Ibañez, P.A. “Neutralidad o pluralismo en la aplicación del derecho? Interpretación judicial e insuficiencia del formalismo.”, en *Doxa*, 15-16, 1994, pp. 861-882.
- Ibarra, J. “Cuota de género vs. Regla de la mayoría: El debate constitucional” en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm.28, enero-junio de 2013, pp.141-169, México, D.F.
- Igartua, J. “Aplicación judicial del derecho”, *Lecciones de Teoría del Derecho*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998.
- Iglesias De Ussel, J & Ruíz Rico, J.J. “Mujer y Derecho”, en *Liberación y Utopía*, Cátedra, Madrid, 1980.
- Jiménez Cano, R.M. “Justicia en contexto. La teoría feminista de la decisión judicial”, en VVAA, *Perspectivas sobre feminismo y derecho*, Dykinson, Madrid, 2012. pp 61-79
- Jelin, E. «¿Ante, de, en, y? Mujeres y derechos humanos», en *Revista América Latina Hoy*, nº 9, 1994.
- Kairys, D. *The Politics of Law. A Progressive Critique*, Pantheon Books, New York, 1990.

- Kennedy, D. “Legal Formality”, en *Journal of Legal Studies*, 2, 1973, pp.351-398.
- Lacombe, D. “Un genre trouble: le féminisme, la pornographie, la réforme du droit a la thèse de la reproduction de l’ordre social, in *Déviance et Société*, vol.XVI,n.3, 1992 pp. 38-57.
- Larrauri, E (Comp). *Mujeres, Derecho penal y criminología*, S.XXI, Madrid, 1994.
- “Una crítica feminista al Derecho penal”, en *Mujer, Derecho y Sociedad*, Fundación el Monte, Sevilla, 1996. pp. 45-77.
- Laurenzo, P. *Dogmática y política criminal del aborto*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- Lauretis, T.De. *Tecnologies of Gender*, Bloomington, Indiana University Press, Indiana, 1987
- Legendre, P. “Le sexe de la loi. Remarques sur la division des sexes d’après le mythe chrétien”, en: *La Sexualité dans les Institutions*, Payot, Paris, 1976, pp.3-63.
- Littlethorpe, C.A. “Reconstructing Sexual Equality”, en K.Bartlett y R.Kennedy(eds.), *Feminist Legal Theory*, Westview Press, 1991, pp. 34-56.
- Feminist Jurisprudence: The Difference Method Makes”, en *Stanfor Law Review*, vol.41, 1989, pp.751-785.
- Luna, J.A. “Juzgar con perspectiva de género: Una propuesta de acciones concretas para los jueces electorales mexicanos”. Ponencia presentada en la ciudad de Girona (Cataluña, España) el 18 de mayo de 2010.
- Luzzati, C. *L’abrogazione delle leggi: un dibattito analitico*, Cuaderni dei Filosofia Analitica del Diritto, n° 6, Giuffrè, Milano, 1987.

.- *La vaghezza delle norme: un' analisi del linguaggio giuridico*,
Universita di Milano, n°17, Giuffrè, Milano, 1990.

Lytard, J.F. *Economie Libidinale*, Les Editions des Minuits, París, 1974.

.- *Peregrinaciones: ley, forma, acontecimientos*, Cátedra, Madrid,
1992.

.- *La diferencia*, Gedisa, Barcelona, 1988.

.- *La condición postmoderna, informe sobre el saber*, Cátedra,
Madrid, 1994.

Mackinnon, C.A. *Hacia una Teoría Feminista del Estado*, Cátedra, Madrid,
1995.

- "Feminism, Marxism, Method, and State; Toward Feminist
Jurisprudence", en K.Bartlett y R.Kennedy(eds.), *Feminist Legal
Theory*, Westview Press, 1991, pp.180-200.

-. *Feminism Unmodified*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.,
1987.

Mahoney, E.R. *Human Sexuality*, McGraw-Hill, Nueva York, 1983,

Malen Seña, J.F. "Pornografía y feminismo radical", en *Doxa*, 12, 1992.

.- "Feminismo radical, pornografía y liberalismo. Respuesta a
Raquel Osborne", en *Doxa*, 13, 1993.

Medina, A. *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género
a la paridad*, CEAMEG, H. Congreso de la Unión Cámara de
Diputados. LXI Legislatura, México, D.F., 2010.

.- "Reforma político-electoral en México. Apuntes sobre la paridad
de género y las reformas político electorales" ponencia presentada
en el Congreso Redipal VirtualVII. Red de Investigaciones
Parlamentarias en Línea, 2014. pp10.

- Martínez, M. A., Garrido, A. *De la política de la presencia a la política de la diferencia. Representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina, Uruguay)*, CIDOB, Barcelona, 2010.
- Méndez, L. “Influencia de la Teoría Feminista sobre las Ciencias Sociales: una revisión conceptual”, en: *Identidad, Género y Política*, (45-57), Servicio editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 1993.
- Mestre, R; Zuñiga, y (Coords). *Democracia y participación política de las mujeres*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- Mitchel, J. *Psicoanálisis y feminismo*, Anagrama, Barcelona, 1976.
- Millet, K. *Política sexual*, Aguilar, Madrid, 1975.
- Minow, M. *Making All the Difference. Inclusion, Exclusion, and American Law*, Cornell University Press, Londres, 1990.
- Molyneux, M. “Androcentrism in Marxist anthropology”, *Critique of Anthropology*, vol.3(9/10):55-81, 1977.
- Mossman, M.j. “Feminism and Legal Method: The Difference It Makes”, en *Australian Journal of Law and Society*, nº 3, 1992, pp. 30-52., y en *Wisconsin Women’s Law Journal*, vol3, 1989, pp.147-168
- Mura, R. *¿Un savoir à notre image?. Critique féministe des disciplines*, Adage, Canada, 1988.
- Muraro, L. *No creas tener derechos, horas y Horas*, Barcelona, 1991.
- Nash, M & Fernández-Kelly, A. *Presencia y protagonismo: aspectos de la historia de las mujeres*, Serbal, Barcelona, 1984.
- Nieto, A. *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984.
- Nino, C.s. *Introducción al análisis del derecho*, Ariel, Barcelona, 1983.

- Nieto, S, Orona, P. “Reflexiones sobre género y protección jurisdiccional de los derechos políticos de las mujeres” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm.1, enero-junio de 2012, pp.265-275. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/1/esj/esj15.pdf>
Revista Mexicana de Derecho Electoral n°1 junio 2012
- Oakley, A. *La mujer discriminada, biología y sociedad*, Tribuna Feminista, Madrid, 1977
- O’Donovan, K. *Sexual Divisions in Law*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1985.
- Okin, S.m. “La política y las desigualdades complejas de género”, en D. Miller y M.Walzer, *Pluralismo, justicia e igualdad*, FCE, México, 1997.
- Olsen, F. “Feminism and Critical Legal Theory: An American Perspective”, en *International Journal of the Sociology of law*, 18, 1990.
- “The Sex of Law” en, Kayris,D.(ed.), *The Politics of Law*, Pantheon Books, 1982.
- *Feminist Legal Theory*, serie Schools, Aldeshot, Darmonth, 1995.
- Ortiz, A., Sherer, C. *Contigo aprendí. Una lección de democracia gracias a las sentencia 12624*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F. 2014.
- Osborne, R. “Liberalismo y feminismo: ¿un dilema para las mujeres?. Respuesta a Jorge Malen”, en *Doxa*, 13, 1993.
- “De ciertas insuficiencias de un cierto liberalismo: (segunda respuesta feminista a Jorge Malem)”, en *Doxa*, 17-18, 1995.
- Pateman, C. *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona, 1995.

- Pitch, T. “Diritto e diritti. Un percorso nel dibattito femminista”, en *Democrazia e diritto*, 2, aprile-giugno, 1993.
- “Femmes dans le droit, femmes hors du droit? Justice sexuée”, en *Déviance et Société*, vol.16 n° 3,1992.
- *Un derecho para dos*, Trotta, Madrid, 2003.
- Preuus, U.K. “El concepto de los derechos y el Estado de bienestar”, en *Problemas de legitimación en el estado social*, E.Olivas (ed.), Trotta, Madrid, 1991.
- Prieto Sanchís, L. *Sobre principios y normas: problemas del razonamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- Ranero, M. A., Benitez, O., Dominguez, A. *Mujeres en la Revolución Mexicana*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad de Veracruz, Xalapa, Veracruz, Junio 2011.
- Rannauro, E. “El derecho a la igualdad y el principio de no discriminación: la obligación del gobierno de México para realizar la armonización legislativa con perspectiva de género” en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Año V, No.28, Julio-Diciembre de 2011, pp.204-224
- Renaut, A & Sosoe, L. *Philosophie du Droit*, PUF, Paris, 1991.
- Requejo, J.L. *Jurisdicción e independencia judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- Rey Martinez, F. *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1995.
- Cuotas 2.0 Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.

- Rios Tobar, M. *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Catalonia, Santiago, Chile, 2008.
- Riley, D. *Am I That Name?* Macmillan, Londres, 1988.
- Rosaldo, M. “Mujer, cultura y sociedad: una visión teórica”, en *Antropología y Feminismo*, Anagrama, Barcelona, 1977.
- Rorty, R. *Pragmatismo y Política*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Rowbotham, Sh. *Mundo de hombre conciencia de mujer*, Tribuna Feminista, Madrid, 1977.
- Sachs, A., Wilson, J.H. *Sexim and Law*, Martin Robertson, Oxford, 1978.
- Safa, H. *Migration and development*, Montron, Paris, 1975.
- Salas, D. *Sujet de chair et sujet de droit: la justice face au transsexualite*, PUF, Paris, 1994.
- Salzman, J. *Equidad y género. Una teoría integrada de estabilidad y cambio*, Cátedra, Madrid, 1992.
- Scott, J.w. *La Citoyenne Paradoxale*, Albin Michel, Paris, 1998.
- Parité: Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, FCE, México DF, 2008.
- Sen, A. *La mujer ausente*, Eds. de las Mujeres, nº15, 1991.
- Smart, C. “La mujer del discurso jurídico”, en *Derecho penal y criminología*, S.XXI, Madrid, 1994, pp. 167-189.
- “La búsqueda de una teoría feminista del derecho”, en *Delito y Sociedad*, vol.11-12, 1998, pp.105-124.
- Spelman, E. *Inessential Woman*, Beacon Press, Boston, Ma., 1988.
- Stang Dhal, T. *El derecho de la mujer*, Vindicaciones feministas, Madrid, 1991.

- Stoller, R. *Perversion*, Quartet Books, Londres, 1977.
- Stuart Mill, J. & Taylor Mill, H. *De la libertad. Del gobierno representativo. La esclavitud de las mujeres*, Tecnos, Madrid, 1965.
- .- *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1970.
- .- *Ensayos sobre la igualdad sexual*, Peninsula, Barcelona, 1973.
- Thornton, D. *Legislative drafting*, Butter worths, Londres, 1987.
- TRIMIÑO, C. D. J. *Aportaciones del Feminismo liberal al desarrollo de los derechos políticos de las mujeres*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013
- Vance, C.V. *Placer y peligro*, Revolución, Madrid, 1989.
- Vaamonde, M. *Debate Feminista Contemporáneo: Aportaciones de John Dewey*, Minerva, Madrid, 2015.
- Ventura, A, Romani, L. (Coord). *El derecho a la participación política de las mujeres: resultados de la aplicación de la ley de igualdad en las elecciones a las Cortes Generales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- Ventura, A. y Sevilla, J. “Fundamento constitucional de la igualdad de mujeres y hombres en la representación política” en *El derecho a la participación política de las mujeres: resultados de la aplicación de la ley de igualdad en las elecciones a las Cortes Generales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.pp.41-59.
- VVAA. *Perspectivas sobre Feminismo y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2012
- VVAA. *Igualdad y Democracia: el género como categoría de análisis jurídico*, Corts Valencianes, 2014.
- VVAA. *Cuotas de género en el registro de candidaturas, Expediente SUP-JDC- 12624/2011*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., 2014.

- Weeks, J. *El malestar de la sexualidad*, Talasa, Madrid, 1993.
- West, R. “Jurisprudence and Gender” en K.Bartlett y R.Kennedy (eds.), *Feminist Legal Theory*, Westview Press, 1991, pp. 201-234.
- Género y Teoría del Derecho*, Siglo del Hombre, Santafé de Bogotá, 2000.
- Young, I.M. “Imparcialidad y lo cívico público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política.”, *Teoría feminista y teoría crítica*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1990.

MUJERES, PERSPECTIVA DE GÉNERO, Y AUSENCIA DE CONCIENCIA DE GÉNERO EN MÉXICO. APROXIMACIONES DESDE UNA VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Aída Figueroa Bello¹

Resumen

La igualdad de género como uno de los elementos integrantes de los derechos humanos requiere desarrollar diversos programas de acción sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en un marco integral de políticas públicas de igualdad que tenga como eje central la aplicación de la dimensión y la perspectiva de género, y así trascender del ámbito meramente formal-normativo a una efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, de ahí que se requiera implementar programas de acción de igualdad así como también medidas e instrumentos que fomenten y promuevan la igualdad como lo son las acciones positivas, es decir, integrar y aplicar todo un marco jurídico-normativo que tenga como principal objetivo erradicar toda discriminación.

¹ Investigadora del Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León (CITEJyC-UANL) (México). aida.figueroabl@uanl.edu.mx, aidafibe@gmail.com.

Se requiere la aplicación de la perspectiva de género o transversalidad en las políticas públicas del Estado mexicano, así como también impulsar partidas económicas dirigidas a la creación, impulso y difusión de acciones y mecanismos de igualdad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Resulta imprescindible el desarrollo de plataformas de políticas públicas de igualdad de género, impulsando la aplicación de medidas de igualdad como lo son las acciones positivas, herramientas de insoslayable igualdad sustancial.

Palabras clave: Género, conciencia de género, perspectiva de género, desigualdad entre mujeres y hombres, derechos humanos.

Abstract

Gender equality as one of the essential elements of human rights which requires the development of several programs regarding the equality of opportunities within an integral framework of public policies. It should have as central element a gender perspective which allows a transformation from a legal-normative focus towards an effective equality between men and women. To this end it is necessary to develop instruments and actions that encourage and promote equality via positive actions, that means to implement a legal framework whose main and principle objective is to eradicate all discrimination.

This requires the application of a gender perspective in Mexican public policies and the promotion of economic incentives aimed to create, promote and disseminate actions and mechanisms for gender equality and the equality of opportunities between men and women. The development of public policy platforms for gender equality is essential, strengthening by this way positive actions, inescapable and substantial tools in the field of equality.

Keywords: Gender, gender awareness, gender perspective, inequality between women and men, human rights.

Sumario

I. Introducción. II. Conceptualización de perspectiva de género, III. Conciencia de género en México: claramente y en gran medida ausente; IV. Normativa jurídica en materia de perspectiva de género; V. ¿Políticas públicas de igualdad de género en México? VI. Representación femenina en la toma de decisiones: *del dicho al hecho, hay mucho trecho*. VII. Reflexiones finales. VIII. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

Planteando un panorama general de la actualidad mexicana en lo relativo a la igualdad de género y a los derechos humanos, a ello nos abocaremos como primer punto de este trabajo, para luego, referirnos a la conceptualización de la perspectiva de género, y aludir a la gran ausencia: la conciencia de género en nuestro país, que si bien, por un lado, y desde el punto de vista institucional y estructural se ha planteado como una urgencia y necesidad, por el otro, y ya desde el enfoque socio jurídico, la actual situación denota tal ausencia, como lo evidencia entre otros elementos, la falta de armonización legislativa en la materia.

De igual modo, y a manera de contrastes revisaremos el marco normativo en materia de igualdad de género, señalando las leyes generales que se han promulgado en la materia, qué políticas públicas se han adoptado e implementado para ello, repasando la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas, que desafortunadamente, se puede cubrir un objetivo número, pero ello no necesariamente supondrá representar fielmente los intereses y los compromisos en materia de

igualdad entre mujeres y hombres. Y así, concluiremos dando a conocer algunas reflexiones que nos han surgido a lo largo del desarrollo de esta colaboración académica.

Y de igual modo, daremos a conocer el despertar o resurgimiento de una conciencia de género, particularmente en la gran urbe mexicana, en la que, desde medio año, se han concentrado diferentes grupos de movimientos feministas y sociales, pugnando por una igualdad y un cese al número cada vez más creciente de feminicidios en nuestro país. Y es que la dinámica social actual en este país, se ha visto representada por diversas demandas de dichos movimientos tanto en la capital mexicana, y de menor presencia, en algunas de las entidades federativas. Y es que en numerosos sectores sociales, es posible percibir una suerte de hartazgo, apatía, desinterés, incluso en las propias mujeres, de quienes precisamente se debería esperar una conciencia de género. En gran parte del sector femenino en México, la visión de género no ha sido lo suficientemente permeable y asumida, y es justo en este punto, que inicia la problemática de la desigualdad de género y de las oportunidades entre mujeres y hombres, porque simplemente no se está consciente de tal desigualdad, de las diferencias que nos han ido marcando, pero no de manera natural ni orgánica, sino fundamentalmente bajo los parámetros que los constructos sociales que las han justificado, determinado y las ha asumido como naturales.

Asimismo, en los diversos ámbitos que bien a bien podemos observar y evidenciar una situación de representación mínima de las mujeres en diferentes entornos, como lo son por ejemplo, en las políticas públicas, en los procesos de toma de decisiones, así como también, en el ámbito científico, plano en el que las investigadoras y científicas mexicanas deben afrontar múltiples barreras e impedimentos, como lo es la conciliación de la vida familiar, personal y laboral.

Así pues, es bien sabido que a lo largo de la historia de la humanidad, a las mujeres se les ha considerado sujetos de derechos mínimos, e incluso,

careciendo de éstos, debiéndose ubicar en el mundo de lo privado y lo íntimo, al hogar y al cuidado de la familia, esto es, ha prevalecido históricamente una visión androgénica caracterizada por lo que ha representado *lo masculino*. Y aquí cabría preguntarnos ¿qué o quién las ha relegado?

II. Conceptualización de la perspectiva de género

Para iniciar este apartado debemos dejar sentado que la denominada política de género, transversalidad o conocida con su terminología anglosajona como *gender mainstreaming* corresponde a la aplicación de la perspectiva de género en el conjunto de programas y planes de acción social.

Como bien sabemos, la perspectiva o visión de género ha sido plasmada e implementada en numerosos instrumentos, tanto nacionales como internacionales, teniendo el elemento discursivo como principal medio para quedar asentada. Atendiendo a su concepto, podemos aseverar que la perspectiva de género es una metodología con objetivos, justificación, de carácter científico. Se le ha considerado, erróneamente, como una cuestión exclusiva de las mujeres (Miranda, 2012:343), estrictamente feminista, aplicándole el estereotipo del feminismo, sin embargo, ello correspondería a una mirada parcial, puesto que el enfoque central de la perspectiva de género consiste no en las diferencias entre mujeres y hombres, sino en las desigualdades entre ambos. (Brunet, 2008:30).

Ahora bien, resulta interesante hacer mención que la perspectiva de género ha tenido un desarrollo relevante en el ámbito internacional; se han celebrado tres Conferencias mundiales de la mujer: la primera de ellas se llevó a cabo en la Ciudad de México en 1975 (Naciones Unidas, 1975), cinco años después, la segunda tendría lugar en Copenhague (Naciones Unidas, 1980), y la tercera en Nairobi en 1985, evento en el que por primera vez

se establecería el término de transversalidad de género con la finalidad de contrarrestar y erradicar la evidente desigualdad y discriminación de las mujeres (Instituto de la Mujer, 1987), reflejando la necesidad de visibilizar la posición de la mujer.

Transcurridos diez años tendría lugar la *Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing*, acontecimiento a raíz del cual se adoptaría la aplicación de la transversalidad de género o *mainstreaming*, asumiendo los Estados el compromiso de implementar políticas públicas en materia de igualdad de género, teniendo como finalidad principal lograr una efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Subirats, 1997). Podemos afirmar que ésta Conferencia constituiría un punto clave para la debida aplicación de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas de los diferentes Estados de la comunidad internacional, integrando los postulados de las anteriores, y fijando como ejes centrales de acción las siguientes temáticas:

- La mujer y la pobreza
- Educación y capacitación de la mujer
- La mujer y la salud
- La violencia contra la mujer
- La mujer y los conflictos armados
- La mujer y la economía
- La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones
- Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer
- Los derechos humanos de la mujer
- La mujer y los medios de difusión
- La mujer y el medio ambiente
- La niña

Ahora bien, y de nueva cuenta, de obligada referencia es el caso comunitario europeo, representado por la Unión Europea, actualmente conformada por veintisiete Estados miembros, que constituye la organización internacional *sui generis* que ha supuesto la punta de lanza en materia de igualdad de trato e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, cuya normativa, integrada por el denominado *hard law* —como lo son los Tratados comunitarios, Directivas, sentencias del Tribunal de Luxemburgo— y el *soft law* ha desarrollado numerosas acciones, programas, estrategias y políticas comunitarias con el objetivo de paliar las numerosas desigualdades de género en seno comunitario. A todo ello, cabe señalar que, desde una visión regional en la esfera internacional, la política de igualdad de la Unión Europea se coloca a la vanguardia y en primera posición en cuestión de igualdad de género, tomando como punto de partida la Conferencia de Beijing, dando pasos de gigante y tomando la ventaja en la implementación de numerosos programas de acción social en el ámbito de igualdad de género, inyectando dicha visión en el conjunto normativo de los Estados miembros (Beveridge y Shaw, 2002:209), y considerando a la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los principios fundamentales del quehacer comunitario, concretamente en el artículo 2 y 3 del Tratado de Ámsterdam.

Todo lo anterior sin contar con la normativa comunitaria representada por las Directivas europeas, así como también con la abundante jurisprudencia que a través de su actividad pretoriana, el Tribunal de Luxemburgo ha emitido, especialmente en lo relativo a las acciones positivas, con sus avances y retrocesos.

Sin duda alguna, en la esfera comunitaria de la Europa unida, se ha desarrollado una auténtica política de *mainstreaming* de género considerada como estrategia de igualdad, plasmándose como objetivo comunitario en los diferentes Tratados comunitarios que constituyen el derecho originario de la Unión, aún y cuando ha sido entendida de manera desigual y diversa en

los diferentes Estados miembros, lo que ha conducido a plantear variedad de apreciaciones en su conceptualización. (Consejo de Europa, 2001:24).

De ahí que la perspectiva de género consista también en lograr un reparto igualitario de las obligaciones familiares y tareas domésticas, y qué decir respecto al fenómeno que constituye la denigración y discriminación de la mujer, la violencia de género, la violencia contra las mujeres, conductas que producen efectos y trastornos ya no sólo sociales, sino trascendiendo a lesionar la integridad y dignidad femenina, configurando un estigma social y personal como lo es el caso de la violencia psicológica y los trastornos postraumáticos que conlleva este tipo de conductas violatorias de los derechos humanos de las mujeres.

III. Conciencia de género en México: claramente y en gran medida ausente

Como punto de partida e iniciar el abordaje de esta sección, consideramos oportuno plantearnos la siguiente interrogante ¿qué se debe entender por conciencia de género? Como primer paso y de inicio, podríamos considerarla como aquella capacidad de reconocimiento de situación de desigualdad entre las mujeres y los hombres en el ámbito cotidiano. Al respecto existe gran cantidad de literatura que la define, y un apunte que cabría mencionar al respecto es que, gran parte de ella, hace referencia más bien, al concepto de *tomar conciencia de género*, que implica una acción mucho más proactiva, direccionándola a ese análisis efectivo y reflexivo que conlleva estar consciente de lo desventajoso que ha representado para las mujeres todas aquellas barreras antepuestas para la consolidación de una igualdad sustantiva y material (Garcés, 2017, 297; Fassin, 2013). Igualmente, muchos de los teóricos, se han enfocado al papel en suma

relevante, que supone la educación como una herramienta, tanto formal como informal, para dar cuenta, en primera instancia, de las desigualdades en materia de género, pero mucho más trascendente, como el instrumento para incentivar los cambios y transformaciones que se requieren (Colás y Jiménez, 2006; Tamayo, 2018). Otros por ejemplo, aluden al lenguaje como una herramienta fundamental para deconstruir la aún persistente desigualdad entre mujeres y hombres, cuyo fundamento corresponde a las diversas estructuras de poder político y social caracterizadas por la exclusión y discriminación hacia las mujeres (Quérol, 2018: 632, *conciencia lingüística de género*). Puesto que,

Comprender y concienciar el género como construcción cultural, histórica y relacional en nuestra experiencia de vida es clave para el ejercicio de una práctica política verdaderamente democrática, pues, para construir y vivir en democracia, resulta imprescindible romper con las visiones androcéntricas y prácticas sexistas que empobrecen la condición humana, la condición de persona. La dinámica de tales cambios implica el compromiso ético de una toma de conciencia crítica de género, la cual pasa por reconocer/nos varones y mujeres socializados y adoctrinados por la ideología patriarcal; develar, conocer, dismantelar, subvertir, deconstruir, transformar el sistema jerarquizado de los varones en condición de género masculino/ dominante y de las mujeres en condición de género femenino/ subordinado. (Cabral, 2008:496).

Pues bien, ya entorno al concepto de conciencia de género, nos señala Matamala, por ejemplo, que es necesario entender los procesos que construyen la desigualdad entre mujeres y hombres, a nivel simbólico, normativo, institucional y subjetivo. Incorporar tal marco conceptual y operacionalizarlo diariamente, hace posible a quienes elaboran y ejecutan las políticas públicas que modifiquen su forma de identificar la realidad social y, también, los propios actos cotidianos con que refuerzan su inequitativa realidad (2001).

En este mismo sentido, recordemos el año de 1953, que como resultado de la lucha tanto de la sociedad civil, agrupaciones de mujeres, así como también organismos internacionales, todos ellos pugnando por una igualdad, ya no sólo meramente formal ni jurídica, sino real, sustancial, efectiva entre mujeres y hombres y a raíz de todos aquellos acontecimientos históricos que han ido consolidando los derechos de las mujeres mexicanas, se concibe el derecho al voto femenino, cambio significativo que de a poco a poco, y de manera paulatina, ha permeado el quehacer político del Estado mexicano

Y concretamente, este tipo de desigualdades han sido visibilizadas y evidenciadas a través de los constantes movimientos sociales de las mujeres, desde hace ya hace un siglo. Particularmente, en nuestro país es de obligada mención el movimiento de feministas denominado *Las Brujas del Mar*, un colectivo de la sociedad civil veracruzana, integrado por mujeres quienes el pasado mes de marzo convocó al *Paro Nacional de Mujeres*, día en el que se pretendía que ni una sola mujer realizara sus actividades cotidianas: ir al trabajo, llevar a sus hij@s a la escuela, en pocas palabras, dar a conocer los costos que implican la desvaloración de las labores de las mujeres en la sociedad, y ya no sólo como cabeza de familia, sino de todo lo que ellas desarrollan en los diversos entornos de su vida cotidiana, tanto pública como privada. Es decir, de manera paulatina se puede observar un resurgimiento de conciencia de género, en particular, en el ámbito de la sociedad civil, a través de la protesta social ante un marco de desigualdades normalizadas y naturalizadas por un modelo patriarcal y andrógino. Movimientos feministas críticos que ha sentado el camino para otros movimientos sociales cuyas demandas por demás legítimas en materia de igualdad de trato e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en nuestro país, pugnan por políticas que reconozcan la marginación estructural y simbólica, y la acción en torno a ellas para una igualdad efectiva entre mujeres y hombres. (Horn, 2013).

En consecuencia, podemos afirmar que conciencia de género es contar con la apertura, visión, y especialmente pensamiento y reflexión críticos que el desarrollo de la humanidad ha sido muy poco igualitario, asumir que efectivamente, ha prevalecido una mirada a todas luces masculina, y que ello ha ido permeando en las distintas líneas del devenir histórico, como también en el conjunto de todas aquellas estructuras sociales y políticas que se han visto y dirigido a mantener dicha perspectiva patriarcal, invisibilizando a las mujeres y lo que ellas han aportado a la historia y a la humanidad en general.

Sin duda alguna, y en principio de cuentas, tomar conciencia de género representa un ejercicio reflexivo y analítico íntimo y personal, y por tanto, asumiendo que el cambio es verdaderamente posible, aunque complejo, repensar y deconstruir todo un pensamiento que a lo largo de la historia ha predominado y ha dado por entendido muchas cuestiones que en sí, no suponen en lo más mínimo una igualdad sustantiva y real entre mujeres y hombres, e incluso hasta diríamos, porque no, un tanto, o un mucho de suspicacia para identificar tales desigualdades, desdibujando la naturalización que se les ha asignado.

IV. Normativa jurídica en materia de perspectiva de género

Resulta indudable que México se encuentra en una posición más que abismal en lo que respecta al haber logrado una igualdad participativa y representativa de las mujeres en los diversos procesos de toma de decisiones. No obstante ello, si nos hemos de referir particularmente al plano jurídico y normativo, cabe mencionar dos legislaciones que a nivel federal han ido marcando la pauta para conseguir este objetivo de paridad.

Por un lado, la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (LGIMH), y por el otro, la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV) integrando los dos ejes jurídicos conductores en la materia de igualdad de género en nuestro país, y por supuesto, aquellas que a nivel local, las treinta y dos entidades federativas han debido de promulgar. Y evidentemente, lo que a nivel internacional, implican el cúmulo normativo mediante los diferentes Tratados y Convenciones que el Estado mexicano ha ratificado, ello supone especial relevancia a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos el pasado mes de junio de 2011. Y concretamente la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) que representa diríamos como la carta base de los derechos de las mujeres.

En tal sentido, cabe mencionar algunos elementos referenciales de las normativas señaladas y que configuran el marco central y de punto de partida para poder referirnos al marco normativo mexicano en materia de género. Pues bien, por lo que toca a la LGIMH representa el intento, diríamos como punto primero, —aún y cuando sabemos que en el mundo jurídico, la gran mayoría de las veces, la realidad social no se ve reflejada— de conformación de postulados que expresan y garanticen la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, esto es, la igualdad formal que en sede constitucional expresa el artículo 4º., de nuestra máxima norma jurídica que justamente dispone que *La mujer y el hombre son iguales ante la ley*. Estandarte emblemático de una igualdad meramente formal.

De ahí que la LGIMH tenga como principal objetivo paliar todas aquellas discriminaciones por las que las mujeres han debido que afrontar en las múltiples facetas de su entorno social, económico, político, cultural, entre otros. Sin embargo, aún prevalece la perspectiva que considera al Derecho y la creación de leyes como las pócimas mágicas que con la simple innovación legislativa a través de sus leyes nuevas se pretende lograr esos

cambios tan urgentes en nuestro país. Así, en el entorno jurídico, en el “encasillamiento” que implica el Derecho, imperando la visión laxa y plana de considerar a éste como solución a todos los problemas y fenómenos sociales de México.

Porque como resulta evidente, y a pesar de contar con un marco normativo ejemplar —en lo discursivo formal— que dispone como obligación el trato en plano de igualdad a las mujeres y a los hombres, en la realidad material y social, podemos observar que persiste una grave situación de discriminación y de desigualdad. Ya que a pesar de constituir un poco más de la mitad de la población mexicana, las mujeres integran un importante porcentaje económicamente activa, además deben asumir papeles y roles domésticos debiendo invertir gran parte de su tiempo a ello, comparativamente mayor, con respecto a los varones, suponiendo a aquellas una doble o hasta triple jornada. Y por ejemplo, en cuestión salarial, aún y cuando las mujeres realizan el mismo trabajo que los varones, ellas perciben aproximadamente un 30% menos de su salario. De igual modo, la feminización de la pobreza extrema es más que evidente en nuestro país. Las estadísticas hablan por sí solas, evidenciando tales situaciones de desigualdad y de diferencia de trato, mismos que en la sociedad se reproducen basados en las relaciones y roles de estereotipos femeninos y masculinos que las ubica precisamente en situación de desventaja y de desigualdad evidentes.

Tal normativa establece la obligación por parte de los actores políticos y sociales de la Administración pública, destinar recursos presupuestarios para la armonización legislativa, así como también, y como base de gestión, la cooperación interinstitucional de los tres niveles gubernamentales, de acuerdo a dicha Ley, el artículo 18 establece como instrumentos de gestión, el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH); el Programa Nacional (PNIMH) y la Observancia, ambos en materia

de Igualdad entre Mujeres y Hombres, sin embargo, dicha normativa no va más allá, no “aterriza” la estructura institucional al ámbito de las políticas públicas con enfoque transversal, ni a una efectiva igualdad de oportunidades entre ambos, tanto en el punto de partida, punto inicial, como en el punto de llegada, esto es, igualdad de oportunidades e igualdad de resultados, tratando de desdibujar los patrones culturales que provocan desigualdades de género.

Un ejemplo más de la falta de “encuadre” de la visión de género institucional a lo real y sociológico, es decir, sin superar la etapa de la mera construcción institucional de género, como lo es la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), así como aquellas instancias en las entidades federativas. Precisamente uno de los objetivos de estos Institutos es otorgar legalidad y carácter jurídico-normativo a la aplicación del enfoque de género en las políticas públicas del Estado mexicano; se requiere que éstas sean realmente eficaces en diversos indicadores, como lo son salud, educación, participación y representación política, entre otros ámbitos.

En este punto debemos destacar una segunda legislación en la materia, aprobada en 2007, nos referimos a la *Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia*, normativa federal que incluye la obligación del Estado en intervenir de manera directa para así, evitar cualquier tipo de agresión contra las mujeres y las niñas, como uno de los instrumentos legales.

Una de las novedades que incluye la *Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia* es lo relativo a la inclusión del concepto de violencia de género, atendiendo ya no sólo a los aspectos físicos, sino también el psicológico, patrimonial, económico, laboral, institucional, sexual y matrimonial.

Recordemos los acontecimientos que desde 1993 se han presentado en el estado mexicano de Chihuahua, en Ciudad Juárez, una serie de asesinatos y desapariciones de mujeres mexicanas, sumando en la actualidad 460

denominadas *muertas de Juárez* y otras miles de desaparecidas. Resultan alarmantes los indicadores mundiales que nos muestran que una de cada cuatro mujeres ha vivido situaciones de discriminación y de violencia física o psicológica.

Y es justamente en las últimas décadas del siglo pasado en el que las relaciones entre mujeres y hombres se enmarcan en una situación de desigualdad y discriminación, tornándose de esa manera un fenómeno visible y por tanto, requiriéndose integrar sus necesidades a la agenda pública de las diferentes instancias gubernamentales, asumiendo el Estado mexicano su compromiso promocional en la creación de condiciones de igualdad, aplicando diversas estrategias integrales en diferentes ámbitos, es decir, ya no sólo una igualdad formal, sino una igualdad real de oportunidades entre mujeres y hombres.

Por otra parte, son verdaderamente escalofriantes los datos relativos a muertes de mujeres en los tres años pasados, feminicidios que gran parte de ellos terminan impunes. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano por violencia contra las mujeres, ésta representa una limitante relevante para su desarrollo y para su bienestar e integridad, siendo perpetrada, en mayor número por la misma pareja. Naciones Unidas se ha fijado como objetivo para la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Onu-Mujeres, 2019), la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas (Onu-Mujeres, 2017). En México, entre 9 y 10 mujeres son asesinadas cada día en nuestro país, y del 2015 a la fecha se han suscitado 3,578 feminicidios, siendo Veracruz, seguido del Estado de México, como las dos entidades federativas más peligrosas para las mujeres. (Monroy, 2020). Lo que claramente evidencia que la realidad social se antepone a lo discursivo jurídico, porque en sí, lo que muestran estos datos es el vil sometimiento de un modelo masculino sobre las mujeres que atenta a su integridad y a su vida.

Si bien nuestro país ha experimentado avances en materia de igualdad de género, éstos han sido francamente mínimos. Aún en el actual siglo XXI la violencia feminicida en este país, constituye un desafío a todas luces complejo y arduo. Por un lado, apelamos a la labor de vías formales como la educación para promover y fomentar una mayor conciencia crítica de género, así como también, a herramientas, igualmente formales, como lo son las estructuras e instancias de investigación delictiva y jurisdiccionales para suprimir la impunidad, que en gran medida se encuentra inserta en los casos de feminicidios, esto es, cultura de derechos humanos y juzgar con perspectiva de género.

Por último, cabe mencionar que por su parte, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, la erradicación de la violencia de género se contempla —y hay que decirlo, evidentemente de manera muy tímida y escueta— en su apartado *Cambio de paradigma en seguridad* al señalar que:

- Prevención Especial de la Violencia y el Delito. Se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección, resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas. Se pondrá especial énfasis en el combate a los crímenes que causan mayor exasperación social como los delitos sexuales, la violencia de género en todas sus expresiones, la desaparición forzada, el secuestro y el asalto en transporte público. (Gobierno de México, 2019:21).

V. ¿Políticas públicas de igualdad de género en México?

Igualmente, por lo que se refiere a los medios o herramientas para conseguir una igualdad efectiva entre mujeres y hombres, las políticas públicas representan uno de los instrumentos esenciales de acción del Estado en la esfera política, social y económica, a través de las cuales éste determina llevar

a cabo programas y planes con la finalidad de potenciar y maximizar su gestión y quehacer sociopolítico en los distintos ámbitos de la Administración Pública: municipal, local y federal. (Aguilar, 2000).

Dicho de otra manera, estos instrumentos son mecanismos a través de los cuales se contempla el logro de un objetivo, y cuyo fundamento se establece en el artículo 26 de la Constitución mexicana al expresar la responsabilidad del Estado en materia de planeación, a través del denominado *Sistema de Planeación Democrática* y cuyo elemento denominador deriva en que el Poder Ejecutivo lleve a cabo consultas a los diferentes sectores sociales como actores de la vida económica del país, haciéndoles partícipes en la formulación y desarrollo de los planes sociales y económicos del país.

Hemos de destacar que la planeación social y económica constituye una función y obligación del Estado mexicano al ser considerada como la prioridad alta de la acción pública para obtener el desarrollo integral de nuestro país mediante políticas públicas sociales y culturales.

Así pues, la planeación que desarrolla el sector público resulta ser poco efectiva, fundamentalmente respecto al logro de aquellos objetivos que se establecen en los diversos planes, de ahí que la planeación sea vista sólo como un mero ejercicio técnico y desarrollado de forma obligatoria por disposición constitucional, expresamente en el artículo 26.

A menudo, una de las realidades que observamos en cuanto a los resultados del desarrollo de la planeación es que consiste en una mera elaboración de documentos que en su gran mayoría no refleja la situación jurídica y socioeconómica de manera objetiva, sin reflejar claramente el proceso de toma de decisiones, y aun cuando en la realidad mexicana, los planes y programas sociales y económicos no sean del todo efectivos, la planeación representa un instrumento jurídico empleado por el Estado mexicano, y de manera especial por la Administración Pública, herramienta

imprescindible para el ejercicio y desarrollo de la actividad pública con responsabilidad social.

Invariablemente, al hablar de planeación, debemos vincularla al término justicia social, concepto que resulta ser su objetivo central, es decir, necesariamente tenemos que enfocarla en el llamado constitucionalismo social, reflejo de un Estado social y democrático de Derecho, en donde el Estado Mexicano tiene la responsabilidad de ejercer sus atribuciones constitucionales en materia económica y social encaminadas al logro de la justicia social, y justamente, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres representa uno de los pilares de dicho objetivo.

Actualmente y durante bastante tiempo, ha existido un desfase evidente entre el desarrollo y apertura económica de nuestro país con el tema y sobre todo con la cultura y acción de la igualdad de género o equidad de género, como lo denominamos en México. Cuántas veces escuchamos en los diferentes medios de comunicación e información que nuestro país se encuentra en escalas más que mínimas relativos a temas de igualdad, y específicamente, en el ámbito de género, así como en el tópico de la anhelada igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Si bien es cierto que se han experimentado algunos logros y progresos en este ámbito, observamos que aún queda mucho, bastante por hacer.

Nuestro desarrollo económico ha alcanzado cierta estabilidad, misma que se avizora decreciente, dadas las circunstancias derivadas de la pandemia de salud por *Covid 19*, sin olvidar tampoco los índices de pobreza que aún imperan en la población mexicana, lastre no sólo económico, sino cultural, de apertura y pensamiento igualitario en el goce efectivo de derechos de igualdad entre mujeres y hombres que obstaculizan e impiden una igualdad de condiciones y de oportunidades en distintos ámbitos de la vida social, política, económica y cultural: en el ámbito del acceso,

promoción y condiciones de trabajo, en los puestos de toma de decisiones políticas, entorno que en la esfera federal y estatal se ha logrado avanzar, a comparación de lo que sucede en el ámbito municipal, en el que la presencia de la mujer es prácticamente nula y marginal.

Indudablemente, al referirnos a políticas públicas de igualdad de manera genérica, desarrolladas por el Estado mexicano, también debemos referirnos a cuestiones de presupuesto público, estableciéndose como condicionante, la inclusión de aquellas en éste. En este mismo sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 cuenta con tres grandes ejes de acción:

1. Política y gobierno
2. Política social
3. Economía

Observamos que la perspectiva de género o *mainstreaming* no se contempla como un eje conductor del PND, esto es, la cuestión de género no se reconoce como un objetivo de política pública, no constituye un área de interés y de acción integral a la que se le destine recursos públicos, sino que dicho enfoque se inserta en una de las áreas que implican la orientación de igualdad de género, documento institucional en el que se establece como un postulado general, sin más, en dicho documento gubernamental, aludiendo a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. A pesar que en el PND 2019-2024 sólo se contempla como una línea general, consideramos que para conseguir dicha igualdad, se requieren construir políticas públicas con perspectiva de género con enfoque transversal en el seno de la Administración Pública Federal, así como en los gobiernos estatales y municipales, constituyendo áreas prioritarias: igualdad en el acceso a los servicios de salud, educativos, y de vivienda, desarrollo sustentable, empleo bien remunerado y el derecho a una vida libre de violencia.

De ahí que ante la grave desigualdad entre mujeres y hombres que prevalece en las estructuras jurídicas, sociales, económicas y culturales de México, imperando diferencias y desigualdades de género, concepto este cultural basado esencialmente en roles sociales de “lo masculino” y de la “femenidad”, más grave aún es la ausencia de institucionalidad sólida y estructural que fundamente y propicie la auténtica formulación de políticas públicas con perspectiva de género.

De igual importancia es señalar que la perspectiva de género implica toda una metodología, con sus fases de diagnóstico, impacto directo, evaluación e implementación, dado que sólo aplicadas desde esa visión estructural, se diseñaran políticas públicas directas, tomando como base las diferencias entre mujeres y hombres.

Efectivamente, la implementación e instrumentalización de políticas públicas de igualdad de género, constituye un gran desafío para el Estado mexicano (Vizcarra, 2002:86), promoviendo una igualdad real y sustancial entre ambos, en el que la cuestión de género constituya una perspectiva transversal en todos los sectores, conllevando transformaciones estructurales en las instituciones públicas.

Esto es, la existencia y aplicación de políticas públicas de igualdad de género es un claro signo de democratización y de visión incluyente (Artiles, 2002), insertar en principio, una perspectiva de derechos humanos, así como una óptica, ya no sólo de igualdad formal entre mujeres y hombres, sino igualdad de oportunidades entre ambos constituye uno de los postulados de todo Estado de Derecho real y sustantivo.

En este mismo sentido, cabría hacernos la siguiente interrogante ¿son necesarias las políticas públicas de igualdad de género? No cabe la menor duda; éstas no son más que el conjunto de procesos, mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas (Gúzman, 1998: 4), son “un medio

de comunicación” entre la sociedad—viendo reflejadas sus necesidades— y el Estado, no sólo se trata de institucionalizar la perspectiva de género, sino instrumentalizar ese enfoque de manera responsable por parte de las instancias gubernamentales, reflejando la visión de igualdad de género en el diseño de políticas públicas, ya que éstas son ante todo, políticas sociales, considerando a las mujeres como actores de integración y transformación social.

México es uno de los países de Latinoamérica más rezagado y retrasado en materia de políticas públicas de igualdad de género, adolece de una falta de visibilidad y de tema de agenda política en el quehacer del Estado, sin contemplar el diseño de políticas públicas orientadas a las mujeres, ¿qué tipo de ventajas implicarían? En primer lugar, constituirían un reflejo del conjunto de procesos sociales, culturales y económicos, contribuirían a la mejor redistribución de recursos y oportunidades, así como también a la consolidación y fortalecimiento de la democracia y de la justicia social.

Uno de los aspectos que ha de tomarse en cuenta en el diseño de este tipo de políticas públicas, es fundamentalmente la voluntad institucional de incluir una redistribución de roles entre las mujeres y los hombres en cuanto a asignación de recursos, presencia equilibrada en el proceso de toma de decisiones, participación y representación política, reparto igualitario de responsabilidades familiares, entre otros.

Si bien es cierto que la discriminación por razón de sexo y el conjunto de desigualdades aún prevalecen en nuestro país, sólo una verdadera promoción y defensa de una efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres erradicará de manera gradual pero constante, los cotos de desigualdad entre mexicanas y mexicanos, constituyéndose para tal fin, las políticas públicas de igualdad de género uno de los mecanismos, no sólo institucional, sino instrumental para un replanteamiento de la igualdad como valor social entre mujeres y hombres en la sociedad mexicana.

VI. Representación femenina en la toma de decisiones:

Del dicho al hecho, hay mucho trecho.

Para dar inicio a este apartado hemos de señalar que la participación política de las mujeres en los cotos de poder que integran la denominada *arena pública* representan en gran medida el grado de desarrollo sociopolítico y democrático de un país, y referido propiamente a la igualdad de género, ello se traduce en una efectiva visibilidad de la atención de las necesidades y urgencias de las mujeres en un Estado de Derecho. De tal suerte que al respecto, en el ámbito político destacan entre los países de Latinoamérica, Costa Rica y Argentina con una mayor presencia femenina en los parlamentos —gracias a las cuotas establecidas en sus partidos políticos— mientras que en Europa, se sitúan a la cabeza en materia de igualdad y, que supera la barrera del 50% de presencia de mujeres en sus parlamentos son: Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca, países del modelo escandinavo o nórdico con una efectiva democracia paritaria.

Ahora bien, mucho se ha considerado que obtener una igualdad numérica, garantiza *per se*, un plano de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, grave confusión, puesto que ello supone sólo un primer paso, diríamos el punto de partida en materia de igualdad de oportunidades. Otro de los puntos que hay que mencionar es respecto al debate que ha supuesto las acciones afirmativas como instrumentos de igualdad sustancial, mismos que bien a bien no han terminado de aceptarse como tales, considerándolos como auténticos medios que conllevan ventajas a las mujeres, como por ejemplo, en las listas electorales. Y justamente este criterio da a conocer la ausencia de conciencia de género, una especie de abstracción de la realidad política, por quienes anteponen sus resistencias políticas a este tipo de medidas de acción afirmativa. A ello, y conviene subrayarlo, tales

instrumentos tienen como característica principal su temporalidad, esto es, que sólo resultarán aplicables durante un corto tiempo, para que de manera gradual se consiga una igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres que consolide la anhelada democracia paritaria.

Por lo que se refiere al caso mexicano, podemos señalar que de la totalidad de las treinta y dos entidades federativas que integran el territorio mexicano, los datos estadísticos reflejan que aún en la actualidad, el acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones en el ámbito político, predominan diversos tipos de barreras y obstáculos de diversa índole, desde sociales, prevaleciendo los estereotipos socioculturales —que las considera con menor capacidad para ser candidatas o representantes políticas— culturales, al mismo seno del partido político, de discriminación en general. De tal suerte, que resulta más que urgente asumir que en la medida que se adopten reglas formales contundentes y sólidas, ello contribuirá a una mayor presencia y representación de las mujeres en puestos de decisión política.

Y que si bien, lo que se ha denominado representación descriptiva, plasmada en el cúmulo normativo como un objetivo a lograr, no supone una efectiva presencia de las mujeres en los espacios de poder, sin embargo, sí representa un primer paso en el camino para conseguir la representación sustantiva y material. Y del mismo modo, prácticas tradicionales que han relegado a las mujeres en su participación política, como por ejemplo, su postulación en aquellos distritos electorales que, a ciencia cierta se evidencia que no resultarán elegidas, prácticas políticas que mucho ilustran la gestión política, tanto al interior (Novo, Cobo y Gayoso, 2011) como hacia afuera del conjunto de los partidos políticos en nuestro país; así como también el financiamiento de éstos que han contribuido a la brecha de género en materia de participación política, y qué decir de la violencia política ejercida contra las mujeres, por el simple hecho de serlo en sus diversas modalidades: violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o

feminicida. (Krook y Restrepo, 2016). En este tenor recordemos el caso de la extinta gobernadora de Puebla, Martha Erika Alonso, que fue blanco de constantes ataques, implicando violencia política al referirse a ella como esposa del exgobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle, en el proceso electoral de 2018 de esa entidad mexicana. (Ávila, 2018).

De ahí que por ejemplo, de acuerdo al diagnóstico de Onu-Mujeres (2020), nuestro país cuenta, hasta el 1º. de enero del año en curso, con el 35% por ciento de mujeres quienes ocupan cargos ministeriales, situándose a nivel mundial, en el rango 34 con participación y representación política femenina. Y ya a nivel estatal, debemos destacar algunas de las entidades federativas que han asumido una mayor conciencia de género en materia de participación política, y ello se ha visto reflejado en un incremento en la presencia de las mujeres compitiendo en igualdad de condiciones con los hombres en los espacios públicos de poder político, pero también aquellas que reprueban con cero redondo en materia de igualdad de género, como Baja California y Tabasco como las dos únicas entidades federativas que ni siquiera contempla una legislación local en materia de igualdad de género.

Y precisamente de acuerdo a la información dada a conocer por el Instituto Nacional de las Mujeres, se puede observar en cuanto a la armonización legislativa, en la que se inserta el enfoque de género, una auténtica diversidad normativa, y lo que destaca es precisamente la ausencia de la aplicación de la perspectiva de género en las normativas estatales. Lo que se pone de relieve un desinterés institucional en la materialización y el logro de una representación sustantiva de las mujeres y los hombres, puesto que ni siquiera una representación de carácter descriptiva se contempla. De tal manera que así, ello se torna una tarea casi imposible.

VII. Reflexiones finales

Si bien es cierto que podemos afirmar que en México se han aprobado diferentes cuerpos normativos en materia de igualdad de género, como por ejemplo, la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* y la *Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia*, la misma aseveración no podemos hacer en lo que se refiere a las políticas públicas en el mismo ámbito, ni en cuanto al aspecto legislativo estatal, dado que el quehacer político se ha caracterizado principalmente por revestir aspectos de desigualdad paritaria, en donde la presencia femenina en la toma de decisiones brilla por su ausencia, predominando una infrarrepresentación.

No cabe duda que, la situación que impera en materia de igualdad de género, es que las instituciones gubernamentales, en sus informes, programas y planes de desarrollo, tanto a nivel federal como en el ámbito estatal, señalan la necesidad de llevar a cabo políticas públicas eficientes en materia de género, sin contemplar la transversalidad de la perspectiva de género como un enfoque direccional o eje conductor, sino sólo incorporándola a las mismas desde una visión interdisciplinar, sin apreciarla como hilo direccional de políticas públicas en específico, y meramente en un plano discursivo formal.

En definitiva, la igualdad de género como uno de los elementos integrantes de los derechos humanos requiere desarrollar diversos programas de acción sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en un marco integral de políticas públicas de igualdad que tenga como eje central la aplicación de la dimensión y la perspectiva de género, y así trascender del ámbito meramente formal-normativo a una efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, de ahí que se requiera implementar programas de acción de igualdad así como también medidas e instrumentos

que fomenten y promuevan la igualdad como lo son las acciones positivas, es decir, integrar y aplicar todo un marco jurídico-normativo que tenga como principal objetivo erradicar toda discriminación y desigualdad entre mujeres y hombres.

En suma, se requiere la aplicación de la perspectiva de género o transversalidad en las políticas públicas del Estado mexicano, así como también impulsar partidas económicas dirigidas a la creación, impulso y difusión de acciones y mecanismos de igualdad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Resulta imprescindible el desarrollo de plataformas de políticas públicas de igualdad de género, impulsando la aplicación de medidas de igualdad como lo son las acciones positivas, herramientas de igualdad que sólo en contados Estados de la República mexicana, contemplan su implementación y aplicación, principalmente en el ámbito de los puestos de toma de decisiones políticas.

Indudablemente, las políticas públicas de igualdad de género representarán un paso adelante en la lucha contra la discriminación y desigualdad entre mujeres y hombres en México, en donde ha prevalecido y aún prevalece, una visión patriarcal institucional atendiendo sólo a los valores y estereotipos de la estructura social mexicana de antaño, urgentes ya de transformación y cambio. Resultan indispensables estrategias incluyentes y específicas para las mujeres, así como también medidas y mecanismos de igualdad para conseguir una efectiva igualdad entre mujeres y hombres, contribuyendo de esta manera al cambio de estructuras y estereotipos sociales, económicos y políticos.

En conclusión, resulta imperiosa la necesidad y urgencia de implementar medidas correctivas para así conseguir una efectiva igualdad entre mujeres y hombres, que trasciendan al plano estrictamente jurídico formal, a una real representación e igualdad sustantiva, aplicando la metodología que supone la transversalidad de género y asumir una toma de conciencia de género.

VIII. Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *El estudio de las políticas públicas*, 3ª ed., México, Porrúa.
- Artiles Visbal, Leticia. (2004). “Importancia de la conciencia de género para las políticas públicas en salud y los derechos ciudadanos”. *Revista de Ciencias Sociales*, 3(97), 127-135. Universidad de Costa Rica, San José, <https://www.redalyc.org/pdf/153/15309710.pdf>.
- Ávila, Edgar. (2018). “Posible violencia de género contra Martha Erika”, *El Universal*, 24 de mayo, <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/controversia-por-posible-violencia-de-genero-contramartha-erika-en-puebla>.
- Beveridge, Fiona, y Shaw, Jo. (2002). “Introduction: Mainstreaming Gender in European Public Policy”, *Feminist Legal Studies*, 10:3, enero.
- Brunet Icart, Ignasi. (2008). “Perspectiva de género”. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*: 9, 15-36, <http://dx.doi.org/10.20932/barataria.v0i9.178>.
- Cabral, Blanca Elisa (2008). “Mujeres, conciencia de género y participación política”. *Fermentum*, 18(53), septiembre-diciembre, 493-505, <https://www.redalyc.org/pdf/705/70517572004.pdf>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres*, Diario Oficial de la Federación, 24 de marzo.
- Colás Bravo, Pilar y Jiménez, Rocío (2006). “Tipos de conciencia de género del profesora en los contextos escolares”. *Revista de Educación*, 340, mayo-agosto, 415-444. <http://www.educacionyfp.gob.es/>

dam/jcr:b3308c51-109f-46f3-b419-88b7fd96471f/re34015-pdf.pdf.

- Consejo de Europa. (2001). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, 28.
- Fassin, Eric. (2013). “Habitus, conciencia y deseo o la intimidad atravesada por el espacio público”. *Maguaré*, 27:1, enero-junio, 137-158.
- Garcés, Mónica. (2017). “La conciencia de género y sus límites en los umbrales del siglo XIX”. En Forcadell Álvarez, Carlos y Frías Corredor, Carmen (coords.), *Veinte años de Congresos de Historia Contemporánea (1997-2016)*, [X Congreso de Historia Local en Aragón], 297-302.
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Ciudad de México, 29 de abril, <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>.
- Guzmán, Virginia. (1998). “La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas”. En Largo, Eliana (ed.), *Género en el Estado, Estado del Género*, Ediciones de las mujeres, 27, Isis Internacional, diciembre.
- Horn, Jessica. (2013). “Género y movimientos sociales”. *Informe General*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo. Inglaterra, http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/G%C3%A9nero%20y%20movimientos%20sociales%20Informe%20general_0.pdf.
- Instituto de la Mujer y Ministerio de Cultura. (1987). *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, Serie Documentos, 4, Madrid.

- Instituto Nacional de las Mujeres. (2020). “Tabla de armonización legislativa”, <http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/presupuestos/pdfs/ArmonizacionLegislativa.pdf>.
- Krook, Mona Lena y Restrepo, Sanín Juliana. (2016). “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”. *Política y gobierno*, 23 (1), México, enero-junio, 127-162, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100127.
- Matamala, Ma. Isabel. (2001). “Prólogo La ciudadanía, el control ciudadano y la calidad. Porque la calidad no es una cuestión de tecnología y humanidad, es también una cuestión político-social”. En: SALAS, Monserrat. (coord.). *Calidad de la atención con perspectiva de género*. Plaza y Valdez Editores, México.
- Martín Ruano, María del Rosario (2004). “Lenguaje, (conciencia de) género y traducción: modelos establecidos, nuevas realidades”. En Martínez García, Adela (coord.), *Cultura, lenguaje y traducción desde una perspectiva de género*, España, Universidad de Málaga, 235-268.
- Miranda-Novoa, Martha. (2012). “Diferencia entre perspectiva de género y la ideología de género”, *Dikaión*, 26 (2), Colombia: Universidad de la Sábana, diciembre, 337-356.
- Monroy, Jorge. (2020). “Femicidios en México se mantienen a la alza; crecieron 1.6% en primer trimestre del 2020”. *El Economista*, 21 de abril, <https://www.economista.com.mx/politica/Femicidios-en-Mexico-se-mantienen-al-alza-crecieron-1.6-en-primer-trimestre-del-2020-20200421-0112.html>.
- Naciones Unidas. (1975). *Informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer*, México, D.F., celebrada los días 19 de junio al 2 de julio de 1975.

- Naciones Unidas. (1980). *Informe de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz*, Copenhague, 24 a 30 de julio de 1980.
- Nash, Mary. (2008). “Mujeres, conciencia de género y movilizaciones sociales”. En Capel Martínez, Rosa María (coord.), *Cien años trabajando por la igualdad*, Fundación Francisco Largo Caballero, España, 117-130.
- Novo Vázquez, Amparo et. al. (2011). “Participación en política de la mujer. Un estudio de caso”. *Revista de Sociología e Política*, 19(38), 187-203, febrero, <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n38/v19n38a12.pdf>.
- Onu-Mujeres. (2017). “La violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2016”, Onu-Mujeres, México <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/10/violenciafeminicidamx%2007dic%20web.pdf?la=es&vs=5302>.
- Onu-Mujeres. (2019). *Veinte años de encuentros internacionales de estadísticas de género de la plataforma de Beijing a la agenda 2030*, México, <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/20%20encuentros%20eg.pdf?la=es&vs=5214>.
- Onu-Mujeres-Unión Interparlamentaria. (2020), *Mujeres en la Política: 2020*, marzo, <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/03/women-in-politics-map-2020>.
- Querol Pérez, Pilar. (2018). “Traducción feminista: conciencia de género, intervencionismo y estrategias”. *Fòrum de Recerca*, 23, 627-645, <http://dx.doi.org/10.6035/ForumRecerca.2018.23.42>.

- Subirats, Marina. (1997). “Cuando lo personal es político y es política. La IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer”. En Mariño Menéndez, Fernando M. (ed.), *La protección internacional de los Derechos de la Mujer tras la Conferencia de Pekín de 1995*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III de Madrid- Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Tamayo Costa, Juan José. (2018). “Los desafíos de la educación hoy: Laicismo, conciencia crítica, interculturalidad, justicia de género y utopía”. En Vázquez recio Rosa María *et. al.* (coords.). *Reconocimiento y bien común en educación*, España: Morata, 259-284.
- Vizcarra Borde, Ivonne (2002). “La institucionalización de la equidad de género en el Estado de México”. *Convergencia*, 30, septiembre-diciembre, 79-95.

VIOLENCIA OBSTÉTRICA, UNA MIRADA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

María Elena Pineda Solorio¹

Perla Jacaranda De Dienheim Barriguete²

Magdalena Vega Campos³

Introducción

La asistencia al parto y al nacimiento, a lo largo de décadas, fue marcada por cambios significativos ocasionados por el proceso de institucionalización, que trajo una intensa medicalización del cuerpo femenino, promoviendo su desfragmentación, despersonificación y patologización, además de generar la utilización abusiva de intervenciones desnecesarias en la mujer y en el bebé (Torres JA, Santos I, Vargens, 2008).

El cuidado intersubjetivo e integral fue substituido gradualmente por complejas tecnologías que visan tratar un cuerpo defectuoso sobre una óptica en que la gestación deja de ser comprendida como un evento fisiológico de la vida, pasando a necesitar de controles excesivos y de cura (Torres JA, Santos I, Vargens, 2008).

¹ Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Contacto: pinedasoloriomariaelena@gmail.com

² Facultad de Salud Pública y Enfermería. Contacto: perlad7@yahoo.com.mx

³ Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Contacto: vegacamposm@gmail.com

En ese contexto asistencial, la mujer se torna elemento secundario en el escenario del nacimiento, sujeta al ambiente controlado, cercado por órdenes y protocolos institucionales que la segregan de su contexto social y cultural, así como la hacen desacreditar en su capacidad fisiológica de parir (Sena LM, Tesser CD, 2017).

Los profesionales de salud, vestidos de su autoridad técnico-científica y respaldados en las relaciones de poder y desigualdad entre las usuarias/ mujeres, usan la autoridad para mantener la obediencia a las reglas, rompiendo con las interacciones humanas, lo que genera la fragilidad de los vínculos entre sus pacientes y la crisis de confianza en el cuidado que es prestado y lleva a la pérdida de la autonomía de la mujer y del libre derecho de decidir sobre su cuerpo. Esas relaciones son establecidas por la imposición de una autoridad unilateral, creando un terreno fértil para la consolidación de las diferentes formas de violencia ejercidas durante la asistencia al trabajo de parto y parto (Aguar JM, d'Oliveira AFPL, 2017).

En este tenor es importante partir de que existe violación al principio de autonomía, en cuanto a los pilares fundamentales de ésta.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (10 de diciembre de 1948) y en la Declaración de Normas Universales y Derechos Humanos de Bioética, de la UNESCO, se hace objeto de protección al ser humano, y se utiliza el término de “persona” como sinónimos. (UNESCO, 2005).

Como persona, un individuo posee el derecho de autonomía que como decía Immanuel Kant *“la voluntad es pensada como la facultad de determinarse uno a sí mismo a obrar conforme a la representación de ciertas leyes. Una facultad semejante solo puede pensarse en los seres racionales”* (Kant, 2001).

Para Kant, la autonomía, que confiere dignidad a la persona, se deriva del hecho de que el ser humano es el único ser racional; por tanto, una

de las bases de la decisión ética es la racionalidad de las elecciones y la objetividad del bien, evidente a la luz de la razón. Por ello las decisiones libres no son subjetivas, sino objetivas. El modelo de autonomía del paciente, siempre que éste se encuentre en el marco de “persona razonable”, aunado a los cambios sociopolíticos que lo sustentan, ha servido como base en la toma de decisiones concernientes a los derechos sobre la salud, tales como:

- Permitir o negar acciones de terceros sobre su cuerpo.
- Negativa a intervenciones propuestas como beneficio terapéutico.
- Recibir información en el grado y nivel que el paciente requiera o solicite.
- Consideración de sus valores personales en las decisiones médicas (De Dienheim, 2017).

Sin embargo, no sólo existe violación al derecho de autonomía, sino que también se ejerce violencia de género, entendida ésta, como cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público (SS, 2012).

Entre los tipos de violencia de género, se encuentra la que afecta la salud reproductiva y que ejerce el personal de salud en el contexto de los servicios de salud, la cual se puede definir como “todo acto u omisión que afecta la autonomía y la capacidad de decidir de las mujeres sobre su sexualidad y sus procesos reproductivos”. (SS-INSP, 2005). Este tipo de violencia está frecuentemente presente en la atención convencional de los servicios institucionales y privados que atañen, en el caso de las mujeres –además de las acciones realizadas en la atención del embarazo, parto y puerperio–, a las acciones de prevención y atención de enfermedades propias de las mujeres como el cáncer cérvico uterino y mamario.

Si bien la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha planteado que las cesáreas no deberían sobrepasar el 15% del total de nacimientos, la realidad es que, en México, como en muchos otros países de América Latina, la tasa de cesáreas sobrepasa esa cifra y sigue un constante aumento. En la República Mexicana, los datos para 2012 indicaban que poco más del 45% de los nacimientos fue por cesárea (ENSANUT, 2012). Por su parte la Norma Oficial Mexicana 007 establece un máximo de 15% en hospitales de 2º nivel de atención y de 20% en los de 3er nivel. (INSP, 2018). La literatura científica internacional, en esta área, ha demostrado que cuando en lugar del parto vaginal se utiliza la cesárea sin las indicaciones correctas, los riesgos para la salud sobrepasan los beneficios y se transgreden los derechos reproductivos de las mujeres (SS, 2016).

Los datos señalan a los especialistas de la ginecoobstetricia a la cabeza de las quejas de los pacientes y usuarios del sistema de salud (Fajardo - Dolci et al., 2009).

En algunos casos, se mencionan prácticas concretas, como pellizcos en la vulva o palabras obscenas dichas por el personal de salud a la parturienta. Otras veces, toda práctica gineco-obstétrica desarrollada en el seno de un hospital es vista como formando parte de la violencia obstétrica, por ejemplo, el parir en forma horizontal en una camilla. Esta tensión o polisemia existe y, siguiendo el punto de vista de los actores, consideramos que enriquece el análisis, ya que la misma ayudará a comprender las distintas visiones que se dan a favor o en contra del “parto humanizado” (Fajardo - Dolci et al., 2009).

Sumario:

I. Preámbulo. II. El Contexto. III. Violencia obstétrica y patriarcado. IV. La violencia obstétrica desde una perspectiva de derechos humanos. V. Sustento jurídico de la violencia obstétrica a nivel federal y local. VI. Conclusión. VII. Referencias bibliográficas.

I. Preámbulo

Para dar inicio al tema de violencia obstétrica, se analizó una conceptualización general de lo que es la violencia, dando mejor comprensión al tema que hoy nos ocupa. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020), la define como el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte.

Y es que en este enunciado se habla de las manifestaciones más comunes, que han dado lugar a estudios psicológicos y éticos de lo que este fenómeno social conlleva. Si nos vamos al ámbito físico un ejemplo clásico son los golpes del agresor, de quien ejerce violencia para someter, misma que se traduce en uno o varios traumatismos, que pueden dar lugar, incluso a la muerte de la persona violentada.

Si se habla de daños psicológicos, probablemente sea mas difícil detectarlos, aunque estos al final suelen manifestarse en el cuerpo físico de quien lo recibe, perdiendo la autoestima, cayendo en depresión, llegando en ocasiones al suicidio. En todos estos acontecimientos desgraciadamente comunes en las sociedades actuales del siglo XXI, este fenomeno social galopa sin parar.

La palabra violencia proviene del latín *violéntá*, la misma es la forma de violento o la acción y efecto de violentar o violentarse. La conducta en mención está fuera de su estado natural, ambiente o escenario, se lleva a cabo utilizando la fuerza, con arrebatos impulsivos sin medir los resultados de lo que puede ocasionarle a la persona, incluso se afirma que el ejecutor ya no tiene voluntad de sí mismo.

La violencia, por lo tanto, es un comportamiento deliberado que puede provocar daños físicos o psíquicos al prójimo. Es importante tener en cuenta que, más allá de la agresión física, la violencia puede ser emocional mediante ofensas o amenazas. Por eso la violencia puede causar tanto secuelas físicas como psicológicas. (Pérez Porto, 2009).

No existe una definición de violencia universal, que sea aceptada por todos los investigadores, pero varias de las que se presentan tienen las características de fondo y de forma que son aceptadas en los códigos penales de los diferentes sistemas jurídicos. Una característica esencial es el uso de la fuerza contra otro sujeto, con la plena intención de causarle un daño.

Elsa Blair cita algunas de estas definiciones. Retomamos tres para iniciar el análisis. La primera la toma del investigador francés Jean Claude Chesnais, quien dice: “La violencia en sentido estricto, la única violencia medible e incontestable es la violencia física. Es el ataque directo, corporal contra las personas. Ella reviste un triple carácter: brutal, exterior y doloroso. Lo que la define es el uso material de la fuerza, la rudeza voluntariamente cometida en detrimento de alguien”. Una segunda definición se encuentra en una cita que la autora realiza de Jean-Marie Domenach: “Yo llamaría violencia al uso de una fuerza abierta o escondida, con el fin de obtener de un individuo o un grupo eso que ellos no quieren consentir libremente”. La última definición la refiere del investigador Thomas Platt, quien habla de al menos siete acepciones del término violencia, dentro de las cuales la que menciona como más precisa es: “fuerza física empleada para causar daño”. (Blair Trujillo, 2009, s/p).

Las representaciones más comunes de la violencia encuentran inmersas a ciertos componentes claves, que se repiten en forma interminable en actividades que se relacionan con la misma, tales como: el abuso físico haciendo uso de la fuerza del agresor, en forma premeditada para dañar y menoscabar a otro. (Blair Trujillo, 2009).

Jean Marie Domenach, 1981 (citado en Blair Trujillo, 2009) escudriñó el uso de la violencia y acertadamente encontró la letalidad del acto escondido de la misma, para coaccionar a otro sujeto, para minimizarlo y destruir su autoestima, dando lugar a una imposición psicológica sobre el sujeto afectado. Siendo esta actividad, en ocasiones, más peligrosa, porque no se encuentra a la vista común y puede dañar irremediablemente.

Se afirma que en muchos actos violentos no solo existe el sujeto activo, sino que además debiera de analizarse el contexto social en donde se están llevando a cabo esos actos, el historial de su familia y otros sujetos que hubieran intervenido tras bambalinas. Se maneja también que dichos actos pudieran tener un trasfondo emocional en el agresor y por ende al llegar la frustración se activan emociones negativas que impulsan al individuo a realizar actos contrarios a las buenas costumbres y a la ética. (Blair Trujillo, 2009).

John Keane, a su vez afirma que:

[la violencia se entiende] como aquella interferencia física que ejerce un individuo o un grupo en el cuerpo de un tercero, sin su consentimiento, cuyas consecuencias pueden ir desde una conmoción, una contusión o un rasguño, una inflamación o un dolor de cabeza, a un hueso roto, un ataque al corazón, la pérdida de un miembro e incluso la muerte [acotando más adelante que] es siempre un acto relacional en el que su víctima, aun cuando sea involuntario, no recibe el trato de un sujeto cuya alteridad se reconoce y se respeta, sino el de un simple objeto potencialmente merecedor de castigo físico e incluso destrucción. (Keane, 2000: 61-62).

A partir de la premisa de Keane se destaca que existen dos aspectos en torno a este fenómeno social: a) la violencia es un acto relacional, un tipo de relación social; b) la subjetividad de la víctima es negada o disminuida, tratándosele de objeto. (Keane, 2000).

Michel Wieviorka nos presenta otra cosmovisión en relación con la violencia:

[...] una definición de la violencia a partir de la del sujeto [donde] el sujeto es la capacidad que tiene la persona de actuar creativamente, de constituirse su propia existencia [...] El sujeto además es el reconocimiento que le hacen a una persona otros que también son sujetos. Igualmente, es la capacidad de estar en relación con los demás [en este caso] la violencia no es más que la incapacidad del sujeto de convertirse en actor [es precisamente esa subjetividad negada o disminuida]. (Wieviorka, s.a).

II. El contexto

En la literatura se refiere que fue Venezuela el primer país del mundo en emplear el término “violencia obstétrica” en 2007, dentro de “La ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”, seguida por Argentina en 2009 y los estados mexicanos de Durango, Veracruz, Guanajuato y Chiapas, en 2007, 2008, 2010 y 2012 respectivamente. En abril de 2014 el Senado Nacional de México también aprobó modificaciones en varias leyes sobre violencia contra las mujeres para incluir la violencia obstétrica como una práctica punible (Bellón, 2014).

De acuerdo con estas leyes, la violencia obstétrica es un tipo de violencia basada en género que implica “la apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización

de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando negativamente en la calidad de vida de las mujeres”.

De acuerdo con datos de la Organización Mundial de Salud (OMS), en el mundo entero mujeres son asistidas de manera violenta, viviendo situaciones de malos tratos, falta de respeto, abusos, negligencias, violación de los derechos humanos por profesionales de salud, siendo más frecuente durante la asistencia al parto y al nacimiento (WHO,2014).

Algunas de las denuncias más comunes definidas como violencia obstétrica recogidas por algunos colectivos por el parto respetado, incluyen:

- a) La negación de información a las mujeres usuarias sobre los procedimientos médicos empleados durante el proceso de parto.
- b) Prácticas hospitalarias que humillan e ignoran las necesidades expresadas por las mujeres atendidas (trato infantilizador, humillaciones y palabras soeces, aislamiento durante la espera al inicio del parto, privación de movimiento, comida o agua en situaciones en las que no es incompatible con la salud de la mujer embarazada, etc.).
- c) La realización de cesáreas innecesarias y otras intervenciones consideradas de riesgo como la maniobra de Kristeller.
- d) Rutinas hospitalarias sin ventajas probadas para el bienestar de mujeres, fetos y niños/as, como: administración de enemas y sedantes, realización de episiotomías, o la posición supina obligatoria para las mujeres en el momento de parto.

Tal como se describe en las leyes vigentes sobre violencia obstétrica, este tipo de actuaciones incurren en la patologización del cuerpo de las mujeres embarazadas, la medicalización de sus procesos reproductivos y en tratos deshumanizados y en contra de su integridad. Frente a esta problemática,

en la última década, activistas por el parto respetado y algunos trabajos académicos en distintas partes del mundo han empezado a usar el concepto de “violencia obstétrica” como una forma de denunciar, no sólo protocolos hospitalarios que incumplen algunas de las recomendaciones de salud vigentes, sino también la violencia que hay implícita en muchas de estas actuaciones. Cabe aclarar que la crítica en torno a las problemáticas de la asistencia al parto tiene una trayectoria mucho mayor que la legislación en torno a la violencia obstétrica y su reivindicación retórica en el activismo actual. Desde 1960 existe un notable activismo por parte de movimientos por el parto respetado y movimientos por los derechos de las mujeres y la salud reproductiva, que lograron avances importantes en la década de 1980 (Burt, 1978). Algunos de los más destacables son las convenciones internacionales sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos (SRHR) en las que se establece la salud reproductiva como un aspecto esencial para el bienestar humano y la consecución de la igualdad de género, pero, sobre todo, podemos destacar las recomendaciones del *Technology for Birth* (WHO, 1985) publicadas por la OMS en 1985. Éstas, conocidas como las recomendaciones de Fortaleza, establecen como puntos cruciales el derecho a la información de las usuarias de los servicios de obstetricia y la desmedicalización del parto, constituyendo hoy en día uno de los documentos más citados por el activismo en torno al parto.

III. Violencia obstétrica y patriarcado

Debido al variado uso que el concepto de género conlleva, esta sección comienza clarificando cómo y porqué es importante emplear el análisis de género en una investigación sobre violencia obstétrica.

En las sociedades donde los valores patriarcales imperan, el control sobre el potencial reproductivo y la sexualidad de las mujeres se convierte

en un aspecto clave para el mantenimiento de las mujeres en una posición subordinada. Debido a la directa relación entre la especialidad médica de la obstetricia y la sexualidad y potencial reproductivo de las mujeres, los y las profesionales de este campo – matronas/es, obstetras y ginecólogos/as – pueden convertirse en agentes clave para el respeto de la autonomía y agencia de las mujeres respecto a su cuerpo y el de sus bebés o, por lo contrario, en profesionales con gran poder para ejercer control y vulnerar sus derechos. Varios estudios acerca de este tipo de violencia mencionan la existencia de actitudes misóginas reproducidas por el personal de salud acerca de la sexualidad y potencial reproductivo de las mujeres (Belli, 2013; Campero *et al.*, 1998; Camarco, 2009; Castro, 2000, 2010; Chiaroti *et al.*, 2003; d’Oliveira *et al.*, 2002; Erviti, 2010, 2012 y Magnone, 2011).

Otra cuestión expuesta por los autores que buscan comprender el fenómeno de la Violencia Obstétrica es el concepto estereotipado de género socialmente difundido, en que la mujer, vista como sexo frágil, necesita ser mantenida sobre una autoridad patriarcal (en ese escenario, el médico), que va a decidir lo que es mejor para ella, transformando el nacer en un acto centrado en el profesional y pasible de las prácticas violentas (Bellón, 2015).

Por todas estas razones es que la mujer sigue siendo vista como inferior y se le vulneran sus derechos, motivo por el cual urge emitir recomendaciones y hacer hincapié en el personal de la salud, acerca de que lejos de lastimar a la mujer durante su parto, necesitan ser más empáticos y humanos.

La violencia obstétrica es una forma concreta de violencia hacia las mujeres que establece una clara violación a los derechos humanos. Surge en el ámbito de la atención del embarazo, parto y posparto en los servicios de salud públicos y privados, la misma consiste en:

Cualquier acción u omisión por parte del personal del Sistema Nacional de Salud que cause un daño físico y/o psicológico a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, que se exprese en

la falta de acceso a servicios de salud reproductiva, un trato cruel, inhumano o degradante, o un abuso de medicalización, menoscabando la capacidad de decidir de manera libre e informada sobre dichos procesos reproductivos. (GIRE, 2015). La violencia que sufren las mujeres en los servicios de salud es producto de la intersección de la violencia estructural de género y la violencia institucional en salud (Magnone, 2006).

De acuerdo con Sadler (2016) la violencia obstétrica y la violencia de género, están fuertemente relacionadas, hace hincapié en que la característica fundamental de la violencia hacia las mujeres es que procede de la desigualdad estructural de género, mismo que viene auspiciado desde el núcleo familiar, en donde se visualiza en la práctica, que lamentablemente las mujeres son quienes potencian las acciones machistas en su hogar, al imponer roles de acuerdo con el género. En torno a la definición de violencia obstétrica, en la misma se está de acuerdo en el tratamiento deshumanizado, recalca esencialmente su extensión únicamente obstétrica, busca sus orígenes en el extenso periodo histórico perfeccionado desde la expropiación del conocimiento femenino por la práctica médica en el siglo XVII hasta el nacimiento de la especialidad médica de la obstétrica en el siglo XIX (Goberna-Tricas, 2019).

Este trato hacia las mujeres en lo que se refiere a sus cuerpos, sexualidad y reproducción se ha venido gestando desde la transición del feudalismo al capitalismo, donde las mujeres son confinadas a hacer lo que otros quieren, donde no se respetan sus derechos sobre sus propios cuerpos, este análisis está basado en constructos teóricos de Foucault.

La experiencia de la maternidad, solamente pueden intervenir en el cuerpo de las mujeres los profesionales de la salud, dejando fuera a cualquier otro tipo de práctica durante el parto, por ejemplo, el caso de la ayuda de las llamadas parteras o comadronas. En esta misma tesitura Sadler infiere que la violencia obstétrica se sitúa como un asunto feminista, un caso

de violencia de género, en virtud de que las mujeres, no obstante, estén de parto, no pierden su calidad de personas sanas, y embarazo y parto no significan enfermedades, más bien deberían corresponder a eventos sexuales. La violencia obstétrica, debe de ser percibida y manifestada como una cuestión clave de género, toda vez que el parto es un acontecimiento extremadamente afín con la sexualidad femenina, tan es así, que ciertos testimonios de mujeres que son víctimas de violencia obstétrica con asiduidad la advierten e interpretan como un suceso comparable con una violación (Sadler en Goberna-Tricas, 2019).

IV. La violencia obstétrica desde una perspectiva de derechos humanos

Cuando se hace alusión al tema de los derechos humanos debemos de recurrir a ordenamientos de carácter nacional como es nuestra máxima ley, la Constitución General, así como a diversas leyes de carácter internacional, ya que los mismos son los que tienen un extenso catálogo de derechos humanos en vinculación con otras obligaciones en donde su observancia recae en las disímiles autoridades de los distintos niveles de gobierno. (Ramos, 2015).

En el caso de nuestro país, se prevé en el artículo 1° constitucional, esa obligatoriedad al disponer lo siguiente: “todas las autoridades tienen las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como las obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos”. (Ramos, 2015, p.15). En este sentido se origina una obligación por parte del Estado que es en quien recae esa responsabilidad directa de hacer saber a las personas sus derechos humanos y la manera de hacerlos valer, ya que de esta manera

se estará coadyuvando en el cambio de percepción social en torno a una situación de violación de derechos humanos.

Para ello de acuerdo con Ramos (2015), se citan los siguientes ejemplos de lo que es necesario llevar a cabo para evitar la violencia obstétrica:

- Dar a conocer a la población en general y en específico entre las mujeres embarazadas sus derechos antes, durante y después del parto.
- Circular información acerca de las prácticas y conductas que son inversas a los derechos de las mujeres en el ámbito de la atención del embarazo, parto y posparto.
- Publicar información en torno a los mecanismos para investigar y sancionar prácticas contrarias a los derechos de las mujeres en el ámbito de la atención obstétrica.
- Circunscribir contenidos de educación en derechos humanos y derechos reproductivos de las mujeres en las curriculas de facultades y centros de enseñanza de medicina y enfermería.
- Trazar y echar a andar programas permanentes de educación en derechos humanos y derechos reproductivos de las mujeres dirigido a todo el personal que interviene en la atención obstétrica.

En esta misma tesitura Ramos (2015), refiere que el Estado tiene la obligación de no actuar en contravención del disfrute de un derecho, para ello debe de propagar a través de sus instituciones de salud, que se observe lo siguiente:

- Que el personal de salud se abstenga de realizar procedimientos y/o administrar medicamentos sin justificación médica.
- No atribuir a las mujeres métodos de anticoncepción; no condicionarlas ni obligarlas para conseguir la aceptación de un método anticonceptivo.

- No hacer uso de lenguaje ofensivo, humillante, discriminatorio o sarcástico.
- Abstenerse de coaccionar o amenazar a las mujeres para que admitan intervenciones o medicamentos que no quieren ni les hace falta.
- No perpetrar de manera rutinaria prácticas que la OMS ha descrito como perjudiciales o inútiles.

El Estado debe de estar pendiente de cómo es el trato que reciben las personas en todos los ámbitos, incluido el que se desprende de la obstetricia, mismo que pertenece al rubro de salud, ya que en ocasiones son víctimas de daños que provienen de servidores públicos y de otras personas que trabajan directamente por ejemplo, en los hospitales, en el caso de las enfermeras, violentándoles sus derechos humanos, para lo cual el Estado debe establecer mecanismos adecuados para su protección y reivindicación cuando estos hayan sido vulnerados o estén en peligro de serlo (Ramos, 2015).

Para ello se deben de observar las siguientes acciones, para evitar la violencia obstétrica:

- Estar pendiente de las acciones de todo el personal de salud que tiene alguna participación antes, durante y después del parto.
- Hay que asegurar que hay sistemas aptos para la elaboración de bases de datos en relación con el acaecimiento de situaciones de violencia obstétrica a nivel local y nacional.
- Tener mecanismos para hacer valer los derechos ante alguna situación de violencia obstétrica, por ejemplo, unidades para presentar quejas en los hospitales y clínicas, así como el establecimiento de medidas de índole administrativo o penal, atendiendo la gravedad de las conductas.

Todas estas medidas ayudan a tener un mejor control, en torno a las conductas que se pueden desplegar en las instituciones de salud, evitando serias violaciones a los derechos humanos, mismos que deben ser protegidos en todo momento, y que en la mayoría de los casos las mujeres no están informadas acerca de lo que pueden hacer si son víctimas de alguna vulneración de estos, no saben cómo actuar en ese momento, o a quien dirigirse, sintiéndose totalmente indefensas.

V. Sustento jurídico de la violencia obstétrica a nivel federal y local

En nuestro país coexisten dos disposiciones en torno a las regulaciones relacionadas con la violencia obstétrica. Una de carácter federal y otra estatal. En la esfera federal se tiene, desde el año 2007, la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Su objetivo de acuerdo con su artículo 1° es prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Si bien este texto normativo no hace una referencia determinada a la violencia obstétrica, en su artículo 6° suscribe:

Los tipos de violencia contra las mujeres son: Párrafo reformado DOF 20-01-2009

- I. *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; Fracción reformada DOF 20-01-2009.

- II. *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;
- III. *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;
- I. *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;
- II. *La 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
- III. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Vivimos en una sociedad conmocionada por la violencia y cualquier tipo de esta daño, destruye a quien la recibe, y a la vez aniquila a quien la ejerce. En la actualidad son comunes los tipos enunciados, y están resultando operativos la violencia patrimonial y la violencia económica ejercidos, desgraciadamente por quienes ostentan el poder.

El artículo 18 del mismo ordenamiento legal dispone:

Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Creemos que la violencia obstétrica puede encuadrarse en el artículo 6, como otro tipo de violencia, ligada a la violencia sexual que ya se encuentra en este precepto legal. De lo anterior se deriva que a nivel federal no se cuenta con una norma concreta que regule la violencia obstétrica, aunque existe un proyecto de ley para sancionarla, de acuerdo con Díaz y Fernández (2018), en el se alude al caso de Venezuela, Argentina, México y Chile, haciéndose un análisis conciensudo sobre la situación legislativa que priva en América Latina. En la introducción de este proyecto se define a la violencia obstétrica “como una manifestación de mala práctica mas o menos reciente en el ámbito sanitario, relacionado con el traslado del parto desde el hogar a los establecimientos de salud”. Díaz y Fernández, (2018: 124). La pregunta clave de esta investigación es ¿Cuál es la situación normativa y fáctica de la violencia obstétrica en los países de América Latina que han legislado sobre la materia, y particularmente en Chile?

Si analizamos la legislación de los mencionados países en el continente americano nos damos cuenta de que no se ha construido un andamiaje jurídico de tal fenómeno social, sustentado en un mundo patriarcal. Es menester aclarar que a partir del año 2016 en Venezuela, Argentina y en México, existen antecedentes desde el año 2008, dicho concepto de violencia obstétrica fue agregado en el ordenamiento jurídico en las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Tlaxcala, Nayarit, Veracruz, Chiapas, Guanajuato, Durango, Chihuahua, Quintana

Roo, Tamaulipas, Campeche, Colima, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y San Luis Potosí. (Hernández, 2020).

En los Estados de Veracruz, Guerrero, Chiapas y Estado de México, la mencionada conducta se encuentra tipificada como delito. Se han construido legislaciones en torno a la violencia obstétrica, en algunos Estados de los mencionados países y no a nivel federal.

Es importante hacer mención que, en la Gaceta Parlamentaria, Tomo II, 078 B de fecha 08 de mayo del 2020, los diputados Antonio de Jesús Madriz Estrada, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado, la Licenciada Cristina Portillo Ayala, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado; presentaron la Iniciativa de un Proyecto de Decreto por el cual se adiciona al título tercero “Delito de Peligro para la Vida o la Salud de las Personas”, capítulo I, el artículo 154 bis del Código Penal del Estado de Michoacán, sustentándose en la siguiente Exposición de Motivos:

La falta de sensibilidad, de personal capacitado, de instalaciones adecuadas y de equipo médico apto para facilitar atención obstétrica parece ser una regla que opera en las instituciones de salud tanto privadas pero sobre todo públicas, ante ello requerimos compañeras y compañeros visibilizar la violencia obstétrica como el tipo de violencia que se genera en los servicios de salud públicos o privados, en donde por acción u omisión el personal de salud, causan un daño físico o psicológico a la mujer durante el embarazo, parto y/o puerperio o bien en alguna emergencia obstétrica. Esta terrible violencia puede expresarse en la falta de acceso a servicios de salud reproductiva, en tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte del personal de salud, menoscabando así la capacidad de decidir de manera libre e informada sobre dichos procesos reproductivos.

Por lo que la violencia obstétrica no es otra cosa que la violación a diversos derechos humanos de las mujeres y es parte de una

problemática estructural a nivel nacional por ende atañe a lo local. Está ligada a la ausencia de respeto por la autonomía de las pacientes y su derecho a la información, con la inexacta atención y acceso de las mujeres a servicios de salud reproductiva de calidad, así como con las insuficiencias del sistema social de salud para atenderlas durante el embarazo, el parto y el puerperio. Contribuye a ello los vacíos presupuestales y las deficiencias en la gestión de los recursos, la falta de personal capacitado, personal sensibilizado en la materia, clínicas y centros de salud, así como el sobrecupo en las camas y la falta de información de las mujeres sobre sus derechos reproductivos, entre otros temas. La violencia obstétrica es más palpable que se suscite en aquellas mujeres que forman parte de los grupos vulnerables, y ello resulta un hecho notorio, es decir, se trata de acontecimientos de dominio público que hemos conocido todas y todos, ya sea porque las víctimas u ofendidos acuden a solicitar apoyo para recuperarse de esa violencia obstétrica sufrida, o bien a través de numerosos testimonios publicados por mujeres y organizaciones de mujeres en los medios sociales. (Gaceta Parlamentaria, 2020).

Es menester comentar que los diputados del partido político de Morena se dieron cuenta que en reiteradas ocasiones mujeres a punto de dar a luz recibieron un trato inhumano en los nosocomios públicos, tales como el Hospital Regional de Los Reyes, el Centro de Salud de Coahuayana, entre otros, en la presente anualidad (2020), considerando que el personal de salud de esas áreas debía sujetarse a cursos de capacitación y así mismo, que la Comisión de Derechos Humanos debía de implementar acciones que contribuyeran al conocimiento de la observancia de los mismos por estos servidores públicos.

Esquema 1. Relativo a los componentes de la propuesta que en Michoacán realizó la Diputada Cristina Portillo.



Fuente: Elaboración propia basada en el texto de análisis de la gaceta parlamentaria.

A continuación, presentamos el Título Tercero del Código Penal de Michoacán denominado “Delitos de peligro para la vida o la salud de las personas”. En donde la Diputada Licenciada Cristina Portillo Ayala pretende introducir la figura de violencia obstétrica, agregando el artículo 154 bis en el *Capítulo 3. Omisión de auxilio o de cuidado*, el cual contiene el siguiente articulado:

Artículo 152. Omisión de auxilio Al que omita prestar el auxilio que sea necesario según las circunstancias, a una persona que se encuentre amenazada de un peligro, cuando pudiese hacerlo sin riesgo alguno, o dejare de dar aviso inmediato a la autoridad, se le impondrán de diez a sesenta días de trabajo a favor de la comunidad.

Artículo 153. Omisión de asistencia A quien después de lesionar a una persona, culposa o fortuitamente, no le preste auxilio o no solicite la asistencia que requiere pudiendo hacerlo, se le impondrá de seis meses a un año de prisión y cuarenta a cien días multa, independientemente de la pena que proceda por el delito cometido.

Cuando con motivo de tránsito de vehículos se atropelle culposamente a una persona y esta resulte lesionada; el agente realice maniobras para provocar la muerte se impondrá la pena del homicidio calificado.

Artículo 154. Omisión de cuidado A quien abandone a un ser humano que no tenga la capacidad para valerse por sí mismo, respecto del cual tenga la obligación de cuidado o se encuentre legalmente a su cargo, se le impondrá de tres a seis años de prisión. No se procederá contra quien entregue a un menor de edad a las instancias públicas de conformidad con la legislación aplicable en materia de adopción (Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 2020).

Vemos que es una tarea pendiente y que la mencionada Abogada Nicolaita, demuestra la práctica de su humanismo en los asuntos relacionados con los grupos vulnerables de mujeres michoacanas.

Recordemos que en 1994 se llevó a cabo la «Convención de Belém do Pará» con los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en donde los asistentes tomaron el compromiso de implementar

estrategias y herramientas para prevenir y en su caso sancionar la violencia contra las mujeres, hasta llegar a erradicarla por completo. No se puede negar que en algunos países sí se ha tratado de cumplir con el cometido, pretendiendo hacer una adecuación a la legislación interna de cada país.

En el año 2010 en el Estado de Veracruz se tipifica por primera vez la violencia obstétrica en su código penal, llama la atención este acontecimiento ya que es un estado violento en donde ocurren muchas desapariciones forzadas, sin embargo, es de reconocer el papel que ha jugado la Universidad Veracruzana (UV) institución científica honorable de educación superior, pública y autónoma, que cuenta con distintas sedes en el estado de Veracruz (México), que ha logrado servir de equilibrio y contrapeso, rescatando y guiando a la juventud veracruzana, para lograr construir un Estado pacificador y próspero.

Se hace la conceptualización en el artículo 369, fracción III a la violencia obstétrica como: “El acto u omisión que afecta la autonomía y la capacidad de decidir de las mujeres sobre su sexualidad y procesos reproductivos” (Corral-Manzano, 2019).

El artículo 363 del Código Penal de Veracruz, establece que comete el delito de violencia obstétrica el personal de salud que: [...]

- I. No atienda o no brinde atención oportuna y eficaz a las mujeres en el embarazo, parto, puerperio o en emergencias obstétricas;
- II. Altere el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;
- III. No obstante existir condiciones para el parto natural, practique el parto por vía de cesárea, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;

- IV. Acose o presione psicológica u ofensivamente a una parturienta, con el fin de inhibir la libre decisión de su maternidad;
- V. Sin causa médica justificada, obstaculice el apego del niño o la niña con su madre, mediante la negación a ésta de la posibilidad de cargarle o de amamantarle inmediatamente después de nacer;
- VI. Aun cuando existan los medios necesarios para la realización del parto vertical, obligue a la mujer a parir acostada sobre su columna y con las piernas levantadas o en forma distinta a la que sea propia de sus usos, costumbres y tradiciones obstétricas (Corral Manzano, 2019).

En el año 2011, el Código Penal para el Distrito Federal agregó al artículo 201 la fracción VI, en el cual se sanciona la violencia contra los derechos reproductivos dentro de la violencia familiar, definiéndola en «toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y esparcimiento de los hijos, así como el acceso a servicios de aborto seguro en el marco previsto en los ordenamientos relativos para la interrupción legal del embarazo, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia» (hoy Ciudad de México). Posteriormente en los estados de Oaxaca y Coahuila, la violencia obstétrica fue tipificada en sus códigos penales en los mismos términos que en la Ciudad de México. (Corral-Manzano, 2019).

En la ley de acceso a una vida libre de violencia, diez estados se han encargado de dar una definición certera a la violencia obstétrica, tal es el caso de los estados de Chiapas, Veracruz, Chihuahua, Colima, San Luis

Potosí, Durango, Guanajuato, Quintana Roo, Tamaulipas e Hidalgo (Díaz y Fernández, 2018). Cuya cosmovisión indica que:

La apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad Corral-Manzano (2019).

La violencia obstétrica es un problema complejo en su estudio y conceptualización, concretamente en su abordaje como delito, en este sentido Corral- Manzano (2019) arguye que la tipificación y criminalización como única alternativa para prevenir y sancionar este tipo de violencia no es bastante ni tampoco conveniente, porque puede ocasionar en el personal de salud, que se puedan sentir amenazados más no incluidos. Por lo tanto, se deben buscar estrategias para poder sumarlos.

Tabla 1. Países latinoamericanos que tienen regulada la violencia obstétrica.

No	País
1	México
2	Venezuela
3	Argentina
4	Chile
5	Ecuador

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Estados de la República en donde ya se legislo la violencia obstétrica.

No	Estado
1	Ciudad de México
2	Coahuila
3	Oaxaca
4	Veracruz
5	Chiapas
6	Chihuahua
7	Colima
8	San Luis Potosí
9	Durango
10	Guanajuato
11	Quintana Roo
12	Tamaulipas
13	Hidalgo
	Michoacán
14	(Recientemente se emitió un proyecto de decreto el 08 de mayo de 2020).

Fuente: Elaboración propia.

No podemos negar que se vive en una sociedad en donde el campo de cultivo es la impunidad, como resultado es infructuoso que el 25 de noviembre de cada año se conmemore “el día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer”, en realidad no hay nada que festejar, Mexico vive una etapa de desarrollo del feminicidio, con una indiferencia de los que gobiernan, que pareciera ser que no tienen ningún interés en parar estas agresiones.

Se requiere tipificar la violencia obstétrica como un delito que lacera y subsume la vida diaria de un sector de las féminas, al hacerlo se irán eliminando dichas prácticas, porque los autores tendrán el conocimiento de las consecuencias jurídicas que traen aparejadas estas acciones y mantendrán una actitud de mesura y buen trato. De nada sirve que nuestra nación mexicana firme convenios e instrumentos internacionales sobre la eliminación de la violencia contra la mujer; que se participe en declaraciones y programas de acción, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, etc., si diariamente en los hospitales públicos se trata a las mujeres que van a dar a luz con indiferencia, como si se les quisiera hacer pagar un delito.

VI. Conclusión

Es importante que se legisle sobre la violencia obstétrica y que se capacite al personal de salud que tiene a su cargo la encomienda de auxiliar a las mujeres en el trabajo de parto. Se está perdiendo la humanización entre la sociedad mexicana, nos estamos acostumbrando a ver la desgracia como algo común, y eso nos aleja de tener una vida plena y en paz.

VII. Referencias bibliográficas

- GIRE. (2015). *Violencia Obstétrica. Un enfoque de derechos humanos* . México: <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2016/07/informeviolenciaobstetrica2015.pdf>.
- Huertas, D. (2007). *Violencia: la gran amenaza*. España: Alianza .
- Kant, I. (2001). *Fundamentación de la metafísica de las constumbres*. Madrid: Espasa-Calpe.

Keane, J. (2000). *Reflexiones sobre la violencia, traducción de Josefa Linares de la Puerta*. Madrid: Alianza.

Magnone, N. (2006). *Derechos y poderes en el parto: Una mirada desde la perspectiva de la humanización. Tesis de Maestría*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República; Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/123456789/8256>

Parlamentaria, G. (08 de Mayo de 2020). *Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se adiciona el artículo 154 bis al Código Penal para el Estado de Michoacán*. Obtenido de Congreso del Estado de Michoacán: <http://congresomich.gob.mx/file/Sesi%C3%B3n-078-B-II-08-05-2020.pdf>

Ramos, R. y. (2015). *Violencia obstétrica. Un enfoque de derechos humanos*. <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2016/07/informeviolenaciaobstetrica2015.pdf>

Sanmartín, J. (2006). *La violencia y sus claves*. España: Ariel .

Tobeña, A. (2001). *Anatomía de la agresividad humana, de la violencia infantil al belicismo*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.

UNESCO. (Octubre de 2005). Obtenido de Declaracion universal sobre Bioética y Derechos Humanos: <unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180s.pdf>

Hemerográficas

Aguiar, JM, d'Oliveira AFPL. (2011). Institutional violence in public maternity hospitals: the women's view. *Interface Comun Saúde Educ*. [Internet]. [Citado el 2 de Julio de 2017]; 15(36):79-92. Available from: https://www.scielo.br/pdf/rlae/v26/es_0104-1169-rlae-26-e3069.pdf

- Bellón Sánchez S. (2017). Obstetric violence from the contributions of feminist criticism and biopolitics. *Dilemata Int J Appl Ethics*. [Internet]. [Citado el 15 de Junio de, 2017];7(18):93-111. Available from: <http://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/374/379>.
- Blair Trujillo, E. (2009). Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición . *Política y cultura* , 99-33.
- Corral Manzano, G. (2019). El derecho penal como medio de prevención de la violencia obstétrica en México. *Revista Musas, Vol.4 (2)*, pp. 100-118. Recuperado de: <https://revistes.ub.edu/index.php/MUSAS/article/view/vol4.num2.6>
- De Dienheim. (2017). Eutanasia vs Encarnizamiento terapéutico. *Milenaria Ciencia y Arte*. No. 10, año 6, enero-junio.
- Díaz García, Luis Iván, & Fernández M., Yasna. (2018). Situación legislativa de la Violencia obstétrica en América latina: el caso de Venezuela, Argentina, México y Chile. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (51), 123-143. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512018000200123
- Diaz, L. F. (2018). Situación legislativa de la Violencia obstétrica en América latina: el caso de Venezuela, Argentina, México y Chile. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (51), pp. 123-143. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512018005000301>
- Fajardo-Dolci, Germán. et al. (s/a). “Perfil epidemiológico general de las quejas médicas atendidas ante la CONAMED”. *Salud Pública de México*, v. 51, n. 2, p. 361-371. 200.
- Goberna Tricas, J. (2019). Violencia obstétrica: aproximación al concepto y Debate en relación a la terminología empleada. *Revista Musas, Vol. 4 (2)*, pp 26 Recuperado de: <https://revistes.ub.edu/index.php/MUSAS/article/view/vol4.num2.2>

Sandler, M. (2016). Moving beyond disrespect and abuse: addressing the structural dimensions of. *Reproductive Health Matters*. Vol. 24, (47), 47-55.

Sena, LM, Tesser CD. (2017). Obstetric violence in Brazil and cyberactivism of mothers: report of two experiences. *Interface Comun Saúde Educ*. [Internet]. [Citado el 12 de junio de 2017];21(60):209-20. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/icse/v21n60/1807-5762-icse-1807-576220150896.pdf>.

Torres, JA, Santos I, Vargens OMC. (2008). Constructing a care technology conception in obstetric nursing: a sociopoetic study. *Texto Contexto Enferm*. [Internet]. [Citado el 5 de junio de 2017];17(4):656-64. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/tce/v17n4/05.pdf>

Wieviorka, M. (s.a). La violencia: destrucción y constitución del sujeto. *Espacio abierto*, 337-347; 339-340.

Cibernéticas

Hernández, F. J. (28 de Febrero de 2020). *Iniciativa para combatir y castigar la violencia obstétrica en México*. Obtenido de Sociocracia: <https://www.sociocracia.mx/iniciativa-para-combatir-y-castigar-la-violencia-obstetrica-en-mexico/>

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2018). Encuesta Nacional de salud y Nutrición (ENSANUT,2018). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensanut/2018/doc/ensanut_2018_diseno_conceptual.pdf

OMS. (2020). *Violencia*. Obtenido de <https://www.who.int/topics/violence/es/#:~:text=La%20violencia%20es%20el%20uso,de%20desarrollo%20o%20la%20muerte>

- Peréz Porto, J. y. (2009). *Definición de violencia*. Obtenido de Definición. DE: <https://definicion.de/violencia/>
- Periódico Oficial del Estado de Michoacán. (13 de enero de 2020). Código penal para el Estado de Michoacán de Ocampo. Obtenido de Congresos de Michoacán: <http://congresomich.gob.mx/file/CODIGO-PENAL-REF-13-ENERO-2020.pdf>
- World Health Organization. (2014). The prevention and elimination of disrespect and abuse during facility-based childbirth. [Internet]. Ginebra: WHO; [Citado el 12 de junio de 2017]. Available from: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134588/WHO_RHR_14.23_eng.pdf;jsessionid=4742E5BF278F6C4A37837F51CCED92CA?sequence=1
- Documentales
- Secretaría de Salud-Instituto Nacional de Salud Pública. (2005). Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2003. México: Secretaría de Salud: 65 – 81.
- Secretaría de Salud. (2016). Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y de la persona recién nacida. México: Diario Oficial de la Federación, la Sección.
- Secretaría de Salud. (2009). Programa de Acción Específico de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género 2007-2012. México: 32-37.
- Secretaría de Salud-Instituto Nacional de Salud Pública. (2009). Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2006. México: Secretaría de Salud: 35 – 59.

PARIDAD Y TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO. UN AVANCE SUSTANTIVO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Greta Trangay¹
Ximena Ugarte²

Resumen

El reconocimiento durante las últimas décadas de las violencias contra las mujeres, ha visibilizado la necesidad de tomar acciones desde los ámbitos internacional y nacional, ya sea por la vía de los hechos, o bien, por vías formales dentro de los espacios legislativos y judiciales, que garanticen el

¹ Doctora en Políticas Públicas y Gobernanza. Es maestra en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Ha desempeñado puestos de Dirección y Coordinación General a nivel Federal y Estatal. Ha publicado libros y artículos de revistas científicas nacionales y estatales.

² Abogada y defensora de los derechos humanos y feminista. Maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Asesora jurídica del Observatorio Nacional de Femicidios y abogada del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. Ha colaborado en publicaciones relacionadas sobre violencia contra las mujeres y desaparición de personas. Es Consejera Estatal de la Comisión de Búsqueda del Estado de México y acompaña y litiga casos de violencia feminicida.

acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, generando mecanismos de protección y defensa que les permita la aplicación efectiva a sus derechos humanos.

Escenario en el que aparece la paridad de género en el debate contemporáneo, incorporado como tema prioritario por los organismos internacionales, siendo el punto del debate desde donde se inicia el presente artículo. El contexto de su despliegue en el mundo como condición necesaria para lograr una mayor participación política de las mujeres, ha determinado la necesidad de legislar y proponer Leyes y Reglamentos que hagan efectiva la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. México como país firmante de los Acuerdos Internacionales en esta materia, ha tenido iniciativas significativas cuyo avance se plasma en el dictamen de leyes y actualmente en la aprobación de la Reforma sobre *Paridad entre géneros*, así como en temas relativos a la violencia política contra las mujeres en razón de género entre otras, aprobada en el 2019 por el Congreso de la Unión (DOF, 2019) con vigencia en junio del mismo año y aplicable en las elecciones del 2021. El reto es lograr que dichas iniciativas se constituyan en la base de una agenda de género que contribuya de manera sistemática a disminuir las brechas de desigualdad, para que se garantice a las mujeres sus derechos humanos. De la misma manera, se retoma los logros que en materia de paridad de género se han alcanzado en el Estado de Michoacán de Ocampo y se contrasta con la numeralia relativa a la participación política de mujeres y hombres en dos niveles de gobierno: estatal y municipal.

Palabras clave: Paridad de género, igualdad sustantiva de género, participación política de las mujeres, Paridad en Todo, agendas de género.

Summary

Recognition in recent decades of violence against women has made visible the need to take action from the international and national levels, either through the facts, or through formal channels within the legislative and judicial spaces. that guarantee women's access to a life free of violence, generating protection and defense mechanisms that allow them to effectively apply their human rights.

Scenario in which gender parity appears in the contemporary debate, incorporated as a priority issue by international organizations, being the point of the debate from where this article begins. The context of its deployment in the world as a necessary condition to achieve greater political participation of women, has determined the need to legislate and propose Laws and Regulations that make substantive equality between men and women effective. Mexico, as a signatory country to the International Agreements on this matter, has had significant initiatives whose progress is reflected in the opinion of Law initiatives and currently in the approval of the Reform on Gender Parity and on issues related to political violence against women based on gender among others, approved in 2019 by the Congress of the Union (DOF, 2019) effective in June of the same year and applicable in the 2021 elections. a gender agenda that systematically contributes to reducing inequality gaps, so that women are guaranteed their human rights. In the same way, the achievements that have been achieved in the matter of gender parity in the State of Michoacán de Ocampo are taken up again and it is contrasted with the numeral relative to the political participation of women and men in two levels of government: state and municipal.

Keywords: Gender parity, substantive gender equality, political participation of women, Parity in Everything, gender agendas.

“La potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.”

Declaración de Beijing, 1995.

Sumario

I. El escenario global. Cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de participación política de las mujeres. II. Un breve panorama de la participación política de las mujeres en México. III. El Estado de Michoacán. Hacia la Paridad de Género en Todo. IV. Referencias bibliográficas.

I. El escenario global. Cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de participación política de las mujeres

Las violencias contra las mujeres, en todos sus tipos y modalidades, impacta negativamente en varios aspectos de sus vidas, limitando el libre desarrollo de su personalidad en los ámbitos públicos y privados. En las últimas décadas, tanto a nivel internacional como nacional, tanto por la vía de los hechos, como por vías formales como la legislativa y judicial, se han logrado materializar avances en el reconocimiento y garantía del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, generando mecanismos de protección y defensa que les permita el acceso efectivo a sus derechos humanos.

Es precisamente en este contexto internacional y nacional, que se ha visibilizado la violencia política por razones de género como un tipo específico de violencia contra las mujeres, reconociendo que la misma impacta en aspectos específicos como el ejercicio del voto y a ser electas en procesos electorales. Pero más aún, entendiendo el ejercicio de los derechos políticos de forma amplia, se ha determinado que dicha violencia también impacta en su desarrollo dentro de escenarios políticos específicos, como lo son su participación en partidos políticos, cargos de elección popular y su ejercicio en cargos públicos.

El Comité CEDAW (1997) en su Recomendación General número 23, ha indicado que los derechos políticos, abarcan también el ejercicio del poder político, “en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política” (p. 2).

El marco normativo internacional en que se sustenta este tipo de violencia, parte primordialmente de una interpretación amplia de diversos instrumentos que permiten sentar los estándares de obligaciones de los estados miembro para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia política.

En ese orden de ideas, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala en la Parte II, en su artículo 7, que los “Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país”(CEDAW, 1981) señalando que se deberán garantizar a las mujeres, en igualdad con los hombres, derechos como el voto, la participación en la elaboración de políticas públicas, el ejercicio de cargos públicos, así como en organizaciones y asociaciones políticas.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer *Belém Do Pará* (OEA, 1994), plasma que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades previstos en instrumentos internacionales, entre lo que señala “el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los

asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.” (p. 2); pero además, reconoce que cualquier forma de violencia contra las mujeres, impide y anula el ejercicio de todos sus derechos de manera amplia, armónica y efectiva.

Así, la violencia política por razones de género, se enmarca en el derecho a la igualdad y no discriminación. En su aspecto positivo, obliga a los estados a garantizar la participación igualitaria en todos los ámbitos de los derechos políticos; por otro lado, obliga a restringir y castigar conductas que impidan el ejercicio de estos derechos.

No obstante que los elementos expuestos se encuentran contenidos en los instrumentos ya señalados, no basta su enunciación para su ejercicio efectivo, situación que no es ajena a los organismos internacionales.

Uno de los mecanismos que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha previsto para garantizar la aplicación de la Convención, es el de seguimiento denominado MESECVI, el cual abordó en 2015 la temática de violencia política (OEA, 2015), a través de la Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, señalando entre otras cuestiones, que:

“la violencia y el acoso políticos contra las mujeres impiden que se les reconozca como sujetos políticos y por lo tanto, desalientan el ejercicio y continuación de las carreras políticas de muchas mujeres... que la mayor visibilidad de esta violencia y/o acoso político contra las mujeres está vinculada al aumento de la participación política de las mujeres, en particular en los cargos de representación política, que a su vez, es consecuencia de la aplicación de cuotas de género y de la paridad, medidas que han sido adoptadas por un número importante de países de las Américas” (pp. 1-3).

Tal como se desprende del texto citado, uno de los elementos que han ayudado a visibilizar y garantizar el derecho de las mujeres a participar en la vida política, es la aplicación de las cuotas de género y de la paridad; no obstante, también reconoce que para el ejercicio efectivo de los derechos políticos no es suficiente:

“sino que requiere de un abordaje integral que asegure por un lado, el acceso igualitario de mujeres y hombres en todas las instituciones estatales y organizaciones políticas, y por otro, que asegure que las condiciones en el ejercicio estén libres de discriminación y violencia contra las mujeres en todos los niveles y espacios de la vida política.”
(Ibid)

A partir de la aprobación en el 2015 de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, se abrió una importante línea para que los diferentes países integrantes de la ONU, se replantearan una serie de acciones encaminadas a mejorar la vida de las personas y el planeta en su totalidad. Aspectos relevantes como eliminación de la pobreza, el cambio climático, la educación, la igualdad entre hombres y mujeres, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades, son temas que se incluyen dentro de los 17 objetivos planteados en la Agenda (ONU, 2015).

En el documento sobre los objetivos del desarrollo sostenible de la ONU, se reconoce el avance logrado hasta hoy respecto a la igualdad de la mujer, destacando entre otros aspectos, el mayor acceso a la educación por parte de niñas y mujeres, disminución de matrimonios forzados para menores de edad en el mundo, liderazgos e incremento de la participación de mujeres en la vida política, sin embargo, se insiste, aún hay temas pendientes.

En este marco, es que se inscribe el tema de paridad y equidad de género en el ámbito político, el cual tiene una relevancia especial derivado del grito multitudinario que las mujeres del mundo han dado para que se nos reconozca en esta reconfiguración global.

Grito que ha resonado como un eco histórico y que ha permitido ir construyendo una nueva ciudadanía en la que sin la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y el reconocimiento de su indisociable lugar en la vida privada no es posible pensar una democracia plural, paritaria y participativa.

En materia legislativa particularmente, el justo reclamo y conquista para que los partidos políticos apliquen cuotas de género no siempre ha sido acompañado por el establecimiento de una agenda que impulse iniciativas para lograr paridad de género en puestos de decisión política, de una vida libre de violencia hacia las mujeres, para que las niñas y los niños tengan una educación con perspectiva de género que les permita interrelacionarse de manera equitativa e igualitaria, o que impulsen aspectos que integren de manera específica a la vida de las mujeres la salud, la educación y la cultura y en principio, el acceso efectivo de las mujeres a sus derechos.

El escenario de discriminación prevalece frente a la aprobación de leyes y reglamentos puntuales que buscan hacer efectivo los derechos de las mujeres a tener una vida libre de violencia, a participar de manera concreta y con poder de decisión en el trazamiento de políticas públicas en las que sean las propias mujeres quienes se representen, y en el equilibrio que debe existir en la paridad transversal de género para que, en una real proporción, un mayor número de mujeres ocupen cargos de decisión política dentro de la división de poderes de los estados democráticos.

Aspectos a los que hoy se suma la discriminación que con la actual pandemia se vio incrementada. Al respecto Geterrés señala que “las mujeres desempeñan un papel desproporcionado en la respuesta del virus, incluso como trabajadoras sanitarias en primera línea y como cuidadoras en el hogar... se ven afectadas por los efectos económicos... ya que trabajan... en mercados laborales inseguros. Cerca del 60% [se ubica] en la economía informal... El trabajo de cuidados no remunerados de las mujeres ha aumentado de manera significativa como consecuencia del cierre de las escuelas y el aumento de las necesidades de los ancianos... pandemia que ha conducido a un fuerte aumento de la violencia contra las mujeres y las niñas” (Geterrés, p.1).

Por su parte, la Agenda 2030 en su objetivo 5 propone: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” (ONU-Agenda 2030, p. 2). Aspecto al que se considera no solamente un derecho humano fundamental sino condición necesaria para la construcción de un mundo posible fuera de violencia y con crecimiento sostenible para todas y todos en concordancia con el cuidado del medio ambiente.

El recuento internacional.

Hay antecedentes significativos en el avance de la apropiación de las mujeres en diferentes espacios, eso es innegable. La siguiente línea muestra desde la perspectiva de la ONU de manera global cuál ha sido este desarrollo:

Año	Acción
1918	Primer parlamento que acepta el voto de la mujer para ejercer sus derechos ciudadanos. Inglaterra.
1948	Mujeres y derechos humanos. Se reconoce la igualdad de toda persona sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión.
Década de los 70. Movimiento feminista	Se declara en la Asamblea General de la ONU 1975 Año Internacional de la Mujer y se organiza la primera Conferencia Mundial en la Ciudad de México. Así como el decenio de la mujer 1875-1985. Se crea el Fondo de Contribuciones Voluntarias.
1979	Se aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
1980	Se celebra en Copenhague la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer. Se establece la necesidad de medidas más rigurosas para asegurar que las mujeres tuvieran la posesión y control de la propiedad, mejora en sus derechos de herencia, custodia de hijos y nacionalidad.
1985	Nairobi, Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los logros del Decenio. ONG participan en un Foro mundial. Se considera el nacimiento del movimiento feminista organizado a nivel mundial y se establecen estrategias para el año 2000.

Continúa.

Año	Acción
1995	Conferencia de Beijing sobre la mujer. Se reivindican los derechos de las mujeres como derechos humanos y se establecen acciones específicas para su concreción. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y Generación de Igualdad son sus productos.
2000	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
2007	Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe. Quito, Perú.
2010	Se crea al interior de la ONU un organismo único encargado de acelerar el progreso sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer al que queda integrado el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la División para el Adelanto de la Mujer (DAM), la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Mujer.
2015	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) dentro de los 17 establecidos el objetivo 5 se dirige a lograr la igualdad de las mujeres.
2015	Inclusión como un objetivo prioritario en la Agenda 2030
2017	Unión Europea y ONU lanzan la iniciativa Spotlight anual y plurianual orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.

Tabla 1. Fuente: ONU. En <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/gender-equality/index.html>

Como puede observarse dentro de la tabla, organizaciones feministas, de la sociedad civil, institutos y redes de mujeres alrededor del mundo, fueron organizando un importante movimiento que llevó a poner en la agenda internacional el debate sobre el reconocimiento a nivel planetario de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. El sufragio fue el inicio de una marcha hacia la conquista de derechos de las mujeres que cristaliza a nivel internacional en 1979 con la Convención sobre la

eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en la resolución 34/180 de la ONU que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

En ella se puntualiza sobre el concepto preciso de la expresión discriminación contra la mujer, entendida como toda exclusión basada en el sexo que menoscabe la igualdad de derechos con el hombre, para el conocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales tanto como en sus derechos civiles y políticos. En dicho documento se enfatiza en la importancia de adoptar medidas adecuadas, sobre todo de carácter legislativo mediante la creación de leyes, reformas o adiciones a las mismas, para que todos los Estados miembros garanticen este principio dentro de sus constituciones, leyes y reglamentos. Se señala la importancia de trabajar para modificar los patrones socioculturales de conducta, para eliminar prejuicios y prácticas estereotipadas (ONU, 1981).

Derivado de la Plataforma de Acción Beijing (1995), se establece como una de las líneas de acción lograr el 30% de representación en cargos de toma de decisiones por parte de las mujeres. De ahí se inicia un interesante incremento de participación en espacios tradicionalmente asignados a los hombres, cuando menos entre los países firmantes y se refuerza la necesidad de realizar cambios legislativos para propiciar el ingreso de un mayor número de mujeres a los puestos de decisiones políticas.

De esta manera, se fue perfilando con el propio impulso que las organizaciones y redes feministas a nivel mundial iban promoviendo, avances significativos en esta materia, dentro de lo cual, sin duda, el establecimiento de las cuotas de género como medidas afirmativas para establecer un porcentaje de representación, es muy importante para el movimiento y participación paritaria de las mujeres en el mundo.

Se observa, no obstante, que continúa siendo un camino lleno de dificultades aún para lograr una objetiva y real igualdad y equidad en los

distintos escenarios de la vida política al interior de los diferentes países. Al respecto, Lenita Freidenvall (2013) acusa que si bien se ha incrementado la proporción de mujeres dentro de los parlamentos a nivel mundial sólo “26 países en el mundo han alcanzado el objetivo del 30% de representación... en cargos de toma de decisiones...Sólo nueve países han alcanzado el objetivo de 40% que se necesita para que los parlamentos se consideren equilibrados en cuanto a género...” (CEPAL, p. 19) aún cuando se reconoce que se han adoptado nuevas medidas que contribuyen a disminuir las brechas de desigualdad en la representatividad entre mujeres y hombres.

Para el año 2000 se firma en Nueva York el documento que incorpora los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en el 2007 se lleva a cabo la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe celebrada en Quito (CEPAL-ONU), escenarios donde se refuerza como parte de la agenda, la necesidad de establecer la paridad entre los géneros enfatizando en la importancia de que los países adopten medidas positivas e incorporen los mecanismos necesarios entre los que se contempla por supuesto los presupuestos relativos, a través de los cuales se logre alcanzar la paridad en los distintos poderes al interior de las democracias latinoamericanas, así como en los organismos autónomos. Así mismo, en este contexto, se propone incluir dentro del concepto de paridad el ámbito privado señalando que “la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales...” (CEPAL-ONU, 2017, p. 80) definición que amplía el marco de paridad impulsándolo hacia la búsqueda de un nuevo equilibrio social en el que se asuman responsabilidades mutuas en el hogar, la familia y el trabajo (Zermeño, 2017).

Específicamente en América Latina, si bien se reconoce que las mujeres venían luchando por la conquista de los espacios públicos y demandas políticas anterior a la década de los 60 y ahí a la par de los reclamos de igualdad social y aperturas democráticas en distintos escenarios sociales y universitarios, de acuerdo con Archenti (2011) es a partir de la década de los 80 del pasado siglo que se genera “una mayor demanda por la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones y reivindicaciones en trato igualitario con los hombres” (p. 10), no siendo México la excepción.

Archenti (2011) destaca los acuerdos establecidos entre 34 países sobre temas estratégicos entre los que por supuesto se encuentra el de la paridad de género y la importancia de que las mujeres ocupen cargos públicos y tengan representación política como dos de los objetivos prioritarios. Entre los acuerdos alcanzados tres son de nuestro interés:

- “i). Propiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas para lograr la inclusión paritaria de las mujeres en su interior y en los espacios de toma de decisiones.
- ii) Adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos.
- iii) Incentivar y comprometer a los medios de comunicación para que reconozcan la importancia de la participación paritaria de las mujeres en el proceso político, ofrezcan una cobertura equitativa y equilibrada de todas las candidaturas, y cubran las diversas formas de la participación política de las mujeres y los asuntos que las afectan” (p. 13).

Como síntesis se puede afirmar que la importancia sobre las cuotas de género derivadas de reclamos y luchas sostenidas en diferentes países, y que se sustentan en mecanismos y estándares internacionales, significaron un logro al impulsar que paulatinamente se vayan equilibrando las fuerzas en las decisiones políticas dentro de la vida parlamentaria y en materia electoral. Al respecto, Freidenvall (2013) destaca que dichas cuotas son legisladas o legales y de partidos. Las primeras, dice la autora, se han incorporado en alrededor de 60 países en tanto que las cuotas de partidos han sido introducidas en sus estatutos, en aproximadamente 50 países más. Números que representan un avance sustantivo en la apropiación de espacios y equilibrios en la vida política de las naciones, pero una vez más se reconoce, que aún falta mucho por avanzar.

De ahí la importancia de recalcar las Recomendaciones que en la materia ha generado el Comité CEDAW (1997), las cuáles incluyen entre otras, que los Estados Partes garanticen que sus constituciones y su legislación se ajusten a los principios de la Convención, a que se incorpore en las mismas, medidas apropiadas hasta lograr garantizar que en las organizaciones como los partidos políticos y sindicatos no discriminen a las mujeres y se respeten los contenidos de los artículos 7 y 8 de la propia Convención e idear y ejecutar acciones temporales que garanticen la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas.

II. Un breve panorama de la participación política de las mujeres en México

La reforma de Derechos Humanos en México en 2011, sienta las bases para la armonización y cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos, en donde lo relativo a la participación política de las mujeres no es una excepción.

Así, en el marco de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, es que se incluye el concepto de Violencia Política dentro de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLVG), la cual fue adicionada a dicha legislación general hasta el 2020, señalando como violencia política:

“toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.” (p.8).

Dicha definición se sustenta en los estándares internacionales ya enunciados, sentando las bases para su reconocimiento formal en el ámbito jurídico nacional, sosteniendo que una de las formas de expresión de esta violencia, la constituyen las conductas que incumplan las disposiciones internacionales en cuanto al pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres (Op. Cit.).

Es así que, si bien las cuotas de género y las acciones de paridad ya se encontraban previstas y en acción a nivel nacional y local, dicha definición sienta las bases para reconocer que la falta de las mismas no se circunscribe a la materia electoral, sino que se enmarca en una obligación internacional del Estado, susceptible de ser sancionada electoral, penal y administrativamente.

El retomar la cuota de género en términos de la paridad y transversalidad, se deriva de la importancia que tiene como antecedente de la aprobación en el 2019, de la actual Reforma a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 59, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 06/2019) en los que se establece que el 50% de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal y en los tres poderes de la unión, en el ejecutivo, legislativo y judicial; así como en los organismos autónomos, sean ocupados por mujeres. A esto se le denomina Paridad en Todo o transversal, lo que no surgió por generación espontánea ni como una dádiva de los gobiernos en turno, sino que, entre otras muchas acciones, se desprende de las propias luchas de las mujeres, al amparo de las iniciativas internacionales con las que México se compromete al firmar los acuerdos en los que participa como miembro activo, ya reseñadas.

Para contextualizar la lucha política de las mujeres en México, retomaremos los datos proporcionados por Fabiola Zermeño (2017), respecto a la participación de la mujer en la apertura de espacios políticos.

- 1922-1924. En Yucatán se reconoce a las mujeres para participar en las elecciones municipales y estatales.
- 1923. Elvia Carrillo Puerto accede a cargos del Gobierno Local elegida como Diputada y Rosa Torres es la primer Presidenta Municipal en Mérida.
- 1924.1925. Por iniciativa del gobernador en San Luis Potosí, se aprueba el voto de las mujeres en esa entidad.
- 1925. Tabasco y Chiapas legislan en favor del derecho al voto de las mujeres.
- 1936. Puebla reforma el Artículo 33 de la Ley Electoral donde se le reconoce a las mujeres su derecho a votar en elecciones locales.

1937. Se presenta una reforma al Artículo 34 Constitucional para reconocer el derecho al voto de las mujeres, pero no se concretó.
1946. El Presidente de la República presenta una iniciativa que reconoce el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en elecciones municipales. Se aprueba en la Cámara de Diputados.
1953. Se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo texto al Artículo 34 Constitucional, reconociéndose la ciudadanía plena de las mujeres en México y su derecho a votar y ser votadas.
1977. Se expide la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales sin que se establezcan criterios para garantizar la participación política de las mujeres.
1993. Se hace la recomendación por parte de COFIPE para el establecimiento de cuotas y que los partidos políticos impulsen la participación de las mujeres.
1996. Se establece que las candidaturas para diputaciones y senadurías no deben exceder el 70% para el mismo género y se recomienda procurar llegar a la paridad sin indicar su correspondencia con candidaturas propietarias o suplentes.
2002. Modificaciones al Artículo 175 estableciéndose la obligación de los partidos a cumplir con el 70% máximo de representación de un sexo para candidaturas propietarias.
2008. COFIPE: Artículo 219 establece el 40% de candidaturas propietarias debe corresponder a un mismo género cumpliendo la cuota de 40/60. Se exenta cuotas de candidaturas de mayoría relativa elegidas por los partidos.
2009. Se emite sentencia SUP.12624 TEPJF

2012. Cámara de Diputados alcanza el 37% de representación de mujeres y en el Senado con el 34.8%.
2013. El ejecutivo Federal envía iniciativa de PARIDAD en candidaturas al Poder Legislativo Federal.
2014. Se incorpora en el Artículo 41 Constitucional el principio de PARIDAD.
2015. Resultado del proceso electoral se alanza el 42.4% de representación de mujeres en la Cámara de Diputados.
2018. Resultado del proceso electoral 2017-2018 las mujeres ocupan el 48.2% en la Cámara de Diputados y en el Senado alcanzaron un 49.2%” (Zermeño, 2017, pp.12-13).
2019. Decreto por el que se reforman diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Paridad entre Géneros, con su consecuente PARIDAD en Todo.
2020. Período que de acuerdo al Decreto de Reforma para la Paridad entre Géneros, deberán haberse realizado las adecuaciones a las normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad establecido en la Constitución Política Mexicana, siendo aplicable a quienes tomen posesión de un encargo a nivel ejecutivo, legislativo o judicial a partir del 2021.

En el 2019 la aprobación de la Reforma para la Paridad entre Géneros representa un significativo avance para la democracia en México, país que ha asumido este compromiso para abrir paso a la participación de las mujeres en la vida política, donde ahora el principio que sostiene las cuotas de género dentro de los poderes legislativos como parte del movimiento internacional, es una realidad dentro de los diferentes congresos tanto a nivel federal como en la mayor parte de los estados de la República.

De ahí que en el marco de la Reforma aludida y en el de la Legislatura de la Paridad de Género, además se destaquen los temas de igualdad sustantiva entre los que se encuentra el de “la Violencia política contra las mujeres en razón de género, el de la seguridad social para personas trabajadoras del hogar, licencias laborales para cuidados de hijos enfermos de cáncer, prohibición de matrimonio infantil, prisión preventiva oficiosa por delitos de feminicidio o violencia sexual contra menores, ley de amnistía para personas sentenciadas por aborto (entre otros delitos)” (Vázquez Lorena, 2020).

Es interesante observar que de la Agenda para la igualdad sustantiva, la LXIV Legislatura Federal se autodenominó ‘de la Paridad de Género’, misma que entre sus acciones creó el Grupo de trabajo plural por la Igualdad Sustantiva integrado con mujeres inmersas en los poderes legislativos de los diferentes partidos políticos y cuya finalidad fue la consolidación de redes de colaboración y el establecimiento de agendas comunes teniendo como principal motor la inclusión, equidad e igualdad de género (Op.cit., pp. 24-26)

Lo anterior es junto con otras acciones al interior de las distintas legislaturas de los Estados de la República, un importante referente para la consolidación y concreción de la Reforma a la Constitución realizada en el 2019 que deberá entrar en vigor a partir de las elecciones 2021. En un primer momento, ampliándose en los poderes legislativos de la República Mexicana, pero con la adición de que dicha reforma, en el marco de la paridad transversal debió hacerse extensiva a los poderes ejecutivos y judiciales de todo el país a partir del 7 de junio del 2019 (Vázquez, 2019a) Hecho que se constituye en una obligación establecida por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tendrá que irse en todo caso, incorporando a las diferentes Constituciones al interior de los estados.

Vázquez Correa (2019a) puntualiza en los diferentes niveles de gobierno, los aspectos prioritarios que se derivan de esta reforma de acuerdo a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación:

Primero. Dentro del poder ejecutivo, titulares de las secretarías de estado deberán ser nombradas de manera paritaria tanto a nivel federal como estatal.

Segundo. En los Municipios este principio tendrá que ser observado mediante la aplicación de una fórmula paritaria, por un o una presidente, deberá establecerse un o una síndico al igual que para las regidurías donde los partidos están obligados a garantizarlo.

Tercero. Las comunidades con población indígena, tienen el derecho de elegir un representante ante los Ayuntamientos, conforme a las normas aplicables.

Cuarto. Las listas de candidaturas dentro del poder legislativo observarán paridad vertical y horizontal tanto para diputaciones como para senadurías de representación proporcional. “Es decir, las candidaturas que presenten los partidos por este principio deberán ser paritarias y encabezadas alternadamente entre hombres y mujeres en cada período lectivo” (Vázquez, p. 2).

Quinto. Los órganos jurisdiccionales se establecerán mediante concurso abierto con base en el principio de paridad de género, lo mismo aplica para los órganos autónomos a nivel federal y sus contrapartes al interior de los estados de la República Mexicana.

En el caso de los municipios se sugiere que se modifique el orden de prelación de las listas de candidaturas de representación proporcional, garantizando que, al finalizar, queden bajo el principio de paridad. Así mismo, en el caso de municipios con población indígena, conforme a las normas aplicables, se debe garantizar la elección de representantes de las comunidades de manera paritaria, respetando usos y costumbres.

Pero también, en materia de participación política paritaria, las legislaciones de las diferentes entidades federativas, señala Vázquez-“deberán realizar reformas a sus leyes para asegurar el acceso a las mujeres indígenas en espacios de decisión política y considerar mecanismos normativos para garantizar el ejercicio de los derechos políticos electorales en ambientes libres de violencia política de género” (Vázquez, Op. Cit. pp. 5-6).

Lo anterior siempre se insistirá, constituye un gran avance en materia de los derechos políticos y participación política de las mujeres en la vida pública. Las luchas y batallas que anteceden a la concreción de la Reforma Constitucional, son un importante referente que, sin embargo, se enfrenta a la fecha, con la falta de consolidación del ideario de transformar los patrones socioculturales de conducta que modifique los escenarios a los que muchas mujeres dentro de puestos y lugares de decisiones políticas, tienen que enfrentar.

Aspecto que es importante resaltar, no será suficiente con las Reformas Constitucionales que sin duda son un avance en la materia, sino van acompañadas por el establecimiento de agendas desde el ejercicio de la Paridad en Todo para que pueda ser transversalizado en los distintos ámbitos del poder político del país.

Pensemos por ejemplo la doble dificultad que tendrá que enfrentar las presidentes municipales en espacios donde los poderes fácticos³ tienen presencia o bien, en lugares donde históricamente la mujer en el todo societario, ha tenido una condición muy desfavorable frente al hombre

³ El concepto de poderes fácticos se retoma de Francisco Aceves (2013) quien los ubica en el contexto del ejercicio de la democracia y la gobernabilidad. Dicho poder es aquél que se ejerce en las sociedades al margen de las instituciones legales en tanto poseen capacidad de presión, cuyo tipo e intensidad de actividad dependerá de la mayor o menor resistencia que presente el estado frente a ellos. Corresponde el término a “grupos que actúan en la ilegalidad y su poder lo depositan en su capacidad de corromper a las autoridades y en su capacidad de fuego y ejercicio de la violencia” (p. 269).

derivado de las propias estructuras socio-culturales y por último, esferas donde las mujeres son representantes políticas como parte de las cuotas de género, pero sin el ejercicio real del poder político.

Ahí está una gran tarea por realizar, se requiere por una parte, de la conformación de las leyes secundarias y sobre todo, el establecimiento de políticas públicas que acompañen un incremento en el presupuesto y la capacitación para consolidar el liderazgo de las mujeres como condición para avanzar en el reto y trayecto que se tiene por delante hacia una verdadera equidad que haga efectiva una vida libre de violencia hacia las mujeres, el acceso a una educación con perspectiva de género y a servicios de salud, educación y cultura que engloba la paridad en todo.

III. El Estado de Michoacán. Hacia la Paridad de Género en todo

En el caso particular del Estado de Michoacán de Ocampo, siendo uno de los estados libres y soberanos que integran la República Mexicana, las acciones legislativas para hacer avanzar la paridad de género han sido sistemáticas, tanto al interior de las diferentes legislaturas del Congreso del Estado, como en acciones diversas trazadas por distintas mujeres con representación social y política quienes, desde distintos escenarios, han impulsado el principio de paridad de género.

En materia legislativa el avance es sustantivo. Destaca sin embargo lo realizado en el presente año de cara a las elecciones 2021 donde el Gobernador del Estado de Michoacán hace saber a través del Periódico Oficial de fecha 28 de abril del 2020, el Decreto 321 para garantizar el “cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas de las fórmulas de diputados y de las plantillas de ayuntamientos y, en su caso, de las elecciones extraordinarias que se deriven...” (POGEM, p.1).

Decreto que está orientado de manera sustantiva a garantizar el cumplimiento de la paridad horizontal, vertical y transversal frente a los comicios 2021 desde las solicitudes de registro de candidaturas por parte de partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes. En la siguiente tabla se destacan los artículos y la correspondiente acción que se incorpora como parte del mencionado decreto:

Capítulo/ Artículo	Acción
87	Los partidos políticos deberán además de garantizar la paridad de género en la postulación de candidatos, en los órganos de dirección y participación política en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
189	Integrar listas de representación proporcional por parte de los partidos políticos en el caso de los Municipios de manera alternada y en igual proporción de géneros: presidencias, sindicaturas y regidurías.
Título cuarto Capítulo Primero Artículo 331	Se acotan los términos que permiten definir de manera clara el significado de alternancia de género, equidad, homogeneidad, paridad de género, paridad de género horizontal, vertical y transversal y bloques.
332,333 334,335	Se determina la importancia de los registros paritarios de las candidaturas, así como las responsabilidades del Instituto Electoral para que se logre establecer las condiciones de igualdad que contribuyan a eliminar toda discriminación por razón de género en el ejercicio de los derechos políticos electorales y la vigilancia en el cumplimiento de la paridad de género por parte de todos los partidos políticos en distritos y Municipios.
Capítulo segundo y tercero	Se establecen condiciones en las que debe garantizarse la paridad de género en candidaturas independientes; así como la obligatoriedad de los partidos políticos de respetar el principio de paridad en la selección interna de candidatas y candidatos.

Continúa.

Capítulo/ Artículo	Acción
Capítulo Quinto	Se establece una metodología para garantizar la paridad de género
Artículo 343	Se determina que las postulaciones en los distritos o municipios, con la finalidad de lograr el balance entre géneros entre aquellos partidos políticos con porcentajes más altos o más bajos en el proceso Electoral Local anterior verificar la votación, elaborar los diagnósticos para los bloques de competitividad por instituto político, coalición y candidatura común por parte del Instituto Electoral; cumplir con la homogeneidad en las fórmulas o plantillas, así como la paridad horizontal, transversal y vertical. Así como los elementos para la Paridad Transversal y Bloques
Capítulo Sexto	Respecto a la elección de diputaciones en su artículo 344 se establece el cumplimiento del 50% para bloques con números pares e impares deberán tener en su postulación fórmulas del género femenino, siempre y cuando se cumpla con la paridad de género en su conjunto. En el caso de Mayoría Relativa, deberá cumplirse con la paridad horizontal y vertical.
Capítulo Séptimo	Con relación a las elecciones de Ayuntamientos en cuanto a postulaciones de candidaturas con base en bloques formados por los partidos políticos, en el caso de ser pares se determina por parte de los institutos políticos, de ser impares los bloques se dará preferencia a la postulación del género femenino siempre y cuando se cumpla con la paridad de género en su conjunto. Se especifica en su artículo 348 que las plantillas de los ayuntamientos, deberán cumplir con la paridad horizontal, transversal y vertical.

Continúa.

Capítulo/ Artículo	Acción
Capítulo Octavo	En su artículo 351 se determina que independiente a las coaliciones o candidaturas comunes que integre cada partido político, deberá cubrirse con la paridad horizontal, de la misma manera se establecen los criterios con los que se deberá cumplir para verificar la paridad transversal en el caso de las coaliciones parciales y flexibles y en las candidaturas comunes.
Artículo 352	Se blinda el principio de paridad de género, mediante el postulado de que la candidatura común o la coalición, se tomará como un todo, como si de un solo partido se tratara. Lo que se especifica en términos de porcentajes de votación y supuestos para la realización de bloques por los partidos políticos que integren coaliciones o candidaturas comunes en siete incisos del artículo 353.
Capítulo Noveno	Está integrado por las bases a través de las cuales se llevará a cabo la verificación del cumplimiento del principio de paridad de género, estableciéndose entre los apartados de su articulado la nulificación de postulaciones si los partidos políticos y coaliciones incumplen con el principio de paridad de género.
Capítulo décimo	Incorporado para el caso en que se lleve a cabo elecciones extraordinarias, con el fin de garantizar que aún dada una situación de este carácter, se garantice la paridad de género.

En mayo del mismo año nuevamente en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo mediante decreto Legislativo 328, se puntualiza sobre las consideraciones que implican las conductas constitutivas de violencia política por razones de género señalándose las siguientes:

- “I. Imponer la realización de actividades distintas a las atribuciones inherentes al cargo o función;
- II. Restringir o limitar injustificadamente la realización de acciones o actividades inherentes a su cargo o función;

- III. Proporcionar información o documentación incompleta o errónea con el objeto de impedir el ejercicio pleno de los derechos político-electorales o inducir al ejercicio indebido de sus atribuciones o facultades;
- IV. Ocultar información o documentación con el objeto de limitar o impedir el ejercicio de sus derechos político-electorales o inducir al ejercicio indebido de sus atribuciones o facultades;
- V. Difundir cualquier tipo de información y/o material con la finalidad de coartar, inhibir, impedir o limitar el ejercicio de los derechos político-electorales o impedir el ejercicio de sus atribuciones o facultades;
- VI. Impedir o restringir su incorporación, toma de protesta o acceso al cargo o función para el cual ha sido nombrada o elegida;
- VII. Impedir o restringir su reincorporación al cargo o función en los casos de licencia o permiso conforme a las disposiciones aplicables;
- VIII. Impedir u obstaculizar los derechos de asociación y afiliación a un partido; y,
- IX. Dañar en cualquier forma el desarrollo de la campaña electoral en la que participe una mujer, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad” (POGEMa, pp.2-3).

Se refuerza el principio de paridad para el acceso a cargos de elección popular, el respeto al ejercicio de los derechos políticos-electorales de las mujeres e igualdad sustantiva, mediante el establecimiento de mecanismos y lineamientos que deben ser observados y vigilados en su implementación por parte del Instituto Electoral del Estado.

Un aspecto que es importante resaltar de este Decreto es el relativo a su Artículo 43 en el que se establece dentro de las atribuciones del Director Ejecutivo de Educación Cívica y Participación Ciudadana del INE, operar

programas de capacitación dirigidos a erradicar la violencia política en razón de género y fomentar el respeto al ejercicio de los derechos políticos electorales en el marco de los principios de la paridad de género.

Entre otros aspectos enmarcados en la búsqueda de la igualdad sustantiva, se determina la no discriminación y violencia política en razón de género a través de las expresiones y en la propaganda política empleada por los partidos políticos y algo muy importante, se establece que los candidatas a puestos de elección popular manifiesten bajo protesta no haber sido condenados mediante sentencia firme por violencia política por razones de género.

Lo anterior sin duda es un parteaguas importante en materia legislativa para garantizar la paridad de género y la no violencia política por razones de género en el Estado de Michoacán. No obstante, aún cuando el Decreto del mes de mayo 2020 enfatiza en la paridad vertical, horizontal y transversal, no hay una sólida propuesta para que dicho principio permee a los demás poderes del estado, esto es, al poder ejecutivo y al poder judicial tal como en su caso, lo determina la Reforma Constitucional relativa a la Paridad en Todo o transversal, aún cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece su paulatina implementación, a partir del mes de junio del presente año 2020.

La importancia de la soberanía estatal es indiscutible y la incorporación de reformas y leyes a sus respectivas legislaciones depende en gran medida de las decisiones que se tomen al interior de los estados; sin embargo, es importante destacar que concretar los avances alcanzados con las luchas y reclamos de las mujeres para tener participación política en los distintos escenarios de los poderes políticos del estado mexicano, la agenda debe ser común y compartida para hacerla efectiva a nivel nacional.

En relación con ello, un mapeo general de la situación de los tres poderes del estado de Michoacán de Ocampo en relación con el principio de paridad

y en el marco de un análisis comparativo con datos proporcionados por INEGI, permite establecer la importancia de retomar y en su caso, adaptar la Reforma Constitucional de Paridad en Todo, ya que la consecución y logro de la transversalización de dichos principios, tiene aún un gran reto que desde luego, y a partir de las iniciativas logradas en el ámbito del poder legislativo, se pueden hacer avanzar.

La numeralia histórica muestra los siguientes datos:

- a. Respecto a la distribución de jueces, juezas, magistradas y magistrados en tribunales superiores de justicia en el año 2014 se observa:

	Mujeres	Hombres	Brecha
Nacional	38.94	54.17	8.33
Michoacán	37.76	62.24	24.48

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2011, 2012, 2013, 2014.

- b. Distribución porcentual de las Diputaciones de los Congresos Estatales .

	Mujeres	Hombres	Brecha
Nacional	48.20	51.8	3.60
Michoacán	40.0	60.0	20.0

Fuente: Ibid.

- c. Presidencias Municipales (2015).

	Mujeres	Hombres	Brecha
Nacional	14.10	85.90	71.80
Michoacán	3.50	96.50	93.00

Fuente: Inegi-Inmujeres. Mujeres y hombres en México 2015. Observatorio de participación política de las mujeres en México, 31, agosto, 2015.

d. Regidurías (2012)

	Mujeres	Hombres	Brecha
Nacional	35.10	64.90	29.80
Michoacán	35.0	65.0	30.0

Fuente: Inegi-Inmujeres. Mujeres y hombres en México 2015. Observatorio de participación política de las mujeres en México, 31, agosto, 2015.

e. Sindicaturas (2012)

	Mujeres	Hombres	Brecha
Nacional	25.70	74.30	48.60
Michoacán	12.20	87.80	75.60

Fuente: Inegi-Inmujeres. Mujeres y hombres en México 2015. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013. En www.inegi.org.mx, 27/10/2015.

Por otro lado, de acuerdo con los datos proporcionados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial y Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México en el 2018, de un total de 113 Municipios 25 presidencias estaban ocupadas por mujeres y 88 por hombres, en el Congreso Local de 40 curules 16 por mujeres y 24 por hombres. (Inmujeres-INE-TEPJ, 2018).

Actualmente, en el Estado de Michoacán de Ocampo específicamente, de 75 instancias que conforman el gabinete legal y ampliado más instituciones públicas cuyos titulares son nombrados directamente por el Gobernador del Estado, 56 están siendo ocupadas por hombres y 19 por mujeres.

En el caso del poder Judicial considerando Consejo del Poder Judicial, el Supremo Tribunal de Justicia, Personal de la Presidencia, Jueces de Primera Instancia Morelia, Jueces de Oralidad en el Estado, Jueces de Primera Instancia en el Estado, Juzgados de Ejecuciones penales, Juzgados

de Primera Instancia en Materia de Oralidad Familiar, Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes del Estado, Juzgados Menores Morelia, Juzgados Comunes, de 150 integrantes sin considerar las instancias que se encuentran acéfalas, 46 son ocupadas por mujeres y 104 por hombres. Destaca particularmente, el Supremo Tribunal que de 18 integrantes con los que actualmente cuenta, 14 son hombres, 2 mujeres y dos más acéfalas.

Ahora bien, el significativo avance que los Decretos del mes de abril y mayo ya reseñados en la materia de nuestro interés, abona desde luego a la construcción de una democracia paritaria, sin embargo, para consolidar el principio de la Paridad en Todo o transversal de la actual Reforma Constitucional, se requiere por una parte, del establecimiento de estrategias y políticas públicas que abarquen a los poderes ejecutivo y judicial del Estado de Michoacán.

Pero por otro, e igualmente importante, es que desde el poder legislativo se establezca una agenda común encaminada a lograr una democracia participativa e inclusiva en la que se garantice el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las mujeres tal como lo señala los Objetivos del Milenio (ODM) y la propia Agenda 2030.

Es loable y un gran logro pero concluimos, no suficiente. El principio de paridad política de género y la defensa de la no violencia política por razones de género, requieren ir más allá para erradicar las exclusiones en distintos ámbitos de la vida social, de la vida familiar y por supuesto, en la vida política.

Se requiere establecer estrategias encaminadas concretamente, a erradicar los factores estructurales por los que se discrimina. Un claro ejemplo es la numeralia que arroja el propio Estado de Michoacán en el que hay un avance sustantivo en materia legislativa y paridad de género al interior del Congreso estatal, pero no así en las demás instancias de representación y poder político para la toma de decisiones, donde las mujeres que llegan a ocupar cargos, en lo general cumplen más la función de gestoría.

Prevalece una división sexual de carteras que no han hecho posible que las mujeres dirijan los despachos de finanzas, hacienda pública o seguridad, aún tienen que transitar en partidos políticos con marcadas estructuras patriarcales.

Es por ello la urgencia de asumir un modelo de democracia como lo señala el Comité CEDAW, que garantice la igualdad sustantiva en las diferentes dimensiones de la esfera pública y privada en el que tienen las mujeres derecho a transitar. Se requiere de “un nuevo contrato social con responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres, pero también con un estado, un sector privado y sociedad comprometidos. Se requieren reformas institucionales [...] que puedan realmente garantizar la ciudadanía plena de las mujeres [...] como protagonistas de su devenir político, público y privado y disfrute de todos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales y medio ambientales.” (ONU-Mujeres, 2017).

La paridad de género y las acciones afirmativas en materia política a favor de las mujeres, no puede deslindarse del reconocimiento de que el avance legislativo y de políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres, se enmarca en la obligación Constitucional y Convencional que el Estado mexicano debe promover, proteger y garantizar su derecho a una vida libre de violencia, reconociendo tanto en el ámbito formal, como material, a través de mecanismos de acceso y defensa adecuada.

Referencias bibliográficas

Aceves, González Francisco (2013). *Poderes Fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual*. Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. VOL. 58, Issue 217. Enero-marzo 2013, pp. 269-273. UNAM. En [https://doi.org/10.10016/50185-1918\(13\)72285-2](https://doi.org/10.10016/50185-1918(13)72285-2).

- Archenti, Nélica (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y Opiniones de los líderes de la región*. Serie: mujer y desarrollo. Ed. CEPAL-ONU. Santiago de Chile.
- CEPAL-ONU. (2017). *40 Años de Agenda Regional de Género. Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Septiembre, Santiago de Chile, Chile.
- Comité CEDAW (1997). *Recomendación General No. 23: vida política y pública*. 16vo. Período de sesiones. Consultable en: https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf
- CNDH-Marco normativo (2020). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. 13 de abril, México. En https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_GAMVLV.pdf
- Freidenvall Lenita, Hinojosa Magda, Piscopo M. Jennifer; Verge, Tania; Richard E. Matland (2013). *Cuotas de género. Visión comparada*. Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Guterres António (2020). *Las mujeres en el centro de las iniciativas de recuperación del COVID 19*. Ed. Inmujeres-INE-TEPJ (2018). Observatorio de Participación Política de las Mujeres. En www.observatorio.inmujeres.gob.mx.
- OEA (1994). *Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*. Consultable en <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>
- OEA (2015). *Mecanismo de seguimiento de la Convención Belém do Pará*. Sexta Conferencia de los Estados parte de la Convención de

Belém Do Pará. Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres. Octubre, Lima, Perú. Consultable en <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>

ONU (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer*. Resolución 34/180. Ed. Wikisource, 1979. En https://es.wikisource.org/wiki/Resoluci%C3%B3n_34/180_de_la_Asamblea_General_de_la_Organizaci%C3%B3n_de_las_Naciones_Unidas#:~:text=Art%C3%ADculo%2015-,1.,el%20ejercicio%20de%20esa%20capacidad.

ONU-DH-CEDAW (1981). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Consultable en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

ONU (2015). *Agenda 2030. Objetivos de desarrollo sostenible*. Consultable en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

ONU-Mujeres (2015). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5*. Ed. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres. Consulta <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>.

ONU-Mujeres (2017). *¿Qué es la democracia paritaria?* En <https://www.youtube.com/watch?v=ra53nscrVb1>

ONU-COVID-19. (2020). *Respuesta*. En <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/mujeres-centro-recuperacion-contracovid19>

- Secretaría de Gobernación (2019). *Decreto de Reforma en materia de Paridad entre Géneros*. Diario Oficial de la Federación, 6 de junio, México.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán (POGEM) (2020). *Decreto para la Reforma del Código Electoral del Estado de Michoacán para el cumplimiento de la paridad de género en las postulaciones de candidaturas*. Sria. de Gobierno, t. CLXXIV, No. 99 de fecha 28 de abril. Michoacán, México.
- POGEM (2020a). *Decreto Legislativo 328*. Sria. de Gobierno, t. CLXXV, No. 22 de fecha 29 de Mayo. Michoacán, México.
- Vázquez, Correa Lorena. ¿Qué temas legisla la LXIV Legislatura? Reporte de decretos aprobados por el Congreso de la Unión. En *Mirada Legislativa* (septiembre 2018-junio 2020). Ed. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. En <http://bibliodigital.senado.gob.mx>.
- Vázquez Correa Lorena (2019a). *Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación*. Ed. Dirección General de Análisis Legislativo Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República. México.
- Zermeño Núñez Martha Fabiola [Coord.] (2017) INE-EPADEQ. “Los Derechos a la participación política” En *Efectos de la paridad de género en la legislatura mexicana: avances y retos para la igualdad*. Informe final. Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ, SC. En https://services.inmujerjeres.gob.mx/repository_observatorio/materialConsulta/contenido_aarchivo_50b85fd8052b3ec223af4e91bfd66b7.pdf.

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE GÉNERO

Marco Antonio Tinoco Alvarez¹
Omero Valdovinos Mercado²

Resumen

Para hablar sobre la construcción de una política pública en materia de género, es necesario tener en cuenta cuál es la composición de una política pública, es decir, cómo se integra su ciclo de vida (gestación, diseño, implementación y evaluación), además, es indispensable conocer las

¹ Es Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Maestro en Ciencias con especialidad en Administración Pública por el Instituto Politécnico Nacional, Doctor en Ciencias y Doctor en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, Profesor Investigador de Tiempo Completo, Titular “B”, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Profesor de Tiempo Completo en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Morelia, Michoacán, Coordinador General de los programas institucionales de Técnico Superior Universitario en Seguridad Pública y Licenciatura en Seguridad Pública y Ciencias Forenses de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, ejerce la libre profesión como Abogado.

Dirección electrónica profesional: marco.tinoco@umich.mx y marco_milenio@hotmail.com

² Es Licenciado en Derecho, por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, Maestro en Administración con especialidad en Factor Humano por la Universidad del Valle de México, Campus Mexicali, Baja California y Doctor en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Es docente de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de otras Universidades en el País. Es Investigador Nacional Nivel-I del Sistema Nacional de Investigadores, del CONACYT, México.

Dirección electrónica profesional: omero.valdovinos@umich.mx

diferentes contextualizaciones de la palabra género, ya que para efectos de las políticas públicas presentadas en este trabajo, el género es una construcción socio-cultural basada en las creencias e ideología que una determinada persona posee por el simple hecho de haber nacido o haberse desarrollado en cierto contexto.

Para su diseño e implementación deben tomarse en cuenta al menos tres elementos: a) Gestación con enfoque especial a combatir la discriminación por motivo de género, b) diseño de la política pública con enfoque *botton up*, y, c) diseño de la política pública con enfoque género-sensitivo, pues a través de éstos, es posible alcanzar un resultado con alto porcentaje de efectividad para combatir aquellos problemas públicos ocasionados por la discriminación y violencia por razón de género.

Palabras clave: Políticas públicas, agenda, género, elementos, gobierno.

Abstract

To talk about the construction of a public policy on gender, it is necessary to take into account what is the composition of a public policy, that is, how its life cycle is integrated (gestation, design, implementation and evaluation), in addition, It is essential to know the different contextualizations of the word gender, since for the purposes of the public policies presented in this work, gender is a socio-cultural construction based on the beliefs and ideology that a certain person possesses by the simple fact of being born or have developed in a certain context.

For its design and implementation, at least three elements must be taken into account: a) Pregnancy with a special focus on combating discrimination based on gender, b) Design of public policy with a botton up approach, and c) Design of public policy with a gender-sensitive approach, because through these, it is possible to achieve a result with a high percentage of effectiveness to combat those public problems caused by discrimination and gender-based violence.

Keywords: Public politics, diary, gender, elements, government.

Sumario

I. Introducción. II. Políticas públicas y agenda. 2.1. ¿Qué son las políticas públicas? 2.2. ¿Qué es la agenda? (pública, política y de gobierno). 2.3. El ciclo de las políticas públicas. 2.4. Gestación de una política pública. 2.5. Diseño de una política pública. 2.6. Implementación de una política pública. 2.7. Evaluación de una política pública. III. El género en las políticas públicas. 3.1. Conceptos de género. 3.2. Discriminación y violencia con motivo de género. 3.3. El género en las políticas públicas. 3.4. Elementos para la construcción de una política pública en materia de género. IV. Conclusiones. V. Bibliografía. 5.1. Impresa. 5.2. Electrónica. 5.3. Legal 5.4. Criterios aislados y jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. Introducción

Las políticas públicas son un mecanismo fundamental para resolver problemas sociales, su estructura establece un procedimiento por medio del cual, diversos actores participan en las diferentes etapas que éstas poseen. Los problemas han existido desde los orígenes de la sociedad, sin embargo, su solución a través de las políticas públicas no es tan sencillo, pues necesita convertirse en un problema público para ser atendido por estas acciones emprendidas por el gobierno.

Se requiere de la visualización en el campo público de un tema específico para que sea materia de generación de una política pública.

La discriminación y violencia de género constituyen un problema social de gran calado, lo cual no lo hace público para el efecto de las políticas públicas, no obstante, esto no significa que no pueda ser planteado de dicha forma, pues es parte del planteamiento del problema formularlo como una situación pública prioritaria que deba incluirse en la agenda de gobierno.

Los gobiernos en sus tres niveles necesitan diseñar e implementar individual o coordinadamente políticas públicas genérico-sensitivas, pues este tipo de políticas privilegian el reconocimiento igualitario de derechos para mujeres y hombres, además de que, atienden situaciones desequilibradas en las que por razón de género y de sexo cierto grupo social se ve perjudicado.

El presente trabajo retoma temas esenciales que deben tomarse en cuenta para abordar el estudio de una situación problemática en la que personas se vean desprotegidas por razón de su género, lo que no precisamente guarda estrecha relación con el sexo, ya que el primero se determina social y culturalmente, mientras que el segundo se da por razón biológica.

II. Políticas públicas y agenda

2.1. Qué son las políticas públicas

EL objetivo del presente apartado es introducir a los conceptos básicos que deben tomarse en consideración al momento de hablar sobre políticas públicas, precisamente esta es parte de la intención de los autores, pues constituye un elemento que él o la lectora necesitan conocer, aunque sea someramente, para darse una orientación aproximada de lo que es una política pública, desde su nacimiento y hasta su conclusión y/o resurgimiento, a través de los procesos de evaluación.

Pensar lo contrario, iría en contra del espíritu del presente capítulo, pues se trata de involucrar al o la lectora en el proceso integral de lo que es una política pública, no solo de hacer una mención somera sobre sus partes o sobre la necesidad e importancia de crear y aplicar políticas públicas en materia de género o de sexo, pues es parte del proceso de aprendizaje y no es posible desplazarlo o inobservarlo, pues es fundamental entrar a su estudio ya que para hablar de políticas públicas en materia de género y/o

de sexo es un requisito indispensable conocer previamente cómo funciona una política pública.

Como lo explica Franco, J. (2016). Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. El gobierno no es el único que participa en el ciclo de las políticas públicas, hay diversos actores que confluyen en éstas y que comúnmente son la sociedad/ organizaciones de la sociedad civil (O.S.C.) y sector privado/empresas, así como el gobernado y/o ciudadano.

Para el diseño, implementación y evaluación es necesaria una diversidad de actores, pues sería muy difícil, es más, una tarea casi imposible de cumplir, si una política pública en su totalidad estuviera encargada a una sola persona o institución; el Titular del Gobierno se vale de todas las Secretarías de Estado y Dependencias para planear, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, involucrando en estos procesos a organizaciones de la sociedad civil y a las empresas, así como de los ciudadanos.

A esta forma de generar políticas públicas, se le ha denominado planeación participativa, democrática o integral, dirigida, en México, por la Ley de Planeación, así como las leyes de Planeación de cada Estado de la República.

Por razón de especialización de materia, hay políticas públicas en las que además de las instituciones del gobierno, también participan órganos autónomos, entes constitucionalmente reconocidos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, pues una de sus obligaciones constitucionales es desarrollar políticas públicas en su área de especialidad, pudiendo realizar políticas que de alguna manera incluyan el tema de especialización relacionándolo con el género.

2.2.- ¿Qué es la agenda? (pública, política y de gobierno).

Conforme al Diccionario de la Lengua Española (D.L.E.) (2020), la palabra agenda proviene del latín *agenda* “lo que ha de hacerse”, además, tiene las siguientes acepciones:

1. f. Libro, cuaderno o dispositivo electrónico en que se apunta, para no olvidarlo, aquello que se hade hacer.
2. f. Relación de los temas que han de tratarse en una junta.
3. f. Relación ordenada de asuntos, compromisos o quehaceres de una persona en un período.

De estos tres significados, se concluye que la agenda constituye una especie de lista de temas, asuntos y compromisos que deben hacerse o tratarse por una persona o personas en un determinado tiempo.

Cuando de políticas públicas se habla, es válido y correcto diferenciar los tipos de agendas que existen, puesto que, para que aquellas se implementen deben ser parte de la agenda y/o de la planeación de un gobierno. Según Francisco J. (2020), existen al menos tres tipos de agenda:

1. Agenda pública se define como el “conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes”.
2. Agenda política es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos.
3. Agenda de gobierno es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

Existen programas y políticas que son parte de la agenda de gobierno y que no necesariamente tuvieron que pasar previamente por la agenda política y por la pública, puesto que son políticas y programas prioritarios, es decir, que el Estado presta mayor atención y recursos para la solución de ese tipo de problemas.

Los problemas públicos son problemas específicos que afectan a un grupo sectorizado de la sociedad, cuya resolución principalmente compete al gobierno. Este tipo de problemas son los que se resuelven a través de las políticas públicas, pues se necesita que el problema social sea formulado como una problemática pública para que pueda introducirse en la agenda de gobierno y resolverse en el periodo y conforme a los recursos asignados para ese proyecto específico.

Ahora, para que una política pública sea incluida en la agenda de gobierno, inicialmente debe incluirse en la agenda pública, pues debe identificarse una problemática pública que deba ser atendida por el gobierno, posteriormente debe transitar a la agenda política, en la que, de convenir a los intereses de los actores políticos, será incluida en sus temas de debate y asuntos políticos, así de esta manera es como finalmente la política pública llega a la agenda de gobierno, la cual establece la planeación, presupuesto y el procedimiento a seguir para resolver la problemática planteada.

2.3. El ciclo de las políticas públicas.

Normalmente, cuando se habla del ciclo de las políticas públicas, se habla de tres momentos principales, el diseño, la implementación y la evaluación, además, varios especialistas incluyen a la gestación como paso previo al diseño:



Figura 1. Fuente: FRANCO CORZO, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, 3ª edición, Ed. IEXE, México, 2016.

Como puede observarse de la Figura 1, previo al diseño, existe un momento en el ciclo de las políticas públicas denominado “gestación” consistente en la identificación y el planteamiento de un problema público y su inclusión en la agenda de gobierno.

Posteriormente, tenemos el diseño, la implementación y la evaluación de la política, o lo que es igual, que incluye el análisis del problema, la formulación del procedimiento de resolución, el plan de acción, la ejecución del plan y la evaluación de los resultados obtenidos durante y después de la implementación.

A través del ciclo de las políticas públicas, el gobierno obtiene datos estadísticos con los que podrá observar y medir, si la política pública está funcionando correctamente conforme a la planeación, si debe reformularse y/o rediseñarse o si de plano debe terminarse anticipadamente o dejar de llevarse a cabo por no alcanzar los resultados deseados.

2.4. Gestación de una política pública.

Para Franco, J. (2020), en la etapa de gestación, el gobierno detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y, al mismo tiempo, asume su obligación de intervenir en él. Los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que existen ciertos problemas que despiertan más la atención gubernamental que otros.

La palabra gestación en el ciclo de las políticas públicas, se refiere al momento de preparación y desarrollo del plan que buscará solucionar el problema identificado, la gestación es previa al nacimiento de la política pública, consiste en identificar cada uno de los elementos que componen el problema, analizarlos y analizar también las diversas soluciones a éste.

2.5. Diseño de una política pública.

El diseño, hechura o formulación, como también se le denomina a este momento del ciclo de las políticas públicas, se da posterior a la gestación, podría decirse que es el nacimiento de la política pública, aquí se plasman los pasos a seguir, el procedimiento y en general, el plan de acción que debe llevarse a cabo para combatir la problemática y resolverla.

En esta fase, el especialista o los especialistas encargados del diseño de la política deben presentar una recomendación y/o proyecto de política pública, económica y presupuestalmente bien planeada, viable administrativa, política y jurídicamente; es decir que, el proyecto debe contemplar los suficientes recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos para su ejecución y evaluación, así como también debe contener los parámetros legales, administrativos y políticos a los que deberá ajustarse la política para poder ser materializada en la sociedad.

2.6. Implementación de una política pública.

Como refieren Hill, M. y Hupe, P. (2002) en la fase de implementación de la política pública, inicia la puesta en marcha del plan de acción delineado en la etapa del diseño de política pública. Aquí se realiza el proceso de presupuestación, la creación legal del programa, el entrenamiento del equipo que lo llevará a cabo y la comunicación dentro de la agencia implementadora, así como con la ciudadanía. Este momento es crucial, ya que el contenido y los posibles efectos de la política pública pueden ser modificados por la forma en que ésta se pone en práctica.

Es la materialización de la política pública formulada en la etapa previa, comprende actividades a desarrollar hasta alcanzar los resultados buscados por la intervención pública, los recursos destinados a su realización se ponen en operación por los diferentes actores involucrados en la ejecución, generalmente a través de dos modelos de implementación el “*top down*” y el “*botton up*”.

El primero de los modelos mencionados, es el más utilizado y consiste, en un proceso que va de arriba hacia abajo, de gobierno hacia los ciudadanos, la evaluación de la implementación se ve desde el punto de vista de las autoridades estatales y que posiblemente vayan a evaluar la política pública, mientras que el segundo de los modelos, es lo contrario al anterior, es decir, la evaluación de la implementación va de abajo hacia arriba, son los ciudadanos quienes informan a la autoridad los problemas no previstos de la implementación, del diseño y los cambios que sufrió el contexto o área beneficiaria durante la implementación.

2.7. Evaluación de una política pública.

Si consideramos al ciclo de políticas públicas como una consecución continua de determinadas acciones, la última fase correspondería a la

evaluación de impacto, es decir, valorar los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez que ha culminado la acción del gobierno. Sin embargo, es muy importante mencionar que el proceso de evaluación de políticas públicas se puede ejecutar durante el diseño, la implementación y su maduración.

La evaluación que se realiza en la etapa de diseño se denomina *ex-ante*. La evaluación en la etapa de implementación se denomina evaluación concomitante y la evaluación de impacto se denomina *ex-post*.

Explica Franco, J. (2020) la evaluación *ex-ante* tiene como objetivo realizar un análisis previo a la decisión para garantizar mayores niveles de efectividad. La evaluación concomitante permite hacer los ajustes necesarios a la política pública que se está ejecutando para lograr los objetivos previamente establecidos. La evaluación *ex-post* permite conocer los efectos de la política pública en la población objetivo.

III. El género en las políticas públicas

3.1. Conceptos de género³.

En el presente apartado se analizan diferentes conceptualizaciones que se le han dado a la palabra género, pues es importante fijar un parámetro que indique qué es el género, para posteriormente ocuparnos sobre la discriminación y la violencia que una persona puede vivir con motivos de su género. Asimismo, es necesario tener claro qué es el género para poder hablar sobre una política pública que privilegie la protección, la igualdad y la equidad de género entre las personas.

³ Tradicionalmente se distinguía entre hombre y mujer, posteriormente se incluyó al homosexual y lesbiana, hoy se habla de Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero, Intersexual, Queer, y, protocolos de mayor actualidad incluyen el signo +, que significa que la identidad sexo genérica continuará en construcción y desarrollo, debiendo adicionarse todas aquellas que sean necesarias.

Concepto de género de la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.) (2020).- El género se refiere a los conceptos sociales de las funciones, comportamientos, actividades y atributos que cada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres.

Las diferentes funciones y comportamientos pueden generar desigualdades de género, es decir, diferencias entre los hombres y las mujeres que favorecen sistemáticamente a uno de los dos grupos.

A su vez, esas desigualdades pueden crear inequidades entre los hombres y las mujeres con respecto tanto a su estado de salud como a su acceso a la atención sanitaria.

Concepto sobre perspectiva de género del Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES) (2008).- La premisa básica del género es la distinción que establece con respecto al sexo. Mientras este último alude a las características biológicas con las que nacemos, el género se relaciona con los aspectos sociales que dan contenido y sentido al hecho de ser “mujeres” y ser “hombres”. De tal forma que el planteamiento resultante sería que las situaciones de desigualdad no responden a factores naturales sino sociales.

Aunque la diferencia entre sexo y género es fundamental, no supone que los aspectos biológicos y los culturales sean realidades separadas. Por el contrario, se trata de procesos en estrecha conexión, ya que la interacción cuerpo-cultura es parte de la biografía de cada persona y de las relaciones de género. La clave de esta distinción reside en asumir que no hay conductas exclusivas de un sexo, sino procesos sociales que asignan y dan sentido a las diferencias biológicas.

La importancia de reconocer que las mujeres y los hombres no somos resultado exclusivo de la biología sino de los procesos sociales, radica en que la identidad de las personas y las condiciones a través de las cuales dichos procesos se reproducen, pueden y deben cambiar hacia mayores equilibrios y con igualdad de oportunidades.

Concepto de género del Diccionario de la Lengua Española (2020).- 3. m. Grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido este desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico.

Concepto de perspectiva de género incluido en el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (S.C.J.N.) (2020).- El punto de partida para comprender lo que propone la perspectiva de género es distinguir entre dos conceptos: sexo y género.

Sexo: lo biológicamente dado. **Género:** lo culturalmente construido. El sexo designa características biológicas de los cuerpos mientras que el género es el conjunto de características, actitudes y roles social, cultural e históricamente asignados a las personas en virtud de su sexo. Mientras que la biología determina, hasta cierto punto, la identidad; lo cultural es modificable.

Por su trascendencia, es preciso transcribir en este trabajo, un apartado de los puntos considerativos de la sentencia del juicio de amparo directo 06/2008, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución que abordó un exhaustivo estudio jurídico y de otras ciencias para definir lo que significa el sexo, el género, la identidad sexual y la identidad de género:

“...Por tanto, es necesario, para fines de este estudio, dejar sentados conceptos tales como sexo, identidad sexual, identidad de género, estados intersexuales y transexualidad; sin ser la finalidad de un examen constitucional, definir tales conceptos desde determinada disciplina científica, ni en un sentido unívoco, dado que se trata de términos que han sido analizados desde diversas ciencias, como la medicina, la biología, la sexología, la sociología, la antropología, la psicología, la psiquiatría e, incluso, a nivel jurídico-constitucional, en tanto que, al vincularse estrechamente con la personalidad humana, irradian sobre cualquiera de los ámbitos en que se desenvuelve el ser humano y representan o son parte de la compleja naturaleza humana.

Por lo que, a partir de un estudio interdisciplinario que nos permita comprender esta problemática, es que abordaremos el caso concreto, es decir, el que una persona, por voluntad propia y ante sus personalísimas circunstancias, tenga la posibilidad de reasignar su sexo y, de ahí, la consecuencia o efecto que respecto de su registro se presente. Para ello, aludiremos, primero, a los distintos temas que confluyen tratándose de la reasignación de sexo, que nos permitan comprender las múltiples variantes que se presentan en el ser humano en relación con su sexo.

Definición de conceptos

Como hemos señalado, es un hecho indiscutible que la naturaleza humana es sumamente compleja, por lo que, si bien, en principio, la biología ha reconocido en los seres sexuados la polaridad macho-hembra y, en ciertos casos, los “estados intersexuales” (hermafroditas y pseudohermafroditas), al ser variantes que se encuentran en la naturaleza; sin embargo, derivado de tal complejidad humana, se presentan en la realidad, múltiples y diversas situaciones en cuanto a la propia vivencia de la sexualidad por parte de la persona.

Así, para explicar conceptos tales como identidad sexual e identidad de género, no podemos centrarnos en lo “naturalmente” preestablecido, pues, como ya han explicado las referidas ciencias, éstas derivan de aspectos, ya no solamente físicos, anatómicos o morfológicos, sino, pre eminentemente, psicosociales, atinentes al desarrollo de cada individuo y su personal forma de verse y sentirse a sí mismo; ante lo cual no podemos desconocer y, menos aún, el derecho puede hacerlo, que el ser humano, en determinados casos, requiere armonizar su psique con su cuerpo y que ha logrado modificar sus características somáticas naturales y originales por medio de distintos procedimientos científicos (reasignación sexual).

Luego, es relevante, al hablar de reasignación sexual, precisar qué es sexo y, de ahí, los significados de identidad sexual e identidad de género, que muchos perciben como sinónimos, cuando no es así. Se distingue entre sexo y género, considerando que el sexo es el producto de la configuración somática de la persona, es decir, atendiendo a su naturaleza eminentemente corpórea, en tanto que **género es la consideración del sexo “sentido y vivido” como producto de la actividad psicosocial y cultural de la persona**. Por ende, algunos autores estiman que la identidad de sexo y la identidad de género son opciones disímiles, pero complementarias, pues, mientras la primera se define por los caracteres anatómicos y fisiológicos de la persona, esto es, a partir de las connotaciones cromosómicas, fenotípicas y gonadales, **la segunda se refiere a la personalidad misma del ser**, su actitud psicosocial, formas de comportarse, hábitos y modales, etcétera.

Algunos exponentes de la doctrina jurídica y de las demás ciencias implicadas, consideran que el sexo no es un factor estático o inmutable, sino dinámico, ya que no es sólo una expresión física, determinada por la configuración somática, sino también y, fundamentalmente, es una actitud psicológica, un sentimiento, una opción personal.

Teóricamente, se ha distinguido entre sexo biológico u orgánico y sexo jurídico o legal.

De acuerdo con diversos autores, el sexo biológico se relaciona directamente con las características naturales de la persona y comprende dos aspectos principales: a) físico y b) psicosocial. En cuanto al primero de estos aspectos, Tolera Roca ha realizado la siguiente clasificación: 1. Sexo cromosómico o genético, que tiene que ver con los cromosomas sexuales de la persona; 2. Sexo cromático o nuclear, que se refiere al material remanente de dos cromosomas X que están presentes en el sexo femenino y uno solo en el masculino; 3. Sexo gonadal, que corresponde a la presencia de gónadas en la persona (ovarios o testículos); y 4. Sexo morfológico, que representa la existencia de órganos genitales externos y características extragenitales que diferencian ambos sexos.

En tanto que el aspecto psicosocial no se relaciona con las características físicas de la persona, sino más bien con el “aprendizaje de un comportamiento sexual considerado como normal, para uno u otro sexo, en un contexto social”. Al respecto, existen dos enfoques importantes: 1. Rol sexual o sexo social, que corresponde al encasillamiento que hacen las demás personas sobre la pertinencia de una persona a determinado sexo y 2. Sexo psicológico o identidad sexual, que es el sentimiento interno de cada persona de ser parte de uno u otro sexo. Este último es el que nos habla de una “identidad sexual”, la cual, según Peral Fernández, “alude sólo al sentimiento de pertenencia a uno u otro sexo orgánico, excluida, por lo tanto, cualquier consideración atinente a la orientación sexual; es decir, a la práctica homo o heterosexual de la persona en cuestión”.

En relación con el sexo legal o jurídico, observamos que, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, se atribuye el sexo a una persona de acuerdo con el sexo morfológico, esto es, a partir de la mera revisión de los genitales del recién nacido y que, generalmente, se toma como inmutable, por lo que jurídicamente es el dato que se asienta en las actas o partidas de nacimiento (masculino-femenino). Lo que lleva a que, cuando una persona, por su propia voluntad y libre decisión, decide modificar su sexo, a través de tratamientos hormonales y/o quirúrgicos, a fin de adecuar su apariencia física a su vivir y sentir, el tema, desde el punto de vista jurídico, sea de suma complejidad, al confrontarse sexo legal y sexo biológico.

De ahí que, en años recientes, se sustente, por diversas disciplinas científicas que, tratándose de la identidad sexual, deban tenerse en cuenta, no sólo los elementos morfológicos y anatómicos, sino, principalmente, los criterios de tipo psicosocial, pues son lo que, en mayor medida, definen la visión de la persona frente a sí misma y su proyección ante la sociedad. En otras palabras, ante los factores objetivos y subjetivos que definen a una persona, tratándose de su identidad sexual, se presenta en la realidad una

prelación o preeminencia del factor subjetivo (sentimientos, proyecciones, ideales), sobre su apariencia física (factor objetivo). Aspectos que, respecto de las denominadas personas transexuales, adquieren total importancia, pues son la razón por la que deciden transformar su cuerpo, a fin de adecuar su físico a su psique.

Así, de un ejercicio analítico de los estudios, investigaciones y diversas definiciones proporcionadas por las ciencias enunciadas, se advierte que el transexualismo, la transexualidad o el también denominado “síndrome transexual”, son conceptos que se utilizan para definir a las personas que, naciendo con un sexo determinado desde un aspecto meramente anatómico o morfológico, no se identifican con él y tienen un incontenible deseo de cambiarlo por el otro sexo, por el opuesto, con el que sí se sienten identificados. Consideran que han nacido en un sexo equivocado. Lo que los lleva a buscar, mediante los avances médicos, la adecuación de su cuerpo con su identidad psicológica y, de ahí, la rectificación de su sexo legal o jurídico.

Esto ha llevado a que, como ya señalamos, las teorías sobre la socialización y el rol de género sustenten que, en lugar de considerar el sexo, como algo determinado biológicamente y el género, como algo que se aprende culturalmente, se deben considerar ambos como productos que se configuran según una compleja interacción biosocial, cuyo resultado final dependerá, en gran medida, del ajuste que haga la persona en función de su desarrollo, el que no siempre será como socialmente se espera que sea.

Esta temática, de seres humanos que no se identifican con el género que “socialmente” les corresponde conforme al sexo biológico de nacimiento y que, precisamente, cuestiona a la sociedad y, por tanto, en forma relevante, al Derecho, el que necesariamente deba existir una correspondencia o armonía entre la identidad de género y la identidad sexual y la genitalidad o sexo biológico y la necesidad de comprender tales fenómenos sociales dentro

de la regulación jurídica, máxime si los avances médicos han permitido que las personas transexuales, a través de diversos tratamientos, incluso, quirúrgicos, adapten su cuerpo al sexo con el que, mental y emocionalmente, se identifican.

Estos casos, que se han presentado desde épocas remotas, han originado que, a lo largo de la historia, se utilicen distintos términos para definir a estas personas, siendo los más recientes, los de transexualismo o transexualidad, transgenerismo, trastorno de la identidad de género y disforia de género.

Las personas transexuales actúan socialmente desde el género deseado, a fin de encontrar correspondencia con su sentir, es decir, la persona transexual se manifiesta dentro de su ámbito social, tal como se siente, lo que la lleva a reasignarse un género y un sexo personal distinto al determinado morfológicamente.

Éste no es un proceso sencillo para la persona; por el contrario, suele ser dramático, pues siente un gran sufrimiento en todos los ámbitos de su vida, en tanto vive un continuo malestar psicológico y emocional, derivado del conflicto interno entre su identidad sexual y el sexo que le ha sido determinado al nacer, de acuerdo con su aspecto meramente biológico o morfológico. Son personas que, sin presentar características anatómico-funcionales anormales (estados intersexuales), sienten un profundo malestar respecto a su sexo biológico; sienten que están “atrapados” en un cuerpo extraño que no coincide con la vivencia psicológica, ni la representación mental que tienen de sí mismos, por lo que desean deshacerse de ese cuerpo y tener el del sexo con el que se identifican. La persona transexual desea ser reconocida y tratada socialmente como miembro del otro sexo.

Los investigadores han advertido que esta disociación entre el sexo psicológico y el biológico, inicia desde la infancia y alcanza su punto culminante en la adolescencia, cuando comúnmente se intensifica el deseo

de reasignar su sexualidad a través de tratamientos médicos (hormonales y/o quirúrgicos).

Como ya señalamos, la asignación al recién nacido de uno de los dos sexos (hombre-mujer), se realiza a partir de una simple inspección corporal del sexo genital y se presume correcta, dado que, generalmente, hay un equilibrio entre los diversos componentes del sexo; sin embargo, ese equilibrio se rompe cuando se presentan casos de intersexualidad o de transexualidad.

A partir de lo reseñado, podemos definir, desde el punto de vista jurídico, que la transexualidad o síndrome transexual se presenta cuando existe una discordancia entre el sexo que psicológicamente siente y vive una persona como propio y el que anatómica y registralmente le corresponde por sus órganos, por lo que desea “corregir” su sexo anatómico, generalmente, mediante un tratamiento hormonal y/o quirúrgico, para adquirir los caracteres fenotípicos y morfológicos de su sexo psicológico. Esta persona sólo adquirirá, en forma definitiva, su verdadera identidad sexual, cuando consiga adecuarla a su sexo legal, esto es, cuando logre rectificar la mención registral de su nombre y sexo, a través de las vías legales establecidas para ello.”

Hasta aquí la transcripción de la sentencia, en lo conducente y que interesa.

El fragmento transcrito, aporta conceptos fundamentales de lo que debe entenderse por sexo, género, identidad sexual e identidad de género, sin embargo, en esta sentencia, definir tales conceptos no fue el objetivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que su definición atendió a la necesidad de emitir una resolución que respetara y protegiera los derechos de una persona que, en esencia, no se sentía correspondida con su naturaleza sexual asignada ni con los datos de registro de su nombre y de su sexo que obraban en su acta de nacimiento, pues su experiencia

personal y psicológica la hacían sentir atrapada en el cuerpo de una persona del sexo opuesto.

Esta resolución de la cual sólo se transcribió un fragmento de sus puntos considerativos, constituye un antecedente histórico de lo que puede lograrse a través de las acciones emprendidas con perspectiva de género, pues, concedió la oportunidad para que una persona que no se sentía cómoda consigo misma por el sexo que biológicamente le fue asignado, obtuviera un acta de nacimiento en la que se expresara el nombre y el sexo que ésta deseaba ostentar.

Para que una persona pueda sentirse sexual y genéricamente identificada no es suficiente que se someta a tratamientos hormonales o quirúrgicos (cirugía de reasignación sexual) para transformar su naturaleza biológica, pues para efectos jurídicos esa persona sigue poseyendo la naturaleza sexual que le fue asignada al momento de nacer, por lo que, en estos casos es necesario rectificar la mención registral del nombre y del sexo con el que pretenda identificarse, a fin de armonizar la apariencia física de la persona y su experiencia psicológica con sus documentos oficiales de identificación.

Las sentencias de los Tribunales no son políticas públicas, están lejos de serlo, pues las primeras emanan de procedimientos jurisdiccionales en los que se resuelve una situación privada entre particulares, cuya resolución sólo impactará en los derechos y obligaciones de las personas implicadas, mientras que las segundas, son acciones gubernamentales en las que principalmente participa el Poder Ejecutivo sus dependencias, otras autoridades estatales, el sector social y el privado, cuyos efectos irradian al sector de la sociedad para el que fueron elaboradas e implementadas, a través de estas acciones de gobierno se busca crear o mejorar las condiciones en las que viven y se desenvuelven los grupos sociales que radican en el territorio gobernado para que puedan gozar y acceder a la gama de derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, una sentencia como la que se revisó en este apartado, puede constituir el primer paso para la creación de políticas públicas, pues es un documento en el que se plantea una problemática, se aborda su estudio y se resuelve a través de razonamientos lógico-jurídicos que generalmente impactan sobre el actuar de las autoridades estatales a fin de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos de las personas implicadas en el proceso jurisdiccional.

Nos muestra cómo una sentencia o criterio jurisprudencial, puede poner en la escena pública -visualizar- una temática olvidada o simplemente invisible. Esto es lo que se ha denominado *litigio estratégico*.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso, este órgano ha resuelto, desde otra óptica, la político-electoral, casos sobre cuestiones de género, particularmente de discriminación y obstaculización a la mujer -violencia política- para acceder a cargos de elección popular.

Tal es el caso denominado de las “Juanitas”, en las elecciones federales de 2009, cuando Constitucionalmente se impuso la cuota de género como necesidad del acceso a las mujeres a la escena política, nueve diputadas bajo el principio de representación proporcional, presentaron licencia para separarse definitivamente de sus funciones, casualmente sus suplentes, eran hombres, en algunos casos familiares de ellas. El caso llegó a Sala Superior, no por alguien que se sintiera agraviado, sino por una de las diputadas, Olga Luz Espinoza Morales, a quien se le negó la solicitud de licencia. En esta sentencia resuelta en los SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado SUP-JDC-3048/2009, se resolvió que en las fórmulas que tuvieran a mujer como propietaria, el suplente debería ser, también, mujer, para evitar la inequidad, pues la intención fue equilibrar las *cuotas de género*, para que la mujer tuviera cabida plena en la vida política, y no, como se pudo observar, que los varones, suplentes de ellas, llegasen al cargo de una forma no prevista en la norma Fundamental.

La idea es abatir el machismo velado que impide a la mujer aportar sus capacidades a la vida pública.

De igual forma, es importante destacar la sentencia SUP-REC-91/2020 y su acumulado, en que se resolvieron cuestiones de discriminación a una integrante del cabildo de un ayuntamiento de Oaxaca, por su condición de mujer.

También debe apuntarse que, cuando alguien comete, en contra de una mujer, violencia política de género, se ha sostenido que tal actitud, genera la imposibilidad de tener un *modo honesto de vivir*, que impide a quien ejerce la violencia, acceder a cargos de elección popular. Al respecto es pertinente destacar las sentencias de los asuntos SUP-JDC-383/2017, SUP-REP-87/2018 y SUP-REC-531/2018, que establecen los elementos de la violencia Política por razón de género en contra de la mujer, y, la imposibilidad de acceder a cargos cuando se ejerce, por no contar con el modo honesto de vivir.

Al respecto, debe puntualizarse que este órgano para abatir la violencia política por razón de género contra la mujer, ha emitido el *Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género 2017*.

Concepto de identidad género de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.) (2015).- Es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo.

Además, en la Opinión Consultiva número 24/2017, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2017) dijo:

En relación con la identidad de género y sexual, esta Corte reiteró que la misma también se encuentra ligada al concepto de libertad y a la

posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones, así como al derecho a la protección de la vida privada. Así, frente a la identidad sexual, el Tribunal estableció que la vida afectiva con el cónyuge o compañera permanente, dentro de la que se encuentran, lógicamente, las relaciones sexuales, es uno de los aspectos principales de ese ámbito o círculo de la intimidad, en el que también influye la orientación sexual de la persona, la cual dependerá de cómo ésta se autoidentifique.

En esa línea, para la Corte, el reconocimiento de la identidad de género se encuentra ligada necesariamente con la idea según la cual el sexo y el género deben ser percibidos como parte de una construcción identitaria que es resultado de la decisión libre y autónoma de cada persona, sin que deba estar sujeta a su genitalidad.

Criterio que previamente había sido sostenido implícitamente en el caso *Atala Riffo y Niñas contra Chile*.

De acuerdo a los casos *Almonacid Arellano contra Chile*, *Rosendo Radilla Pacheco y Montiel Flores contra los Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana ha sostenido que la Jurisprudencia derivada de sus sentencias, debe tener efectos irradiantes y de aplicación obligatoria en todos los Estados partes de la Convención, por lo que deben adoptar medidas internas para cumplimiento de sus resoluciones, incluidas, desde luego, en esas medidas de derecho interno, aquellas que sean necesarias para formular, presupuestar, ejecutar y evaluar las políticas públicas.

Para concluir el presente apartado, debe mencionarse que, hasta el momento no existe un criterio unificado o exclusivo de lo que es el género, pues cada uno de los conceptos señalados anteriormente difieren en su contenido, pues han sido abordados desde perspectivas diferentes. Estos conceptos son sólo una muestra de lo que se entiende por género a

nivel nacional e internacional, sin embargo, esto no quiere decir que sean conceptos únicos o que sean completamente aceptados por la sociedad, por cada uno de sus diferentes grupos, subgrupos y por las personas, individualmente hablando.

No obstante, de los conceptos de género que se abordaron, puede colegirse que, el género tiene que ver más con una construcción que uno mismo hace de su persona, con base en su experiencia psicológica, en la cultura, en la ideología y en las creencias del espacio y tiempo en el que se desenvuelve, independientemente de su condición biológica de hombre o mujer, es decir que, el género es la composición socio-cultural no sexual que una persona hace de sí mismo, por lo que, se podría decir que existen tantos géneros como personas en el mundo.

3.2. Discriminación y violencia con motivo de género.

La discriminación y la violencia con motivo o por razón de género son conceptos similares que van de la mano, la discriminación es la especie, la violencia un género de ésta.

En el sistema jurídico mexicano, a nivel federal existen dos legislaciones que nos pueden orientar sobre los conceptos abordados en este apartado, la primera es, la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación y la segunda, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no debe perderse de vista que, aunque la segunda de las legislaciones invocadas habla sobre violencia en contra de la mujer, sirve como ejemplo y es una base confiable para la elaboración de un concepto de violencia por razón de género.

Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación.

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley **se entenderá por discriminación** toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, **el género**, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

...

Artículo 9.- (Se deroga el anterior párrafo primero y se recorren los demás en su orden).

Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:

...

XXVIII. Realizar o promover **violencia** física, sexual, o psicológica, patrimonial o económica por la edad, **género**, discapacidad, apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual, o por cualquier otro motivo de discriminación;

...

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Artículo 5.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

...

IV. Violencia contra las Mujeres: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público;

La última de las disposiciones normativas citadas, establece diferentes tipos y/o modalidades de la violencia por razón de género⁴ que sufren las mujeres por el simple hecho de ser una persona del sexo femenino, es decir que, el ejercicio de este tipo de violencia es genérico-sexual, donde los aspectos sociales, culturales, ideológicos y sexuales son los que impulsan este tipo de discriminación.

Sobre el tema de la violencia de género, organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2020) la ha definido como:

...un término utilizado para describir los actos perjudiciales perpetrados en contra de una persona sobre la base de las diferencias que la

⁴ Violencia en el ámbito familiar, violencia laboral y docente, violencia en la comunidad, violencia institucional, violencia política, violencia feminicida y de la alerta de violencia de género contra las mujeres.

sociedad asigna a hombres y mujeres. Mientras que se entiende a veces que la interpretación más amplia de la violencia de género incluye tipos específicos de violencia contra hombres y niños, tanto históricamente como en la actualidad el término se utiliza principalmente como una forma de poner de relieve la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a las diversas formas de violencia en los lugares donde son víctimas de la discriminación porque son mujeres...

Cabe mencionar que, el concepto aportado por la UNICEF incorporó a la violencia de género la violencia que niños y hombres sufren, cuestión que en la actualidad se ha perdido de vista, pues cuando se habla de este tipo de violencia en su mayoría son casos cometidos en contra de niñas y mujeres, es decir, que la violencia de género no sólo abarca las acciones u omisiones que se comenten con ese objetivo en contra de las mujeres, sino que un hombre también puede ser víctima de violencia por razón de su género, en la inteligencia de que, nos referimos al género como una cuestión socio-cultural y no sexual.

3.3. El género en las políticas públicas.

Como ya se mencionó al principio de este trabajo, las políticas públicas son acciones llevadas a cabo por el gobierno, cuyo objetivo es resolver un problema público y/o colectivo a través de un proceso que involucra la participación de diversos actores para su ejecución.

Refiere el Centro de Documentación del Instituto Nacional de las Mujeres (2008). Que, desde la perspectiva de género, las políticas públicas pueden clasificarse en tres tipos:

Políticas ciegas al género: Son políticas que no contemplan las necesidades e intereses de las mujeres. En apariencia estas políticas se presentan como neutras o con beneficios para toda la población, aunque

generen efectos discriminatorios para las mujeres, o bien, refuercen la división sexual del trabajo. Por ejemplo: para otorgar un crédito agrario se solicita el respaldo de una propiedad. En apariencia, se trata de un requisito neutro, pero en realidad es discriminatorio porque sólo un porcentaje muy reducido de mujeres cuenta con un título de propiedad.

Políticas específicas para mujeres: Estas políticas ven a las mujeres como usuarias y como un agregado numérico sin considerar sus necesidades y la transformación de los roles tradicionales. Políticas como éstas creadas expresamente para mujeres, incluyen acciones que perpetúan las desigualdades y los estereotipos.

Políticas género-sensitivas: Toman en cuenta las necesidades de mujeres y hombres, introduciendo cambios en los desequilibrios de poder. Entre los objetivos estratégicos de estas políticas está la articulación de “la esfera pública” y la “esfera privada” para redistribuir la carga doméstica, modificar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral, impulsar procesos que favorezcan el empoderamiento y la participación en la toma de decisiones y, en general, garantizar las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Las políticas género-sensitivas se orientan por el principio de igualdad y equidad de género. La igualdad se define como un principio jurídico que garantiza el reconocimiento de los mismos derechos de las mujeres y los hombres ante la ley. Supone que son libres y equivalentes para desarrollar sus potencialidades humanas, sin las limitaciones impuestas por los roles y estereotipos de género.

Este último tipo y/o modelo de política pública con perspectiva de género tiene un enfoque más apegado al concepto de violencia de género emitido por la UNICEF, pues aborda al género incluyendo expresamente a los hombres y a las mujeres, se les reconocen los mismos derechos,

compensan las desigualdades de manera equilibrada realizando acciones que beneficien más a las mujeres o más a los hombres, dependiendo de las necesidades del sector social que se vea afectado por el problema público.

O bien, pueden estar diseñadas para que impacten y beneficien de igual manera a toda la población afectada por el problema, independientemente de su género y sexo, **pues su objetivo es resolver la problemática incluyendo acciones que garanticen la igualdad y equidad de género.** No está de más mencionar que, otro objetivo de este tipo de políticas públicas es identificar, prevenir y sancionar situaciones de discriminación y violencia por razón de género.

Los problemas públicos pueden atenderse a través de las diversas dimensiones en las que operan las políticas públicas, pues un problema puede resolverse a través de una, dos o más políticas públicas diseñadas, implementadas y evaluadas por diversos actores del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado, un problema sobre discriminación por motivo de género bien puede combatirse con una política sobre educación, con otra sobre seguridad pública, otra más sobre salud pública, otra sobre espacios laborales libres de acoso y hostigamiento, etcétera.

El problema público puede resolverse exclusivamente con una política pública, siempre que así haya sido planteado en la etapa de la gestación y de diseño, sin embargo, no necesariamente puede ser de esa forma.

Las políticas públicas por lo general son transitorias, pues muchas están diseñadas para concluirse antes de que finalice el periodo para el que fue elegido el Titular del gobierno, sin embargo, sería ideal que las políticas género-sensitivas se implementaran de manera permanente y continua hasta en tanto exista en la sociedad igualdad de condiciones que permita a las personas que sufren discriminación y violencia por razón de género acceder y ejercer sus derechos sin que se sientan vulneradas por su condición sexo-genérica.

3.4. Elementos para la construcción de una política pública en materia de género.

Deben tomarse en cuenta al menos tres elementos para la construcción de una política pública que privilegie el género.

- A) Gestación con enfoque especial a combatir la discriminación por motivo de género.
- B) Diseño de la política pública con enfoque *botton up*.
- C) Diseño de la política pública con enfoque género-sensitivo.

El primero de los elementos tiene que ver con que, inicialmente se identifique una problemática social en la que por razón de género se discrimine a la sociedad o a un grupo o subgrupo de ésta, posteriormente, será necesario que los principales afectados acudan con algún actor o actores, para que con su apoyo político y técnico formulen su problema como un problema público que deba ser incluido en la agenda pública, política y finalmente, de gobierno.

El segundo de los elementos, tiene que ver con que, ya incluido el problema público en la agenda de gobierno, se diseñe y/o elabore la política desde el enfoque *botton up*, es decir, deberá ponerse especial atención en el sector de ciudadanos afectados por el problema y que se vayan a ver beneficiados con la implementación de la política pública, este tipo de política pública tiene un costo interno alto a la hora de tomar decisiones, pues es necesario buscar un acuerdo que involucre el punto de vista de los diversos actores, entre ellos, las personas que vayan a verse afectadas con esa toma de decisiones.

Como se dijo, el costo interno de tomar decisiones es mayor, porque implica ponerse de acuerdo con muchos actores para diseñar e implementar

una política pública, sin embargo, los resultados obtenidos pueden estar más apegados a los objetivos y finalidad de la política pública, aunada a la aceptación social del sector beneficiado, contrario a lo que pasa cuando su estudio se aborda desde el enfoque *top down*, pues, su análisis es resultado de la voluntad y decisiones de un grupo exclusivo de actores, pudiendo ser solamente el gobierno a través de sus secretarías y dependencias, por lo que el costo interno de tomar la decisión es mucho menor, no obstante, el costo externo puede ser mayor y en ocasiones de resultado negativo, pues al no tomar en cuenta a ese sector de la sociedad la solución planteada puede que no sea la solución al problema real.

Por razón de la especialización de este trabajo, el tipo de la política pública que debe diseñarse, será genérica-sensitiva, es decir, deberá tomar en cuenta las necesidades de los hombres y de mujeres a quienes vaya a impactar la política pública, sus derechos y su igualdad y equidad de condiciones ante el resultado, pues de esta forma el resultado obtenido podrá acercarse más al que se haya planteado en el diseño de la política, pues no hay política pública que sea cien por ciento efectiva, el grado de falibilidad humana siempre estará presente y aún más, tratándose de un tema tan socialmente delicado como lo es el género.

IV. Conclusiones

- 1ª. Las políticas públicas son acciones del gobierno, diseñadas e implementadas para resolver una problemática que ha escalado a un nivel público por el cual su resolución deba considerarse de atención prioritaria.
- 2ª. Para que una política pública pueda llevarse a cabo, debe estar incluida en la agenda de gobierno, previo a ello, su proceso inició en una agenda pública y, posteriormente continuó por una política,

para finalizar y encontrar su lugar en la agenda de gobierno, pues es después de este momento cuando el momento de la implementación comienza.

- 3^a. Las políticas públicas tienen un ciclo de vida, algunos autores consideran al momento de la gestación como una parte más del ciclo de las políticas públicas, este momento es previo al diseño.
- 4^a. El género es una construcción socio-cultural y, en todo caso, personal, única y no unívoca, que adopta cada persona con base en la cultura, ideología y creencias que ha decidido seguir para alcanzar su desarrollo en la sociedad y que no necesariamente tiene que ver con su condición biológica-sexual, pues el género es independiente a la identidad que biológicamente se ha asignado a cada persona.
- 5^a. La gestación, diseño e implementación de políticas públicas que atiendan problemáticas públicas derivadas de discriminación y violencia por razón de género son prioritarias, pues actualmente se ha vivido una ola fuerte de actos que ponen de manifiesto la vulneración y el menoscabo de los derechos de las mujeres por el simple hecho de ser biológicamente mujeres, al igual que la discriminación que sufren ciertos grupos de la sociedad porque el género que han adoptado no corresponde a su asignación sexualmente biológica.

Por ello, resolver problemáticas como las descritas anteriormente, es un gran paso para atender las necesidades de grupos sociales invisibilizados, pues de esta manera se busca el equilibrio social por medio de los principios de igualdad y equidad.

- 6^a. Las Sentencias de Tribunales Supranacionales y Nacionales, han visualizado las problemáticas provenientes de la identidad sexo-genérica, y, ha generado el inicio de la construcción de políticas públicas para evitar la discriminación en este apartado en contra de las mujeres, así como de personas y grupos vulnerables y que históricamente han estado invisibilizados.

V. Referencias bibliográficas

5.1. Impresa.

Franco, J. (2016), *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*”, 3ª edición, Ed. IEXE.

Hill, M. y Hupe, P. (2002), *Implementing Public Policy*, Sage Publications, XII 231 págs, *Journal of Social Policy*, 33 (1), 154-155.

5.2. Electrónica.

Centro de Documentación. Instituto Nacional de las Mujeres. (2008). *Guía metodológica para la sensibilización en género. Vol. II: La perspectiva de género*. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Pag_cat_libre.php?criterio=Gu%EDa+metodol%F3gica+para+la+sensibilizaci%F3n+en+g%E9nero&search=Buscar

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239*. <https://www.corteidh.or.cr/jurisprudencia-search.cfm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Opinión consultiva CO-24/2017. 24 de noviembre de 2017. Solicitada por la República de Costa Rica. Identidad de Género, e igualdad y no discriminación de parejas del mismo sexo*. https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm

Diccionario de la Lengua Española. (2020). *Agenda*. <https://dle.rae.es/agenda?m=form>

Diccionario de la Lengua Española. (2020). *Género*. <https://dle.rae.es/g%C3%A9nero?m=form>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2020). La violencia de género en situaciones de emergencia. https://www.unicef.org/spanish/protection/57929_58001.html

Franco, J. (2020). ¿Cuál es el ciclo de vida de las políticas públicas? <https://www.iexe.edu.mx/blog/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas.html>

Organización de los Estados Americanos. (2015). *Conceptos básicos. Identidad de género*. <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>

Organización Mundial de la Salud. (2020). *Género*. <https://www.who.int/topics/gender/es/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/para-juzgar-con-perspectiva-de-genero>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). *Sentencia de amparo directo 06/2008*. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=100190>

5.3. Legal.

Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación. (11 de junio de 2003). Diario Oficial de la Federación.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (01 de febrero de 2007). Diario Oficial de la Federación.

5.4. Criterios aislados y jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Época: Novena Época.- Registro: 170238.- Instancia: Pleno.- Tipo de Tesis: Jurisprudencia.- Tesis: P./J. 12/2008.- ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Época: Novena Época.- Registro: 165693.- Instancia: Pleno.- Tipo de Tesis: Aislada.- Tesis: P. LXXI/2009.- REASIGNACIÓN SEXUAL. PREEMINENCIA DEL SEXO PSICOSOCIAL FRENTE AL MORFOLÓGICO PARA RESPETAR A PLENITUD LOS DERECHOS DE IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL.

Época: Novena Época.- Registro: 165698.- Instancia: Pleno.- Tipo de Tesis: Aislada.- Tesis: P. LXIX/2009.- REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

DEMOCRACIA PARITARIA VS RANGO DE PARIDAD

Dora Evangelina Eusebio Gautreau

Resumen

La paridad como principio de garantía hacia la igualdad entre hombres y mujeres, promueve el equilibrio y la toma de decisiones.

Cuota de Género y Rango de Paridad han contribuido a la elevación de la presencia femenina en los parlamentos. Sin embargo los resultados alcanzados no son los esperados.

El problema de la paridad es que es un rango de cuota 60-40 para mujeres y hombres, que regulado para la nominación, no para elección, se revierte en beneficio de ellos.

La frase sin mujeres no hay democracia adquiere en la región un verdadero sentido, al coincidir el mejor posicionamiento de rango de paridad mundial con cambios políticos, económicos y sociales.

En República Dominicana la ley escoge los cargos electivos a los cuales va a aplicar la paridad, mientras la Constitución reconoce un principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El voto preferencial afecta la cuota femenina al eliminar la alternabilidad entre los sexos y desconocer la imposibilidad objetiva de asumir candidaturas de igual a igual entre

hombres y mujeres, lo que implica la repetición de la desigualdad y un rompimiento del sentido que provocó la cuota.

Cuando la ley confiere derechos para negarlos, fraccionarlos, acompañarlos, incurre en un vicio de construcción que denominamos Recubrimiento Normativo.

Palabras clave: Paridad, rango de paridad, democracia paritaria, recubrimiento normativo.

Abstrac

Parity as a guarantee principle towards equality between men and women, promotes balance and decision-making. Gender Quota and Parity Rank have contributed to the rise of the female presence in parliaments. However, the results achieved are not as expected. The problem with parity is that it is a 60-40 quota range for women and men, which, regulated for nomination, not for election, is reverted to their benefit. The phrase without women there is no democracy acquires a true meaning in the region, as the best positioning of the world parity rank coincides with political, economic and social changes.

In the Dominican Republic, the law chooses the elective positions to which parity will apply, while the Constitution recognizes a principle of equal rights between men and women. The preferential vote affects the female quota by eliminating alternation between the sexes and ignoring the Objective impossibility of assuming candidacies as equal to equal between men and women, which implies the repetition of inequality and a breakdown of the meaning that caused the quota. When the law confers rights to deny, divide, or match them, it incurs a construction defect that we call Normative Coating.

Keywords: Parity, rank of parity, parity democracy, regulatory coverage.

Sumario

I. Introducción. 1.1. Paridad o rango de paridad. II. Representación política de las mujeres. 2.1. Progresos de la paridad en el nivel internacional. 2.2. Veinte años de lucha por la presencia en el congreso. 2.3. El escenario político. 2.4. Marco legal. 2.5. Ley de Partidos. 2.6. Ley de partidos. 2.7. El Tribunal Superior Electoral (TSE). 2.8. Plan Nacional de Equidad de Género. PLANEG. III. Impacto del rango de cuota de paridad. 3.1. Evolución de la cuota de género en la cámara baja. 3.2. Fuera del rango de cuota. 3.3. Reflexiones jurídicas. 3.4. El sistema electoral influye considerablemente en la representación política de las mujeres. 3.5. El voto preferencial. 3.6. La respuesta judicial en materia electoral. IV. Conclusiones. V. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

1.1. Paridad o rango de paridad

La paridad, como principio de garantía hacia la igualdad entre hombres y mujeres en el trayecto a puestos de representación política, promueve el equilibrio y la toma de decisiones. Sin mujeres no hay democracia, por tanto, las sociedades, precisan de las mujeres en su cúpula política y en sus bases para fortalecerse.

El compromiso hacia la paridad se asume desde hace dos décadas entre los países que componen las Naciones Unidas como forma de concretizar una aspiración que, lograda, acrecienta la presencia femenina en el orden institucional y da señal –adjunto a la vigencia de un estado no discriminatorio con adecuada redistribución social y económica – de la existencia de una sociedad democrática e inclusiva.

Esa avanzada sin igual fue iniciada en el siglo XVII por las feministas liberales en pequeños segmentos poblacionales de clase alta y fue luego definida políticamente, apoyada teóricamente y emprendida masivamente hacia las trabajadoras y la clase media por las mujeres socialistas.

El objetivo de alcanzar la paridad de género, entendida como la obligación de incluir en las candidaturas para cargos de elección popular no menos del sesenta por ciento (60%) ni más del cuarenta por ciento (40%) de mujeres y hombres, en todos los segmentos poblacionales, es un compromiso que refleja valores fundamentales impulsados por los distintos países para lo cual no han escaseado las políticas, recomendaciones, medidas y posteriormente normas legales.

Lamentablemente los resultados alcanzados en la mayoría de los países miembros de la Comunidad de naciones y en República Dominicana no son los esperados, por el contrario, se presentan progresos muy lentos y a menudo regresiones cuyos orígenes deben ser estudiados con profundidad. Esto deja claro que aún persisten barreras estructurales y una cultura patriarcal de obstáculos en la esfera política.

La paridad para las mujeres es un derecho que se opone a la cultura androcéntrica enraizada en toda la organización social y les corresponde a ellas que componen la mitad de la población mundial.

Entre la igualdad y la paridad existe una relación complementaria por ser la primera un principio general, base de toda justicia y la segunda un modo de alcanzarla cuando el principio general se resiste. Entonces se hace necesaria la introducción de medidas que acorten la tortuosa distancia en el camino hacia esa correspondencia.

Rousseau (1985) al respecto ha señalado que la igualdad se concibió por primera vez como fórmula del acuerdo social que permitiera, mediante

el uso del derecho y de la convención, convertir en igual todo lo que no lo fuese por desigualdad, tanto en fuerza como en talento. El enunciado en sí mismo, aplicado a ciertas relaciones jurídicas puede ser efectivo, pero como regla general carece de objetividad, pues el derecho en solitario no puede disolver las desigualdades estructurales. Más aun, al paso del tiempo ha podido conjugarse la igualdad formal, como conjunto de prerrogativas indeterminadas e imprecisas contentivas en leyes y decretos, que promueve la uniformidad de la conciencia e instituye la conformidad frente a las normas y a los demás (Eusebio, 2018 p. 227).

Es en la sociedad posmoderna que se descubre y admite, de cómo la modernidad no logró la igualdad después de ser proclamada, un punto clave en el programa de los socialistas y advertido hasta el cansancio en la teoría marxista. Ahora el liberalismo pretende entender la insuficiencia de la arenga y la necesidad de leer en la realidad social las razones de la desigualdad, inoculada por causas mayores de sexo, clase, raza, etnia, etcétera.

Desde este estudio se entiende que al referirnos al modelo de Paridad aplicado actualmente, deberíamos hacerlo como Rango de Paridad en vista de que su configuración se mueve no en una relación de equivalencia sino dentro de una escala 60%-40% para ambos sexos, mientras que en una aplicación total de la paridad tendríamos una relación de 50-50 entre mujeres y hombres.

Finalmente sorpresas. Latinoamérica y el Caribe lideran el avance en la paridad de género y, cuando no, se incluyen en la media internacional de la comunidad de naciones.

II. Representación política de las mujeres

El tránsito contemporáneo hacia la paridad en los niveles internacionales se inicia desde la histórica Conferencia para todas las formas de eliminación CEDEAW-ONU y se revitaliza hacia fórmulas más precisas en la Cumbre Mujeres al Poder celebrada en Atenas entre ministras y ex ministras europeas y dio lugar a la declaración de Atenas, documento que plantea la infra-representación de las mujeres como un déficit de la democracia, inaugurándose la utilización del término Democracia Paritaria (Declaración de Atenas, 1992). Y es luego la Conferencia Mundial de las Mujeres de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995, la que dedica un amplio apartado al ejercicio del poder y la toma de decisiones e insta a los Estados miembros de las Naciones Unidas a adoptar las medidas de acción positiva necesarias para lograr la paridad en todos los órganos gubernamentales y de la administración pública (Beijing, 1995). En la región de América latina y el Caribe (ALC) la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe 2007, de la CEPAL, impulsa los esfuerzos por introducir la paridad, entendida esta como una expresión más amplia de la universalidad, como parte de un proceso más amplio que incluye el recurso de las cuotas, y de otras herramientas que requieren sobre todo el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas de pleno derecho¹ (CEPAL, 2007).

¹ Hay países de América Latina como Venezuela, Bolivia y Costa Rica que han incluido el concepto Paridad en la constitución y las leyes.

2.1 Progresos de la paridad en el nivel internacional

Posteriormente a los acuerdos referidos varios países de Latinoamérica y el Caribe, entre ellos la República Dominicana, aprobaron la cuota de género y coincidieron en la incorporación de planes nacionales dirigidos a impulsar y lograr la equidad. Ya habían prosperado en la valoración de la democracia, que en los años cincuenta desconocen. En la década de los ochenta, se inicia la ruptura con un periodo de gobiernos dictatoriales civiles y militares; aun así el significado de la República sigue reducido. Deben transcurrir muchos años más para asumirla como el gobierno con derechos sociales y ciudadanía plena.

Este aprendizaje ha contribuido a la aprobación por ley del rango de cuota paritaria y al surgimiento de un escenario de paradojas en el que se comprueba por una parte que se ha avanzado con paso lento, pero seguro y por la otra, la ausencia de certeza que permita afirmar variación sustancial en los próximos años. Es más, tampoco que la paridad en los puestos de dirección política ejecutiva y legislativa, pondrá fin a la desigualdad y a la dominación de la mujer.

Desde una perspectiva optimista y apoyada en datos, la Unión Interparlamentaria² afirma “que a escala mundial, la proporción media de parlamentarias casi se duplicó entre 1995 y 2015, pasando del 11,3% en 1995 al 22,1% en 2015. La proporción de parlamentarias avanzó en casi el 90% de los 174 países sobre los que se dispone de datos relativos a 1995 y a 2015” (Unión Interparlamentaria, UIP, 2015). De acuerdo a los mismos datos, la región de Las Américas es la de mayor crecimiento.

² La Unión Interparlamentaria es la organización internacional que reúne los parlamentos de los Estados soberanos, a escala mundial.

Mujeres en los parlamentos - top 20

	Fecha de la elección	Puestos	Mujeres	Porcentaje de mujeres
1 Ruanda	03.09.2018	80	49	61.3 %
2 Cuba	11.03.2018	605	322	53.2 %
3 Bolivia	12.10.2014	130	69	53.1 %
4 México	01.07.2018	500	241	48.2 %
5 Granada	13.03.2018	15	7	46.7 %
6 Namibia	29.11.2014	104	48	46.2 %
7 Suecia	09.09.2018	349	161	46.1 %
8 Nicaragua	06.11.2016	92	42	45.7 %
9 Costa Rica	04.02.2018	57	26	45.6 %
10 Sudáfrica	07.05.2014	393	168	42.7 %
11 Finlandia	19.04.2015	200	84	42.0 %
12 Senegal	30.07.2017	165	69	41.8 %
13 Noruega	11.09.2017	169	70	41.4 %
14 Francia	11.06.2017	576	228	39.6 %
14 Mozambique	15.10.2014	250	99	39.6 %
16 España	26.06.2016	350	137	39.1 %
17 Argentina	22.10.2017	257	100	38.9 %
18 Etiopía	24.05.2015	547	212	38.8 %
19 Nueva Zelanda	23.09.2017	120	46	38.3 %
19 Macedonia	11.12.2016	120	46	38.3 %

Fuente: CELAG

Jorge Galindo | Politibot

Fuente de datos CELAG.

En el Cuadro No.1 se observa claramente los avances obtenidos en varios países de la región Latinoamericana en la aplicación del rango de cuota 60%-40% para mujeres y hombres. También se pueden comparar los porcentajes de mujeres en los parlamentos.

En la región y conforme al documento *Las mujeres en el parlamento, una perspectiva de 20 años* (Unión Interparlamentaria, 2015), es posible comprobar los avances ocurridos comparando los datos desde antes de ser introducido el rango de cuota con los actuales. Bolivia contaba con un 12% de representación femenina en la Cámara de diputados, República Dominicana con un 12%. Pero luego para el año 2006, Bolivia había subido a un 16%, Argentina a un 41%, República Dominicana a un 19%, mientras Honduras a un 23.4%, como puede observarse en el siguiente Cuadro No 2.

Cuadro 2. De la representación femenina parlamentaria en el país y en países de ALC antes y después de la cuota 1994-2006.

Países	Representación femenina en % en la cámara de diputados, antes de la cuota	Representación femenina en % en la Cámara de diputados después de la cuota
Bolivia	12%	16.9%
Panamá	8%	15.3%
Argentina	5.4%	41%
República Dominicana	12%	19%
Honduras	9%	23.4%
Brasil	7%	9%

Fuente: Elaboración propia. Los datos fueron tomados de la Unión Interparlamentaria, 2015.

Se puede medir el impacto de la cuota, en el país, pero además compararla con otras de la región examinando datos anteriores y posteriores a su aplicación en el Cuadro No.2. En los países, donde se aplica el sistema de cuotas, la representación de las mujeres sube a un 23% y en los que no se aplica permanece en 14%.

Pasando revista a 18 países de América Latina desde el Observatorio de Equidad de Género de la CEPAL y del Observatorio para la Democracia Paritaria en Iberoamérica puede observarse que años más tarde “tres países consiguen el “equilibrio” planteado. En primer lugar, Bolivia con un 53,1% de escaños femeninos, es el único país de la región que ha superado la paridad y se ha situado en el segundo país con más representación de mujeres parlamentarias a nivel mundial. Argentina y El Salvador, ambos con una cuota del 30%, han conseguido alcanzar unas 38,9% y 31% de parlamentarias, respectivamente” (Pinget y Garrido, 2019 p.2).

En las Américas la representación parlamentaria femenina aumentó 0,3 puntos para llegar a un 28,4% de los escaños. Los países que lideraron la mayor representatividad fueron Argentina (38,1%), Chile (22,6%) y Ecuador (38%). En el 2019 la media en el porcentaje de representación parlamentaria en la región fue de 28.9%.

Examinemos ahora las limitaciones y obstáculos que han dado lugar a las críticas y decepciones. Por ejemplo, se sabe que en el año 2017 se obtiene un decepcionante incremento, ligero en sentido general, y más amplio en los pocos países que diseñaron leyes progresistas para favorecer la promoción del liderazgo político femenino.

El porcentaje de mujeres que a nivel internacional fueron candidatas a un puesto legislativo creció apenas cinco puntos en el 2017, al pasar de 22.3% a 27.1%, según el informe anual de la Unión Parlamentaria, criticado por Noticias ONU (Noticias ONU-Mujer, 2018). El aumento se debió a la adopción de medidas de cuotas entre las listas electorales, y a la voluntad política, expresada en aprobación de leyes favorables para la igualdad de las mujeres, pese a lo cual ese crecimiento no se reflejó en el número de mujeres que ganó un escaño, ya que fue tan solo de un 0.1%. Analícese críticamente la diferencia de porcentajes entre la postulación, igual a cinco puntos y en la ocupación del puesto, pasadas las elecciones, de solo 0.1%. Los datos del 2019 son igualmente enjuiciados (ONU Mujeres, junio 2019), al lamentarse que solo un 24.3% constituye la representación de mujeres en los parlamentos del mundo, en comparación al 11.3% alcanzado desde 1995.

Se evidencia en la práctica la desproporción presente dentro del sistema de ordenamiento del rango de cuota en la nominación de candidaturas sin continuar el compromiso hasta la elección, lo que rompe el principio mismo que le da origen en admisión de la desigualdad objetiva entre hombres y mujeres para lo que se había recurrido a medidas favorables en beneficio de las mujeres y en procura del equilibrio.

Llama la atención y constituye verdadera sorpresa examinar los datos de la presencia parlamentaria de las mujeres en la región y comprobar la situación favorable de la representación en Latinoamérica y el Caribe (28.4%), mientras en el resto del mundo es de un (24.3%), igualmente que el avance progresivo y lento no constituye una condición propia de los países de la región, como suele interpretarse, si los comparamos con los del mundo desarrollado.

2.2. Veinte años de lucha por la presencia en el congreso

El recuento de los primeros veinte años del actual siglo se presenta dentro de un contexto caracterizado por la lucha de las mujeres por sus reivindicaciones y los esfuerzos de varias naciones de la región por introducir cambios en el orden político, económico, social e institucional.

Los logros obtenidos en este tiempo, si bien insuficientes, pueden ser advertidos en el manejo de la economía, en la institucionalidad y la estructura física del Estado, en el reordenamiento del poder judicial en todo el ámbito electoral, y en los derechos de la mujer, para mencionar los más importantes.

Parte de ese progreso se ha pagado con creces, países como Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Brasil, Argentina y, en alguna medida, República Dominicana recibieron y/o recogen sanciones económicas y presiones políticas de Estados Unidos y Europa por administrar con criterios propios sus riquezas naturales y/o por apartarse de las decisiones políticas en las que imponen consenso a su favor.

La República Dominicana experimentó en su economía un enérgico crecimiento observado en los últimos años (Boletín del Banco Mundial de Mayo, 2020). Entre 2014 y 2018, ésta se aceleró a un ritmo de 6,3 por

ciento anual —7 por ciento en 2018— y, algo importante, promovida por una sólida demanda interna. En ese periodo de cinco años, se constituyó en la economía de más acelerado crecimiento del Caribe y América Latina. De acuerdo a la entidad mencionada el incesante crecimiento redujo la desigualdad y la pobreza, expandiéndose la clase media, en tanto la pobreza se redujo de 34,4 por ciento a 19,9 por ciento, la proporción de la clase media aumentó de 24 por ciento a 37 por ciento entre 2008 y 2016, y algo nuevo, superando en número a los pobres por primera vez en 2014³.

Aun con ventajas competitivas, mantiene niveles importantes de rezago, persistiendo la desigualdad en la distribución de la riqueza y en el gasto social. El país ocupó en el 2016 el sexto puesto en el ingreso per-cápita de la región, US14.099- aunque superando el promedio- muy por debajo de Puerto Rico, US33.844 y Trinidad y Tobago US 29.579. Del mismo modo, evidencia un alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso, con un índice de Gini de 47.2% (Informe País, MEPy D, 2017). Permanecen los bajos salarios, desempleo entre las mujeres y la juventud y una parte importante de la población sigue en condiciones de vulnerabilidad.

Por otro lado se destaca una corrupción desatada principalmente en la esfera pública. A ella y a las apetencias de la clase media se atribuye que aun con tanto éxito económico e institucional, el partido que gobernó 16 de los últimos veinte años, perdiera las elecciones ante la oposición.

Al pasar revista a los acontecimientos ocurridos queda muy claro que el progreso y los cambios, de un lado, han ido a favor de las mujeres, pero de otro, o no se han introducido o no se han concretado.

³ Según el Ministerio de economía, de los 10.8 millones de habitantes, 3 millones de personas se encuentran bajo el umbral de la pobreza, constituyendo el 30.5% de la población. El coeficiente de Gini disminuyó en 2,5 puntos, de 49,6 en 2008 a 47,1 en 2016, ubicándose por debajo del nivel de desigualdad regional en todo este período.

Si queremos comprobarlo examinemos con detalle, y en función de las mujeres, las diversas formas de intervención política en los gobiernos republicanos del periodo estudiado. La más importante de las funciones a ser desempeñadas es la presidencia de la república (que sí ha sido ocupada por varias dirigentes de la región), pero no por dominicanas, aunque si han ocupado la vicepresidencia, un puesto que en el país resulta al parecer asequible a las mujeres que disfrutaban del poder político o económico. En la última veintena dos mujeres permanecieron en este puesto por doce años y actualmente otra lo ocupa. Podría suponerse un mensaje de equidad, y de estrategias claras hacia la reducción de la desigualdad de género, pero lamentablemente solo es visto como un puesto de naturaleza no decisoria que en el proceso electoral aporta votos.

Otra manera de saberlo se revela con claridad si se estudia la conformación del gabinete formado por los ministerios, un organismo en el que se toman las decisiones prioritarias de la administración pública. En los gobiernos de los cuatro lustros pasados, ese gabinete estuvo formado por 19 ministerios –posteriormente 24– en los que, como máximo, cuatro de ellos estuvieron dirigidos por ministras. La República Dominicana contaba con un 17.5% de representación de mujeres en el gabinete, ocupando el puesto quinto más bajo⁴ (Observatorio de la igualdad de género de la CEPAL, 2017).

⁴ Para más información ver <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-ejecutivo-porcentaje-mujeres-gabinetes-ministeriales>.

Cuadro No. 3 de ministras por período presidencial: 2000-2020

Presidente	Periodo	Ministerios	Ministras	Porcentaje %
Hipólito Mejía	2000-2004	19	3	15.7
Leonel Fernández	2004-2008	21	3	14.2
Leonel Fernández	2008-2012	21	2	9.5
Danilo Medina	2012-2016	23	4	18.2
Danilo Medina	2016-2020	24	4	17.5

Cuadro No. 3 de elaboración propia, presenta comparación de puestos ocupados por ministros y ministras en el periodo 2000-2020.

Fuente: Portal Oficial del Estado Dominicano.

Los datos del Cuadro No. 3 no hacen sino que confirmar la ausencia de interés del liderazgo político del país en asumir en su gobierno la democracia paritaria.

Por otro lado se hace importante precisar que no toda presencia femenina es consecuente y depositaria de las ideas feministas. No siempre las dirigentes políticas representan las mujeres, pues para ello hay que identificarse primero con la opresión sexual y social y en segundo lugar estar comprometida con el programa universal que busca la igualdad de género.

La designación de mujeres en puestos públicos importantes, incluyendo el propio Ministerio de la Mujer, muchas veces pone de manifiesto que primó el compromiso político del ejecutivo con una mujer y el sector político del que proviene y no con todas las mujeres. De esto tampoco escapan las nominaciones a candidaturas electivas. Es esta otra de las razones por las que la presencia femenina en puestos de dirección política, no proporciona el salto hacia delante que se espera.

Esta apreciación política había sido sugerida como parte de los problemas clásicos suscitados y discutidos inicialmente en el marco del feminismo socialista a finales del siglo XVIII y principios del XIX, el papel del feminismo

burgués en la reproducción del capitalismo es el uso de los objetivos feministas como medio para obtener ganancias (Luxemburgo, 2014).

Durante el periodo estudiado los cargos electivos aumentaron considerablemente. Para tener una idea veamos que en la Constitución de 1966 aparecen solo ocho puestos a los fines de presentación de candidaturas pero la Constitución de 2010 los eleva a catorce⁵. Son introducidos ciento setenta y ocho diputadas o diputados elegidos por circunscripción territorial en proporción a la densidad poblacional. Cinco diputadas o diputados elegidos a nivel nacional por acumulación de votos, preferentemente de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y hayan alcanzado no menos de un uno por ciento (1%) de los votos válidos emitidos y distribuidos según la ley. Siete diputadas o diputados elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior (Constitución de la República del 2010).

La ampliación de cargos electivos revela una adecuación de la representación política con el incremento en la densidad poblacional, y a la vez un progreso de la conciencia democrática, pues las comunidades están más representadas y las bases de los partidos y movimientos tienen más acceso al poder político. En cuanto a la inclusión de diputaciones de ultramar, compromete la atención del estado hacia las comunidades de nacionales en el exterior⁶.

⁵ De acuerdo a la Constitución de 2010 los puestos electivos son los siguientes: alcaldías, Vice Alcaldías, Regidurías, suplencias de Regidurías, Dirección del Distrito municipal, Vocales, Presidencia de la República, Vicepresidencia, Senadurías, Diputaciones, Diputaciones de Ultramar. Y las Diputaciones del PARLACEN, y sus suplencias que también son cargos electivos.

⁶ Toma en cuenta que la República Dominicana es un país de emigración e inmigración con una fuerte presencia de nacionales en una buena parte del territorio de Estados Unidos, Puerto Rico, España, Italia, Francia, Chile, etcétera. En correspondencia con esa condición, para satisfacer los derechos de sus emigrantes y como forma de mantener los vínculos patrios, las leyes electorales permiten la entrada en vigencia del voto del exterior que admite la elección de diputados y diputadas en representación de las y los nacionales que aun residiendo en el exterior mantienen su ciudadanía.

2.3. Marco legal de la representación política de las mujeres dominicanas

Luego de ser incorporadas algunas reformas durante la década de los noventa las mujeres dominicanas comienzan a ver los primeros resultados concretos, un tanto tardíos, de su lucha en la aprobación de nuevas normas legales. El escenario va cambiando y ya no parecen las líneas programáticas utopías inalcanzables.

En efecto, el siglo XXI se inicia con el entusiasmo de haberse obtenido en 1997 la aprobación de dos leyes singulares: una, la 24-97, que sanciona la violencia de género, la otra, ley Electoral (275-97), que reglamentó una cuota mínima de candidaturas femeninas, en una proporción no menor a un 25% en los cargos congresuales y municipales⁷.

Un poco más de adelanto no se hace esperar al aprobarse tres años después la ley 12-2000 que eleva la cuota de representación de las mujeres en los cargos congresuales y municipales (exceptuando el síndico) a un 33%. Este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres. De acuerdo a ella toda propuesta en la que no se respete este porcentaje será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral. Se inician también así las acciones positivas de carácter electoral conocidas por el sector femenino vinculado al mundo político. El espíritu de la mencionada ley se proyecta en la 176-07 que organiza la competencia, el funcionamiento y los recursos de los ayuntamientos municipales.

Posteriormente constatamos con decepción: 1^{ro}) No se respetaron los lugares alternos en la lista de elección. 2^{do}) Muchas de las candidaturas

⁷ Todo esto coincide con el ascenso al poder de la fuerza política que gobernará la nación por veinte años y que implantó cambios significativos, el Partido de la Liberación Dominicana.

femeninas fueron negociadas al momento de practicar alianzas con otros partidos o agrupaciones o incluso cedidas a compañeros del grupo, que habían presionado para ello. 3^{ro}) Las mujeres candidatas no recibían los mismos recursos materiales y educativos que sus compañeros, ni el mismo apoyo político dentro de las campañas electorales. 4^{to}) Las candidaturas a vice-síndicas funcionan como un premio de consolación, con la particularidad de que una vez electas, no se les asignan siquiera las pocas responsabilidades que estipula la ley y con frecuencia tampoco espacio físico en el que despachar sus asuntos (Eusebio Gautreau, 2009)⁸.

2.4. La Constitución del 2010

Como conjunto de principios, normas y reglas para la organización y conformación del estado, la Constitución de la República del 2010 desempeñó un rol estelar en la ampliación y renovación de sus instituciones y en la introducción de unos y actualización de otros derechos fundamentales. Reconoce el Derecho a la igualdad al señalar que las personas nacen libres e iguales ante la ley, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. Condena todo privilegio y promueve las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adopta medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género. Promueve

⁸ En ocasión de realizar la investigación La representación política de las mujeres en el nivel municipal, tuvimos experiencias muy enriquecedoras, por ejemplo, las entrevistas practicadas a diputadas, dirigentes políticas, sindicas y regidoras, permitieron conocer la realidad objetiva en que se desenvuelven las mujeres que se dedican al quehacer político en República Dominicana.

y garantiza la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

A diferencia de la Constitución anterior, la Carta Magna es hoy de retórica avanzada y actualizada y tal vez por ello describe una institucionalidad que se encuentra aún muy lejos de ser realidad. Es parte de la cotidianidad la violación a muchos de sus principios como el de la igualdad de todas las personas, del hombre y la mujer y el desconocimiento de actos que los vulneren, así como la garantía de participación equilibrada de hombres y mujeres en candidaturas de elección popular, entre otros. Aun así resulta satisfactorio que en medio de esas circunstancias esta está presente para el ciudadano o ciudadana que quiera reivindicar un derecho fundamental a su favor por ante el Tribunal Constitucional, instituido precisamente por la propia Constitución.

2.5. Ley de partidos

Lo más novedoso y favorable relacionado a las cuotas de participación femenina está recogido en la Ley 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos⁹. Regula el ejercicio del derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas dentro de partidos, agrupaciones y movimientos políticos y a respetar en todo momento los porcentajes a cargos electivos que ésta ley establece para hombres y mujeres. Por último, instruye a la Junta Central Electoral y las juntas electorales a no admitir listas de candidaturas

⁹ El proceso de discusión y aprobación fue muy tortuoso para la diputada Minú Tavarez Mirabal, la que asumió con mucha responsabilidad el proyecto ley hasta ser aprobado en el congreso. Fue igualmente consecuente con todas las demandas a favor de las mujeres, enarboladas por los grupos feministas.

para cargos de elección popular que contengan menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres de la propuesta nacional.

A manera de ser atendida esta norma regula las consecuencias inmediatas que su inobservancia podría ocasionar. Se devolverá dicha lista al partido, agrupación o movimiento político correspondiente, para que en un plazo no mayor de setenta y dos horas cumplan con la ley, de lo contrario, no se aceptarán las candidaturas en las demarcaciones electorales donde se haya incumplido este requisito legal, y prosiguiendo el curso de su contundencia, declara desierta la presentación de candidatos por las formaciones mencionadas.

Otra decisión favorable contemplada en la mencionada legislación se refiere a lo que denomina: Limitaciones para las sustituciones de candidaturas. Reglamenta la imposibilidad de la sustitución de toda persona legítimamente seleccionada como candidata en los procesos internos de elección, por medio de mecanismos internos del partido, agrupación o movimiento político al que pertenezca.

Si se analiza el anterior marco legal ya presentado, se podrá ver la corrección de uno de los obstáculos que pesaban para que las aspiraciones femeninas se convirtieran en puestos elegidos, pues como se ha dicho se hizo común entre los partidos la negociación de las candidaturas que ya habían pasado por la aprobación en congresos y asambleas partidarias hacia la nominación, y luego eran dejadas sin efecto al momento de practicarse alianzas o cuando un dirigente de mayor jerarquía política demandaba el puesto para sí (Eusebio Gautreau, 2009).

No obstante, la Ley de Partidos, al momento de regular la sustitución, se torna confusa y puede ser objeto de interpretaciones desfavorables cuando dice *“En el caso que se presente la necesidad de sustituir la candidatura de una mujer solo podrá ser sustituida, de acuerdo con los mecanismos*

internos del partido, agrupación o movimiento político a la que pertenezca, observando estrictamente lo dispuesto en el artículo 53 de esta ley. Y es que lo que establece esa parte de la ley es la negación a la admisión de lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres. Esto contraviene la sustitución para pasar a una nueva elección. Muy bien podría indicar la otra candidata más votada que no resultara electa o en su defecto nominada.

2.6. El Tribunal Superior Electoral (TSE)

Creado por la Constitución del 2010, el Tribunal Superior Electoral es el órgano instituido para conocer y decidir de manera concluyente y definitiva sobre las demandas contenciosas electorales y determinar en torno a los conflictos y diferencias que surjan en la vida política interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos como también sobre los incidentes que surjan o entre estos. El TSE, compuesto por tres magistrados y dos magistradas, garantiza, de acuerdo a la ley el ejercicio de los derechos políticos electorales de las personas y promueve la seguridad jurídica a través de un proceso de rectificación de las actas del Estado Civil, consolidando el sistema democrático, con vocación de servicio y compromiso social. Es también de su competencia ordenar la celebración de las elecciones, conocer los recursos y los amparos electorales. Este tribunal cuenta con una División de Igualdad de Género que promueve y respalda el acceso de las mujeres a la justicia electoral y tiene como finalidad de la implementación de la perspectiva de género en el Tribunal, así como la difusión de conocimientos para prevenir y combatir la desigualdad y violencia de género, y fomentar la equidad y la justicia electoral.

2.7. Plan Nacional de Equidad de Género, PLANEG

EL Ministerio de la mujer (MEM), implementa desde el 2000-2004 un plan de equidad de género, conocido como PLANEG, mediante el cual se busca establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas para la cimentación de la igualdad entre mujeres y hombres a nivel del Estado y en unión con la sociedad civil (Ministerio de la mujer, 2003). De acuerdo al propio ministerio de la Mujer este proceso no ha completado de manera explícita el criterio de igualdad y equidad entre los géneros en sus principios rectores.

En la actualidad cursa el PLANEG III 2020-2030, donde se enfoca a) la autonomía de las mujeres desde la perspectiva económica, b) la física que describe el derecho a una vida libre de violencia, y c) la importante autonomía en la toma de decisiones en los distintos niveles del poder del estado, d) medidas para promover su participación, e) plan de igualdad de condiciones en participación política, presencia en los gabinetes, presencia en los parlamentos y el poder local (Ministerio de la mujer, 2020).

III. Impacto del rango de cuota de paridad

En el examen de los resultados obtenidos en la representación política de las mujeres tras la aplicación del rango de cuota, asoman debilidades en la naturaleza misma de las leyes dominicanas y la de los países en los que se aplica la paridad, inspirados en convenciones y declaraciones de los organismos internacionales que, en interés de concitar apoyo, en lugar de pautar la paridad 50/50 acuerdan un rango de paridad.

Lo primero que ha de observarse es que la ley al incluir la paridad para mujeres y hombres en la escogencia de candidaturas o nominación, dejó

sin efecto la obligatoriedad de la alternancia, incluida en las anteriores normativas, y en segundo lugar lo más importante, la ley obliga a mantener la cuota en la nominación no en la elección. Esto provoca que ese ordenamiento afecte más a las mujeres, de ahí que al obtener los resultados se rompa el compromiso asumido en la convención de partidos y mantenido en la boleta.

3.1. Evolución de la cuota de género en la Cámara Baja

Una de las formas de representación política en la que las mujeres participan más activamente, con un despliegue permanente y ascendente de actividad política capaz de medir su propia fuerza en la búsqueda de un puesto electivo dentro del congreso, son las diputaciones de la Cámara Baja¹⁰. Desde ella se puede materializar un contacto directo con la población y ser su voz autorizada en la búsqueda de solución a los problemas y en la construcción de nuevos proyectos comunitarios. En principio y a partir de la Constitución del 2010 parece que las posibilidades se amplían con un mayor número de diputaciones, siendo el total de escaños al Congreso Nacional, la cantidad de 190.

No obstante para las dirigentes políticas, la visión optimista dura poco pues el renovado impulso liberal hacia la democracia expresada en la nueva Constitución alcanza muy pobremente a las mujeres.

A manera de tener una idea general de los acontecimientos transcurridos durante el periodo en estudio hay que observar los datos contrastantes entre las mujeres electas y los hombres electos. Para las elecciones congresuales y municipales del 2006-2010 de un total de 2,437 cargos electivos, las

¹⁰ No puede obviarse los puestos electivos a las sindicaturas y regidurías que componen el importante gobierno municipal, permitiendo el contacto y el servicio directo cara a cara con la gente, son en muchas ocasiones las primeras experiencias por las que comienza la carrera política de las mujeres.

mujeres solo alcanzaron 706. En ese mismo cuatrienio de los 178 cargos a las diputaciones tan solo 35 mujeres lograron llegar a este puesto, representando un 19.62 % de la presencia del total, en ésta Cámara.

Durante los ocho años de gobierno que van del 2004 al 2012, el rango de cuota sube a 19.66% y 20.8% para una elevación de porcentaje de 3 y 4 puntos, respectivamente, de representación de las diputadas. Los años de mayor repunte con un 7% son los que transcurren del 2012 al 2020 con un 27.8 por ciento y un 27.53 por ciento respectivamente. Penosamente esta situación se revierte en las últimas elecciones celebradas extraordinariamente el 5 de julio de este 2020 y bajo la pandemia del Covid 19. El descenso es de unos 3 puntos, siendo el porcentaje de 24.7. Esto puede ser visto en el Cuadro no.5.

Desde el año 2000 al 2020, luego de ser introducido el rango de cuota y desplegarse medidas y acciones para alcanzarla, el incremento en la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados (que aún conserva este nombre), es de solo un 11.53%. Es evidente que la distribución de género es muy desigual. Las mujeres electas se concentran en los cargos secundarios y de menor poder, y los hombres en los de mayor jerarquía y poder.

Cuadro No. 4 de diputaciones con distribución por sexo 2000-2020

Gobierno	Total diputaciones	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Hipólito Mejía (2000-2004)	150	115	35	16
Leonel Fernández (2004-2008)	170	135	35	19.66
Leonel Fernández (2008-2012)	183	145	38	20.8
Danilo Medina (2012-2016)	190	137	53	27.8
Danilo Medina (2016-2020)	190	129	49	27.53

Cuadro No. 4 de elaboración propia con datos de la Junta Central Electoral.

Como se puede observar en el Cuadro No. 4 en el año 2000 el porcentaje de representación alcanza un 16%, mientras en el 2020 un 27.53%.

3.2. Fuera del rango de cuota

La ley Orgánica del Régimen Electoral de febrero del 2019, hace escogencia de los cargos electivos a los cuales se le aplicará el rango de cuota, cuando regula en su Artículo 136 la Equidad de género: *Las nominaciones y propuestas de candidaturas a la Cámara de diputados, a las regidurías, y vocales, se regirán por el Principio de Equidad de Género por lo que estas deberán estar integradas de acuerdo a lo establecido en la ley de partidos, por no menos de un 40% ni más de un 60% de hombres y mujeres de la propuesta nacional. Al incluir sólo a la Cámara de Diputados, las Regidurías y Vocales se deja fuera del rango de cuota, las nominaciones a senadurías, alcaldías, vicealcaldías, suplentes y vocales, direcciones distritales municipales, y en consecuencia, se priva a una buena parte de las dirigentes políticas del derecho que la ley ha reservado a las candidatas a diputaciones, y se deja en un limbo inexplicado la razón por la que el rango de cuota no abarca todos los puestos electivos. Pero si bien esto no lo explica la ley, su ausencia si expone una de las razones por las cuales la representación política de las mujeres tiene tan lentos progresos.*

En el cuatrienio 2000-2004 para los 32 Cargos de Senaduría solo 2 mujeres lograron llegar a este puesto, representando un 6.3 % de la presencia femenina, en esta Cámara. La misma situación se repite en las elecciones siguientes. En la también llamada Cámara Alta la participación femenina quedó reducida a dos senadoras en ese periodo, tal y como los que le antecedieron, representando un 6.2% de la composición total. Del 2010 al 2016 el porcentaje se elevó apenas a un 9.38%, como puede verse en el Cuadro No. 5.

Cuadro 5. Participación de las mujeres en el Senado

Periodo presidencial	Total puestos senado	Porcentaje hombres	Porcentaje mujeres
2002	30	93.75	6.6
2006	32	93.75	6.65
2010	32	90.63	9.38
2016	32	90.63	9.38
2020	32	87.60	12.50

Cuadro No. 5 de elaboración propia.

Fuente: Junta Central Electoral.

Con la lectura del cuadro anterior queda clara la existencia de una distancia marcada entre mujeres y senaduría, en la que se unen discriminación por sexo y un cargo encumbrado, tradicionalmente reservado a altos dirigentes políticos, y a personajes altamente influyentes en la vida nacional. En los Estados Unidos los candidatos a la presidencia se suelen seleccionar entre los senadores y senadoras. De manera que para acceder al puesto electivo, si se trata de una mujer debe contar con todo el apoyo de la dirección del Partido y la aceptación plena de su provincia.

Para las últimas elecciones del 2020 el avance logrado en el Senado ha sido pírrico, pero no por eso debe dejar de mencionarse. De 32 puestos representativos de las provincias en la que está dividido geográficamente el territorio nacional, las mujeres lograron un escaño más para ser 4 en total, y llegar a un porcentaje por vez primera de 12.50%. Esto se puede ver el Cuadro No. 6.

Cuadro No. 6 Mujeres en cargos electivos congresuales (1990-2020)

Años	Total Electos	Mujeres electas	%	Total electas	Mujeres electas	%
	SENADO			CAMARA	DIPUTADOS	
1990	30	0	0	120	14	11.7
1994	30	1	3.3	120	15	12.5
1998	30	2	6.7	149	24	16.1
2002	32	2	6.3	150	35	16
2006	32	2	6.2	178	35	19.7
2010	32	3	9.4	178	38	20.8
2016	32	3	9.4	190	53	27.8
2020	32	4	12.50	178	44	24.72

Fuente: Histórico de cuotas. Participación Ciudadana, 2020.

3.3. Ponderaciones jurídicas

1) Como ha podido observarse la ley Orgánica del Régimen Electoral cuando denomina Principio a la Equidad de Género, no lo hace como todas las normas de carácter general para que sea inclusivo de derechos sino arbitrario en la selección. A esto hay que agregar que de nuevo “regatea” prerrogativas al asignar rangos de cuotas, 60%-40% para mujeres y hombres, en lugar de la paridad 50-50.

2) Se hace necesaria la sustitución del orden de prioridad no más de un 60% ni menos de 40% de cualquiera de los sexos para: 1^{ro}) Retomar la motivación que le dio origen a la cuota de género como medida para propiciar niveles más equitativos entre las mujeres y los hombres. 2^{do}) Evitar la parcialidad en la selección de las candidaturas. 3^{ro}) Propiciar la eliminación de las ambigüedades, los silencios de las leyes actuales y la

interpretación sexista de las mismas. Ese remplazo concurriría con un Orden de paridad 50-50, diáfano, y transparente que permita la presencia y la representación de las mujeres y de los hombres en los puestos electivos y de decisión política, en la misma proporción, y un sistema legal y judicial que lo garantice. Al formular este objetivo no se acude desde un principio de igualdad formal, sino desde la desigualdad comprobada en las leyes y en los hechos, bajo el argumento de que se quiere alcanzar la equidad de género, para lo que se persiste en las acciones positivas como medidas orientadas a favorecer y posicionar determinadas personas o grupos, en este caso mujeres, y así combatir desigualdades estructurales que una vez enfrentadas propiciarían relaciones sociales y sexuales más equilibradas.

3) A la manera de construir el derecho negándolo o concediéndolo acompasado es a lo que denominamos *Recubrimiento Normativo*, o Normatividad Recubierta, es de corte liberal, y tiene trasfondo político e ideológico. Consiste en el reconocimiento normativo de un derecho para negarlo, fraccionarlo o limitar su adelanto, con apariencias de satisfacción plena que al momento de su ejercicio se queda a medias o se interrumpe al surgir de su interior limitaciones intencionalmente preconcebidas.

La palabra recubrimiento contribuye a lo que queremos definir, puesto que la acción verbal es sinónima de encubrir, ocultar, tapar. El derecho va a ser lentamente adquirido, a cuenta gotas, y como ella vendrá poco a poco, en pizcas, partículas, fracciones, migajas, de suerte que encontraremos en la norma lo que había sido expresado en la máxima *Justicia retrasada*, es *justicia denegada*.

El modo engañoso de elaborar el derecho, es más bien, un ejemplo de cómo no redactar el derecho. Es el tratamiento que después de siglos de luchas da el derecho liberal a las mujeres. Por este tránsito, recibiendo lo que quieren dar, ser lo que permiten ser, la plena liberación de las mujeres, la igualdad con respecto al hombre, se tomará varios siglos más.

3.4. El sistema electoral influye considerablemente en la representación política de las mujeres

En los últimos veinte años la legislación electoral dominicana que compone el sistema electoral ha recibido muchas modificaciones que lo han convertido en complejo. De las listas cerradas y bloqueadas, se pasó a las listas cerradas, pero desbloqueadas y a las circunscripciones plurinominales, que dan lugar al modo de representación proporcional.

Otro procedimiento introducido en la última veintena es el voto preferencial. Reconoce al elector y la electora la capacidad, al menos en forma parcial, de sentar su preferencia dentro de la boleta, sobre qué diputado debe elegirse de un listado total multipartidario en el que no aparecen numeradas en orden de importancia las candidaturas. Implica la eliminación a los partidos políticos de la facultad de imponer sobre el electorado, quien sería primer diputado o diputada, el segundo y así sucesivamente. Permite estrechar el vínculo entre la comunidad y el candidato o candidata, que hará la promoción directa y personal de su candidatura. En teoría, el voto preferencial generaría mayor legitimidad.

3.5. Voto preferencial y cuota femenina

El voto preferencial afecta la cuota femenina al eliminar la anterior disposición del órgano electoral que obligaba a la alternabilidad entre los sexos. En consecuencia, unido a la circunscripción plurinomial disminuye la cantidad de opciones para la elección, mientras la persona seleccionada, se unirá a otras sin que se permita la reserva del rango de cuota ni la sucesión por sexo.

Por otro lado anula la propuesta recogida en el Proyecto de ley Orgánica Electoral hacia la paridad 50- 50, cuando señala que todas las propuestas de candidaturas utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo, es decir, mujer-hombre u hombre-mujer, de forma que dos personas del mismo sexo no podrán estar en forma consecutiva en la propuesta” (Pérez, 2013). El mecanismo quería asegurar tanto la nominación de un porcentaje de candidatas como su elección efectiva en una paridad entre hombres y mujeres, cuya variación solo dependería de quién sea el primero de la lista.

Pero, contrario a esto, el voto preferencial fue reintroducido, lo que permite modificar la lista, y que la realidad establecida en cantidad de dirigentes nominadas no se traduzca necesariamente en dirigentes electas.

Disminuye las posibilidades de la cuota femenina, pues tal y como expresa la construcción y significado de la palabra preferir se recupera para los hombres la posibilidad de la selección ventajosa entre los sexos, históricamente perjudicial para la mujer.

En efecto, el voto preferencial es perjudicial para las mujeres, pues la realidad se expresa de manera tal que objetivamente no cuentan con las mismas disponibilidades que sus competidores en materia de tiempo de dedicación a la promoción de la candidatura, de recursos económicos, medios de divulgación y promoción, recursos humanos efectivos, lo que le impide ir de igual a igual frente a los hombres. A esto debe añadirse las históricas desventajas culturales que persisten y lo que es peor aún, el desconocimiento de cuándo serán superadas.

3.6. La respuesta judicial en materia electoral

En el país existe amplia jurisprudencia sobre acciones incorporadas por mujeres, la mayoría de ellas, son recursos de amparo, tercerías y

revisiones. Entre los motivos de la demanda se encuentra: Orden de las boletas, registros de candidaturas, cuota de género, correspondiente a la etapa pre-electoral. Se examinarán dos, primero la sentencia del Tribunal Superior Electoral TSE-599-2020 dictada a unanimidad en torno a la Acción de Amparo incoada por la candidata a diputada por el Partido Revolucionario Moderno, Provincia de Santiago, contra este partido y la Junta Central Electoral por omisión de su fotografía en la boleta electoral. En la misma el tribunal contactó violación a los derechos fundamentales de la accionante y ordenó a ambas entidades atender su alegato procediendo de inmediato a subsanar la situación descrita, incluyendo la fotografía de la accionante en la boleta electoral.

La resolución judicial del TSE fue atinada y conforme a una visión consecuente de los derechos fundamentales, puesto que la sola inclusión del nombre y ausencia de fotografía implicaba para la demandante no ser distinguida por el electorado a diferencia de los candidatos y candidatas que concurrían con ella en la misma boleta electoral, generándose un tratamiento diferente que le ocasionaría sin duda un daño.

En segundo lugar la demanda que originó la sentencia del TSE 256-2019 sobre Impugnación de Candidatos incoada por siete candidatas a regidoras contra el listado de pre-candidatos a regidores y regidoras del municipio Santo Domingo Norte, depositado por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) ante la Junta Central Electoral (JCE) en la que solicitan que el Tribunal incluya en dicho listado de precandidatos a las demandantes para cumplir con la proporción de género establecida en los párrafos I y II del artículo 53 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

El tribunal rechaza los alegatos de las demandantes en base a argumentos muy ambiguos, cuando dice “al momento en que los partidos políticos que optan por celebrar primarias presentan sus listas de precandidatos(as), le

resulta materialmente imposible al órgano administrativo electoral poder determinar si se cumplió con la proporción de género establecida en el referido artículo 53 de la Ley 33-18, ya que cuando las organizaciones políticas realizan sus reservas de candidaturas, y su posterior depósito ante la Junta Central Electoral, solo se limitan a señalar los puestos de elección reservados que no se someterán al proceso de primarias, mas no así datos generales de la persona que ocupará la candidatura” (TSE 256-2019) el tribunal obvia que para que la lista de candidatos y candidatas se encuentre en condiciones de ser presentada ante la Junta Central Electoral, cumpliendo los requisitos de la cuota de género debe de transitar por el proceso de preselección que es lo que garantiza su pase y elección en las primarias. Y así libera “la obligación de los partidos de revelar los nombres de sus candidaturas reservadas, así como la de los (as) precandidatos (as) que resultaron ganadores (as) en las primarias, será al momento de someter sus listas de candidatos (as) ante la Junta Central Electoral, escenario ante el cual podrá sancionarse a los partidos que no cumplan con la proporción de género de no menos del cuarenta por ciento (40 %) ni más del sesenta por ciento (60 %) de hombres y mujeres. En definitiva, esta jurisdicción ha llegado a la conclusión de que la proporción de género que exige el artículo 53 de la Ley núm. 33-18 no es aplicable a las listas de precandidaturas”. Este razonamiento insólito y ausente de argumento verdadero, sobre el cual el tribunal niega la demanda incoada por las candidatas, sustentado como base argumental, esgrime en contra, lo que se supone debe ser una ventaja.

Las mujeres, principalmente militantes de partidos mayoritarios han descubierto la acción judicial como un recurso para la defensa de su derecho electoral denegado por el partido y en ocasiones por la Junta Central Electoral, en consecuencia están incoando las demandas de lugar. Una apreciación general de las sentencias coloca la decisión de los jueces más a favor de sus compañeros que de ellas.

IV. Conclusiones

Cuota de Género y Rango de Paridad han contribuido a la elevación de la presencia femenina en los parlamentos de todo el mundo. Sin embargo, los resultados alcanzados no son los esperados. La frase sin mujeres no hay democracia adquiere en la región un verdadero sentido, al coincidir el mejor posicionamiento de rango de paridad mundial con cambios políticos, económicos y sociales ocurridos. El problema de la paridad es que además de ser un rango 60%-40% para mujeres y hombres no equitativo en la práctica, obliga a mantener la cuota en la nominación, no en la elección.

En República Dominicana la ley escoge los cargos electivos a los cuales va a aplicar la cuota de paridad, mientras la Constitución reconoce otros más y el principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. **El voto preferencial afecta la cuota femenina al eliminar la alternabilidad entre los sexos** y desconocer la imposibilidad objetiva de asumir candidaturas de igual a igual entre hombres y mujeres, lo que implica la reproducción de la desigualdad y un rompimiento del sentido que provocó la cuota.

Se hace indefectible el reemplazo del orden de prioridad no más de un 60% ni menos de 40% de cualquiera de los sexos para: 1ro) Retomar la motivación que le dio origen a la cuota de género como medida para propiciar niveles más equitativos entre las mujeres y los hombres. 2do) Evitar la parcialidad en la selección de las candidaturas. 3ro) Propiciar la eliminación de las ambigüedades, los silencios de las leyes actuales y la interpretación sexista de las mismas. Ese reemplazo concurriría con un Orden de paridad 50-50.

El recubrimiento normativo consiste en el reconocimiento de un derecho para negarlo fraccionarlo o limitar su adelanto.

V. Referencias bibliográficas

- Amorós, Celia, Ana Miguel Álvarez. *De la ilustración a la globalización*, Madrid, Editorial Minerva, 2005.
- Archenti, N. (2011). *A paridad política en América Latina y el Caribe: percepciones y opiniones de los líderes de la región*. Naciones Unidas.
- Benhabib, Seyla; Cornella, Drucilla. *El otro generalizado y el otro concreto*, Valencia: Alfons el Magnànim. 1999.
- Eusebio Gautreau, Dora Evangelina. *Migración y transnacionalidad en el Caribe. La igualdad diferenciada*. Editora UASD. Santo Domingo. 2018.
- Eusebio Gautreau, Dora. *La representación política de las mujeres en el nivel municipal*. Fundación Demuca. Santo Domingo, 2009.
- Facio Alda. Lorena Fries (Eds) (2005). *Feminismo, género y patriarcado* Santiago de Chile, LOM Ediciones, La Morada, 1999.
- Luxemburgo, Rosa. “El sufragio de las mujeres y la lucha de clases”. *El pensamiento de Rosa Luxemburgo*, Ediciones Serbal. Barcelona, 2014.
- Ministerio de la mujer. *Plan Nacional de Igualdad de Género. PLANEG III*. Santo Domingo. 2019
- Miyares, Alicia. *Democracia feminista*, Ediciones Cátedra, Universidad de Valencia. 2003.
- Pateman, Carole. *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona, Universidad Metropolitana. 1995.
- Espinal R. PNUD; JCE; TSE. *Más mujeres, más democracia: desafíos para la igualdad de género en la política*. Ed. Amigo del Hogar. Santo Domingo, 2018.

Rousseau, Jacob. El contrato social. México. Edimusa. 1985.

Valcácel, Amelia. Feminismo en un mundo global. Cátedra. Madrid, España. 2012

Wollstonecraft, Mary. *Vindicación de los derechos de la mujer*, España, Editorial Itsmo. España. 2005.

Artículos de revistas y boletines

Análisis del sistema electoral dominicano y representación política de las mujeres. INSTRAW. ONU. Santo Domingo.2010.

Boletín del Banco Mundial Mayo, 2020.

CEPAL. Observatorio de la igualdad de género. 2017

Las mujeres en el parlamento: una perspectiva de 20 años. Unión Interparlamentaria 2015.

Cuotas de género en Iberoamérica. 2017. Observatorio para la Democracia Paritaria en Iberoamérica (ODPI). <http://odpi.amuger.org/cuotas-de-genero-en-iberoamerica/>

Pérez Omar, Alejandro. Sistema electoral y voto preferencial en República Dominicana. Serie OPD FUNGLODE Santo Domingo.2013.

Yasmin Pinget y Carmen Garrido. Mujeres parlamentarias en América Latina y el Caribe: Exigencias y Equilibrios Ciencia Política, Derecho. Noticias ONU-Mujer-Marzo del 2018.

Sistematización de sentencias judiciales en materia electoral inclusión política de las mujeres: cuota y paridad.OEA.2012.

Informes oficiales y convenciones

Declaración de Atenas. Primera Cumbre Europea “Mujeres al Poder”. Atenas.1992.

CEPAL. Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe 2007.

Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer.
CEDEAW. ONU. 1979.

Informe de la República Dominicana sobre la Aplicación de la Declaración
y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del
vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea
General. 2014.

Informe País República Dominicana. MEPyD Ministerio de Planificación,
Economía y Desarrollo.2017.

Leyes

Constitución de la República Dominicana.2010

Compilación de la legislación Electoral de la República Dominicana. Junta
Central Electoral. Santo Domingo.2020

Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de la República
Dominicana. No.33-18.

Ley Orgánica del régimen Electoral. No. 15-19 de la República Dominicana.

Plataforma de Beijing, Naciones Unidas.1995.

Uso de siglas

TSE...Tribunal Superior Electoral.

JCE...Junta Central Electoral.

PLANEG...Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género

ALC...América Latina y el Caribe.

CEDEAW...Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación
contra la mujer.

ONU...Organización de la Naciones Unidas.

CEPAL...Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

MEM...Ministerio de la mujer.

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL PERÚ. EL LARGO CAMINO HACIA LA PARIDAD DE GÉNERO

**Margott Paucar Espinoza¹
Maria Elena Arellano Diaz²**

Resumen:

La historia de la democracia representativa en Perú evidencia que en sus orígenes dicha democracia que proclamaba la denominada igualdad de los ciudadanos no se extendía a las mujeres. En realidad, la inclusión de las mujeres en la vida democrática llegó mucho después. Esta evolución solo se entiende a través de los principios de igualdad y de no discriminación que se consagra en todo Estado Democrático. La representación política de las mujeres en el poder legislativo ha experimentado importantes cambios en los últimos años y la paridad de género es uno de los mayores hitos en este ámbito.

Palabras clave: Igualdad de género. Representación política. No discriminación.

¹ Assistant Professor. Universidad de Minnesota, Morris

² Fiscal Provincial Adjunta provisional adscrita a la Fiscalía de la Nación

Abstract:

The history of representative democracy in Peru shows that, in its origins, said democracy, despite the supposed equality among citizens that it promises, did not extend to women. The inclusion of women in democratic life came much later and has been a long process which can only be understood through the principles of equality and non-discrimination found in any Democratic State. The representation of women in the legislative branch has undergone important changes in the last few years is an important milestone.

Key words: gender equality representative politics, nondiscrimination

Sumario:

I. Introducción. II. La actividad política y social en el mundo precolombino, en el mundo colonial y los inicios de la República. III. Igualdad de género y el estado constitucional IV. Evolución de la representación política en el Perú. V. Barreras en el acceso y desempeño de las mujeres en la política. VI. Conclusiones. VII. Referencias bibliográficas

I. Introducción

Una mirada a la reciente historiografía de la participación de la mujer en espacios públicos de decisión nos permite advertir la existencia de un panorama histórico-social poco conocido. En este sentido, es acertado volver a la mirada hacia las épocas precolombinas porque nos dan una visión más integral del tema que es materia del presente estudio. En este punto hay que señalar que existen importantes evidencias de ciertos espacios de participación femenina en épocas precolombinas, hecho que puede reformular, al menos en alguna medida, lo que se pensaba acerca del rol que las mujeres desempeñaban en los ámbitos públicos.

Recientes estudios académicos en áreas sociales vienen rescatando del olvido esas historias de casos en los que valientes mujeres asumen cargos públicos o participan en espacios políticos que se consideran solamente reservados a los hombres. Por supuesto que a partir de estos descubrimientos no se puede generalizar, aun así, estos casos nos muestran esa parte de la historia que debemos incluir en la historia oficial a fin de que sea conocida por todos los ciudadanos.

El lento camino hacia la igualdad revela las dificultades que se están encontrando en el camino, particularmente a lo largo de la vida republicana. Pese a los avances que se han dado durante las últimas décadas, se vislumbran

algunas situaciones que limitan la promoción de las políticas de igualdad, incluso hubo ocasiones en que la voluntad del legislador en materia de equidad de género no pareció estar orientada hacia igualdad en el ámbito de la representación política. Prueba de esta aseveración es que el periodo parlamentario que finalizó en julio de 2016, se rechazó el proyecto de Ley de Alternancia de Género N°2639/2013-CR. Este proyecto buscaba intercalar a hombres y mujeres en las listas electorales regionales y locales a fin de que se logre la paridad en la participación equitativa en los procesos electorales.

Al rechazarse aquel proyecto, se perdió así una gran oportunidad para eliminar esa brecha existente entre hombres y mujeres en la vida política. Con ello, se dio la espalda a los principios de igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 2 inciso 2 del Capítulo I: Derechos fundamentales de la persona la Constitución Política de 1993 “Toda persona a: *“A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”*”.

El presente estudio busca explorar en los aspectos claves de la evolución de la participación política de las mujeres, y reflexionar en torno a la igualdad de condiciones y la paridad de género. Para ello se abordan los siguientes acápites: el primero busca rescatar el pasado histórico relacionado con la actividad política y social desarrollado en el todavía poco conocido mundo precolombino y a continuación se expone brevemente algunos casos de participación femenina en el ámbito público durante la colonia y los inicios de la gesta emancipadora. El segundo acápite pone énfasis en la igualdad de los derechos políticos como parte inescindible de la vida democrática del estado constitucional. El tercer punto destaca la evolución de la representación política en el Perú, factores que contribuyen a sus avances y retrocesos. El penúltimo punto describe las barreras en el acceso y desempeño de las mujeres en la política.

II. La actividad política y social en el mundo precolombino, en el mundo colonial y los inicios de la república.

Por mucho tiempo la historia del rol que jugaron las mujeres en los espacios públicos del territorio peruano se concentraba generalmente a la **época virreinal** y republicana. Recientes investigaciones académicas en ciencias sociales nos muestran una historia poco conocida sobre el rol que desempeñaron las mujeres en la sociedad precolonial, las cuales visibilizan cierta participación de las mujeres en las sociedades de su tiempo.

En los albores del Imperio Incaico resalta la figura de Mama Huaco, madre del primer Inca Manco Cápac. Esta guerrera destaca por su labor activa para instaurar sus dominios junto a la del varón (Jiménez, 2010). Ese espíritu guerrero se vivenció también con Chañan Curi Coca, quien fue una curaca que se enfrentó a los guerreros de la cultura Chanca por defender su territorio en el Cusco, logrando finalmente su retirada. Asimismo, cabe mencionar a las Capullanas de Piura, mujeres que ejercían la jefatura de los curacazgos, ostentando poder en sus territorios autónomos, incluso tenían la facultad de “desechar a su pareja” y casarse con otra persona (Rostworowski, 2015).

Durante la época colonial que se extiende por 3 siglos, se rescatan algunos ámbitos de participación de las mujeres en espacios públicos. Por supuesto estos ámbitos escapan a la generalidad, puesto que los espacios en los que participaba las mujeres durante esta época eran muy reducidos. Uno de ellos es el ámbito de las encomiendas en los que las mujeres podían acceder a la titularidad de estas por herencia. Se destacan los casos de María de Escobar, señora de las encomiendas de San Juan de Lurigancho y Yauyos, así como El Tambo de Chupayco. Igualmente destaca Inés Muñoz, titular de la encomienda de Manchay, de Santa y Carabayllo. De manera

similar existía el “Curacazgo”, la cual estaba conformada por líderes de la población indígena. Destaca la cacica Catalina Huanca, que ostentaba un gran poder en Huancayo, quien al igual que las mujeres encomenderas donaría bienes a la Iglesia.

Otro de los casos que corresponde mencionar y que llama la atención por su relevancia es el de doña Ana de Borja Condesa de Lemos, quien durante cinco meses (a partir del junio de 1668) asumió el cargo que le delegó su esposo el Virrey del Perú Pedro Fernández de Castro y Andrade, Conde de Lemos. Esos poderes incluyeron las facultades y prerrogativas propias del cargo. Sus actos fueron reconocidos mediante una provisión real de fecha 24 de junio de 1670 por la corona española, ya que ayudó a la defensa de la ciudad de Portobello de piratas ingleses (Puertas, 2007).

Hacia finales del siglo XVIII, la historiografía nos relata la inestimable participación de las mujeres en pro de la consecución de la independencia del Perú. Muchas de ellas son consideradas precursoras de dicha gesta emancipadora. Así, fue notable la participación de varias mujeres en el movimiento de resistencia de José Gabriel Condorcanqui (Tupac Amaru II). En efecto, estas mujeres consideradas heroínas participaron y asumieron un rol activo. Entre ellas destaca la esposa de Tupac Amaru II, Micaela Bastidas Puyucahua, No se puede dejar de resaltar la participación de la Cacica de Acos, Tomasa Tito Condemayta, quien por apoyar los ideales de justicia y buscar eliminar la opresión del cual eran objeto los indígenas, fue también ejecutada. Otras mujeres que en diferentes momentos tuvieron destacada participación en la causa libertadora fueron Bartolisa Sisa, María Parado de Bellido, Úrsula Pereda, Cecilia Escalera, Gregoria Apaza, Marcela Castro, Margarita Condori, Antonia Castro: y muchas otras destacadas heroínas cuyo rol no fue reconocido como baluarte en la lucha por la independencia de nuestro país.

Varias décadas de iniciada la vida republicana, la reivindicación de la posición de la mujer frente al hombre fue un tema de discusión en las

interesantes tertulias limeñas liderada por la escritora Juana Manuela Gorriti, de nacionalidad argentina (1818-1892). Ella fundó en el año 1874 el diario “La Alborada de Lima” en cuyas páginas se buscaba revalorar a la mujer en la Lima de antaño en un contexto en el que los espacios de la vida privada daban muy escaso margen para las decisiones de mayor alcance (Guidotti, 2011). Con su participación se gesta una primera generación de literatas peruanas.

Otra de las participes de las referidas tertulias era doña Mercedes Cabello Llonca de Carbonera, natural de Moquegua (1845-1909) quien es considerada, si acaso, la primera peruana que cuestiona el rol de la mujer en el siglo XIX, ya que en sus manifiestos analiza la relación de la educación con la figura de la mujer. En su obra “la influencia de la mujer en la civilización”, publicada en el diario El correo de Perú, señala que los problemas que aquejan a la sociedad limeña se resolverían si se ilustrara a la mujer y que era necesario que la mujer no sea vista como un ser inútil e ignorante, encontrando en la educación el acceso al conocimiento y a la ciencia (Cabello de Carbonera, M. 1874), En el año 1875 en su ensayo “Necesidad de la industria para la mujer”, expone la prioridad del trabajo para la mujer, a fin de que logre conocer algún oficio y pueda sobrevivir de necesitarlo (Mayna-Medrano Mercedes, 2009).

Otra de las figuras que resalta en esta época es Clorinda Matto de Turner, escritora cuzqueña (1852- 1909), quien en su famosa novela “Aves sin nido” expone una crítica al poder que ostentaba los representantes de la iglesia. Cabe destacar además la labor desarrollada en el ámbito educativo por Teresa Gonzales de Fanning, (1836- 1918) a quien se considera precursora del derecho a la educación de la mujer y fundadora del Liceo Fanning en el año 1881. Ella creía en una educación para la mujer, aunque creía también en ese derecho en función a la clase social que ostentaban cada una. Este aspecto ha sido visto como contradictorio, ya que se aboga por el derecho a la educación de la mujer, pero sobre la base de la posición

de la mujer en relación con su pertenencia a un determinado grupo social. (Loayza, 2016).

Lo visto hasta aquí denota siglos de escasa participación de las mujeres en los ámbitos públicos. No por ello se puede desdeñar el aporte que ellas realizaron en cada época. No obstante, es necesario reconocer que aquellas que tuvieron un destacado papel en la sociedad de su época tenían la ventaja de pertenecer, muchas de ellas, a un círculo social privilegiado, por un lado, y por otro lado es ineludible valorar el coraje y la fuerza de carácter que ellas tuvieron para desempeñar aquellas actividades en una sociedad dominada por patrones de conducta masculinos.

La difusión de ideas feministas a nivel internacional a inicios del siglo XX, trajeron paulatinos vientos de cambio en el ámbito social. ¿Cómo se concretizaron estas ideas políticas orientadas hacia la democratización de los derechos de igualdad a nivel normativo? A continuación, veremos cómo se dieron estos cambios normativos en el estado constitucional.

III. Igualdad de género y el estado constitucional

La evolución del constitucionalismo en las últimas décadas incluyó un significado de igualdad más próximo al principio de No Discriminación. Esto es, más allá de la mera igualdad formal. Y si bien esta primigenia forma de entender la igualdad en su ámbito formal se enarboló como uno de los principios en los que se basa el constitucionalismo, el posterior reconocimiento de un tipo de igualdad sustancial trajo consigo una forma de entender la igualdad realmente efectiva. Ahora bien, aunque su reconocimiento tanto constitucional, como a nivel internacional permitió configurar un marco jurídico general, fueron las normas legislativas las que delinearon el marco regulador que permitiría su concretización. A

ello le siguen las políticas públicas que han venido estableciendo a través de planes de igualdad. Fue así como recientemente se ha adoptado la normativa sobre paridad género para cargos de elección popular. A este aspecto nos referiremos más adelante.

La democratización de los derechos tuvo como base la evolución de la normativa constitucional y a su vez esta es fruto de las ideas políticas y de los movimientos sociales que han venido circulando entre los países. Uno de los primeros ámbitos en los que la igualdad de género encontró acogida es el mundo de la educación. En efecto, la universalidad y la obligatoriedad de la educación constituyó uno de los primeros hitos, y pese a ello su implementación, se trata de un largo proceso que aún continúa, principalmente en área rurales.

Otro de los hitos históricos que impulso la igualdad de género específicamente en el ámbito político y que además es consecuencia del primero hito que acabamos de mencionar, es la acogida de las ideas promovidas por los movimientos sufragistas. El caso peruano no es la excepción, aunque tardó mucho tiempo en comparación con otros países del continente. En efecto, en el Perú se ejerció el derecho al voto por primera vez en 1956, aunque con un número muy escaso de participantes ya que esta norma que la reconocía contenía muchas limitaciones en relación a su ejercicio como se verá más adelante.

En sentido estricto, las primeras normas legales y las políticas públicas referidas a la igualdad de género se promulgaron muy finales del siglo XX. Curiosamente una de ellas está referida al sistema de cuotas que será tratada con mayor detalle en el siguiente apartado. A la fecha son numerosas las normas que sobre igualdad de género han sido aprobadas. Entre ellas destacan: el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2006-2010 aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005 MIMDES, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017

MIMP promovido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, la Ley de Igualdad de Oportunidad entre mujeres y hombres aprobada por la Ley 28983 del 16 de marzo del 2007.

En la segunda década del siglo XXI se empieza a pensar en el bicentenario de la República por lo que se desarrollan varias normas encaminadas a lograr determinados objetivos en torno a la igualdad de género. Así, se adopta el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) aprobado por Decreto Supremo. N° 054-2011-PCM, Plan Bicentenario, por el que se establece como uno de los ejes a los derechos fundamentales y dignidad de las personas. Durante esta etapa se toma mayor consciencia sobre la violencia que sufren las mujeres y se elabora un Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 aprobado por Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP. También es interesante mencionar que se desarrolla un Plan de Acción en Género y Cambio Climático del Perú (PAGCC-Perú), aprobado por Decreto Supremo N° 012-2016-MINAM, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, el cual incluye entre otros enfoques, el enfoque de género.

Recientemente, el 4 de abril del 2019 se aprobó por Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP la Política Nacional de Igualdad de Género. Posteriormente mediante el Decreto Supremo N° 002-2020-MIMP se aprobó el *Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género (PEMID) el cual es de obligatorio cumplimiento para la implementación de la Política Nacional de Igualdad de Género*. Este documento contempla los siguientes objetivos centrales: reducir la violencia hacia las mujeres, garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres, reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población.

Si observamos los diversos planes y políticas que se han venido organizando en los últimos 20 años, diríamos que, en efecto, normativamente se están sentando las bases para un efectivo ejercicio de igualdad de género en muchos ámbitos, lo cual debe reconocerse como un avance en términos normativos. En este sentido, se puede señalar que el camino ya está trazado y a continuación corresponde seguir elaborando mecanismos para aplicar las políticas públicas y/o actualizarlas de acuerdo con el contexto social. Esto, que así dicho parece sencillo no lo es tanto si vemos que la realidad nos presenta mayores desafíos que los que habíamos visto antes; desafíos que todavía no alcanzamos a ver en su real dimensión y que el tiempo nos irá señalando. Por esta razón, es necesario estar atentos para ver cómo se desarrollan las circunstancias y en función de ello, ir rediseñando las estrategias y mecanismos de las políticas públicas de género.

En este 2020, todos los estudios sociales están poniendo énfasis en la preocupante situación que están atravesando los derechos de las mujeres en los diversos ámbitos. El Perú no es ajeno a esta realidad global ocasionada por la crisis económica y emergencia sanitaria en tiempos de pandemia. Como las actuaciones estatales están conectadas unas con otras, no podemos desconocer que esta crisis ha sido un duro golpe para los avances de los derechos de las mujeres en prácticamente todos los aspectos. Este panorama resulta desventajoso para la promoción de una participación política igualitaria, ya que estamos viviendo en un contexto en el que las mujeres tienen una sobrecarga familiar y laboral, la misma que se va a extender por los meses siguientes, por lo que la desigual distribución del tiempo no solo subsiste, sino que se ha incrementado. De igual modo, en este panorama de recesión económica, preocupa la asignación presupuestaria para el próximo 2021 en relación con la implementación de las políticas públicas de igualdad de género.

En este punto cabe preguntarse ¿qué aspectos de la igualdad deberíamos considerar para seguir construyendo los cimientos sólidos que permita que

la igualdad en términos de paridad se institucionalice? Hago referencia a la solidez de los cimientos porque, en no pocas ocasiones, las políticas de igualdad se ven amenazadas diversas situaciones que frecuentemente van desde el cambio de régimen político hasta los cambios en las corrientes de opinión. Si estas situaciones hacen tambalear peligrosamente lo construido, significa que es necesario reforzar aquellas medidas que se han tomado durante las últimas décadas. Entonces, ¿qué nos compete hacer para evitar tal fragilidad en la construcción de políticas de igualdad que finalmente frenen las brechas de equidad existentes entre hombres y mujeres?

Sin ánimo de ensayar una respuesta, que sin duda reviste cierta complejidad, (y que necesita de mayores elementos que se irán definiendo en el tiempo) considero que hay un aspecto al cual, en el caso peruano, es necesario prestarle atención, dado que, forma parte desde hace décadas de una situación social que se está visibilizando nuevamente, me refiero a la activa participación de muchas mujeres de sectores populares vulnerables en la organización de ollas comunes cuyo antecedente más próximo, precisamente en épocas de crisis, fueron los 80 y 90 en los que se establecieron los denominados comedores populares. Estos fueron organizados por mujeres amas de casa que empezaron a adquirir liderazgo sociopolítico. El fortalecimiento de aquellos mecanismos que coadyuvan al desarrollo de estos espacios afirmaría también el liderazgo que las mujeres ya han ganado, y a la vez, puede encaminarlas hacia otros espacios donde pueden seguir desarrollando sus potencialidades. De este modo, existe la posibilidad de brindarles cursos de formación en diversas áreas, hecho que potenciará sus habilidades de liderazgo.

La búsqueda del empoderamiento de las mujeres en cada espacio público es un objetivo que implica, por un lado, la aplicación de la perspectiva de género, y por otro lado, la aplicación de otros enfoques o perspectivas que sin duda permitirán el logro del ejercicio de los derechos de igualdad. Así, se

observa que las diversas normas han introducido este nuevo enfoque que se suma a los enfoques preexistentes, tales como el enfoque de interculturalidad, el enfoque de derechos humanos, el enfoque generacional, enfoque de interseccionalidad y el enfoque de integridad, entre otros.

IV. Evolución de la representación política en el Perú

Partimos de una idea concreta que no se puede soslayar: Las evidentes brechas de equidad aún existentes en muchos ámbitos -la política entre ellos-, son aspectos en los que corresponde trabajar continuamente, máxime si las normas que las desarrollan y las políticas públicas que las implementan, (una de ellas es la Undécima Política de Estado del Acuerdo Nacional) son la concretización de aquellos principios y derechos fundamentales consagrados en texto constitucional peruano y en los tratados de derechos humanos. En este punto cabe resaltar lo que se establece en un documento denominado Acuerdo Nacional³. La Undécima política de Estado establece lo siguiente: Mediante este acuerdo los firmantes se comprometen a: c) fortalecer una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dar acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo.

Veamos a continuación cómo se ha llegado hasta donde estamos actualmente. Este 2020 se cumplieron los 64 años de la conquista del voto femenino en el Perú. La Ley N° 12391, Ley del Sufragio Femenino fue aprobado el 7 de setiembre de 1955 durante el régimen del presidente

³ El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso. La suscripción del Acuerdo Nacional se llevó a cabo en un acto solemne en Palacio de Gobierno, el 22 de julio de 2002, con la participación del entonces presidente de la república, Alejandro Toledo, el presidente del consejo de ministros, y varias organizaciones políticas y de la sociedad civil.

Manuel Odría. Se trata de un avance formal importante al que inicialmente pudo acceder un número reducido de mujeres, esto es mayores de 21 años que supieran leer y escribir y las casadas. Tal norma permitió que en las elecciones de 1956 pudieran sufragar solamente las mujeres alfabetizadas que representaban un 33.73% del electorado. Esta es la razón por la que un número importante de ellas no pudo ejercer su derecho al voto. Por otro lado, cabe mencionar que en las elecciones de 1956 fueron elegidos 174 diputados y 8 diputadas, 52 senadores y una sola senadora. En esta ocasión, en las listas de candidatos para diputados figuraron 28 candidatas, y en la de senadores solamente 2 candidatas.

Se tuvo que esperar hasta la Constitución Política de 1979, cuando se incluyó dentro del electorado a mujeres y hombres iletrados quienes finalmente pudieron ejercer su derecho al voto. Aunque ello significó un importante avance en cuanto a los derechos políticos ciudadanos, el camino hacia el ejercicio del derecho a ser elegido será largo y ciertos de obstáculos que postergarían su real y efectivo ejercicio. En efecto, cuatro décadas después, la situación empezó a variar significativamente con la adopción del sistema de cuotas. No obstante, desde entonces se ha venido recorriendo un largo camino a fin de hacer efectivo la igualdad de género.

El sistema de cuotas de género que se implementó en Perú, al cual nos referiremos más adelante, significó, sin duda, un avance hacia la democratización de los derechos políticos en cuanto permitió, de modo paulatino, el incremento del número de mujeres elegidas por voto popular, y que hoy forman parte del Congreso de la República, de los gobiernos regionales y de los gobiernos municipales.

La búsqueda por una mayor participación de la mujer en la vida política ha generado estas políticas de acción afirmativa positiva que han sido aceptadas también en otros ámbitos, aunque se observan cierta resistencia que se verán más adelante.

Si miramos el nivel de representación de las mujeres en el Congreso anterior a la década de los 90 observamos una gran diferencia entre lo que sucedió antes y después de esta década. No obstante, no podemos dejar de reconocer los logros que se dieron en cada época. En este punto cabe señalar que de 1956 a 1990 funcionaba el sistema bicameral de representación parlamentaria (diputados y senadores) y que a partir de los 90 el sistema existente es el unicameral.

Aunque en los últimos años se ha incrementado el número de mujeres en el parlamento peruano, y en menor medida en los gobiernos locales, hasta la fecha no se ha logrado cubrir el porcentaje mínimo de 30% que la ley de cuotas había establecido, lo cual generó preocupaciones en relación con la efectividad de esta, ya que su implementación fue planificada de forma paulatina, de tal modo en algún momento se pudiera alcanzar el objetivo trazado.

A finales de los años 90 se inició finalmente el tránsito hacia una ciudadanía femenina más participativa, precisamente por la inclusión del sistema de cuotas a través de la Ley 26859, denominada Ley de Cuotas de género promulgada en 1997. Tres años más tarde, en el 2000, la Ley 27387, incrementó la cuota de género del 25% al 30%. Esta **última** norma estipula que no menos del 30% de los participantes en las listas electorales deben ser hombres o mujeres, en los niveles congresal, regional y municipal.

La aplicación de esta norma en el ámbito de la representación política congresal dio estos resultados: para el 1995 cuando aún no se había adoptado la cuota de género, solamente el 11% de los parlamentarios que accedieron al Congreso de la República eran mujeres, esto representa 13 de los escaños congresales. En el 2000 con el 25% de la cuota se obtuvo un total de 22%, esto es 26 escaños. En el 2001 a pesar de que se usó el 30% de las cuotas solo se alcanzó 18%, esto es 22 escaños. El 2006 usando el 30% de las cuotas se subió al 29%, esto es 35 escaños. El 2011 se estableció el 30%

y también se redujo el número de mujeres que alcanzaron una curul en el parlamento. Esta vez se llegó solo al 22% que representa 28 escaños (Jurado Nacional de Elecciones, 2015).

Por fin, en el año 2016 aplicando la cuota de género del 30% se alcanzó el 28% del total de parlamentarias elegidas, el máximo histórico hasta la fecha. En los últimos comicios extraordinarios del 2020-2021 fueron elegidas 33 mujeres congresistas y 97 congresistas hombres. (Jurado Nacional de Elecciones, 2016).

En este punto, cabe observar los preocupantes datos del Informe de Adjuntía N°006-2019-DP/ADM que reportó que el índice de autoridades mujeres elegidas a nivel regional, provincial y distrital ha sido ínfimo en los últimos procesos electorales (2010 a 2018), y que a nivel provincial el número de alcaldesas elegidas no superó el 5%. Esto nos da una idea de que en la práctica poco se ha avanzado en la representación política. Así pues, según este [documento](#) “A nivel de gobernaciones regionales [el porcentaje de mujeres elegidas] ha oscilado entre 0% y 4%; [en] las alcaldías provinciales, no ha superado el 5%, al igual que las distritales. A nivel de regidurías, provinciales y distritales electas, la cifra oscila entre 24% y 31%”. El reporte defensorial confirma que, en las elecciones regionales y municipales del 2018, las mujeres electas para ocupar una alcaldía provincial fueron 7 (es decir el 4% del total), frente a 189 varones electos como alcaldes provinciales (que representaron el 96%). (Defensoría del Pueblo, 2019)

Como se está observando, durante el tiempo de vigencia de las cuotas de género, las mujeres han tenido un limitado acceso a los cargos de representación política. Lo cual es indicativo de que subsiste el nivel de subrepresentación política de las mujeres, a pesar de que demográficamente, ellas no forman parte de una minoría. Tal infrarrepresentación política se da no solo en los cargos públicos de elección popular a nivel país, sino

también en las elecciones internas de los partidos políticos en cuyas listas de candidatos las mujeres figuran de forma aleatoria, y en muchas ocasiones en los últimos lugares, lo cual disminuye sus posibilidades de ser elegidas. Así pues, pese a la existencia de toda una normativa que promueve la igualdad de género (bajo el sistema de cuotas de género) en ámbitos de participación política, aún más de 3 décadas después, los resultados no han sido los esperados.

Posteriormente, el 27 de agosto de 2019 se promulgó la Ley N°30996 la cual modifica los artículos 21 y 116 de la Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones promulgada el 1 de octubre de 1997. Mediante esta ley se busca aminorar la brecha en la igualdad que históricamente ha existido en el Perú en el ámbito político. En la tercera disposición complementaria transitoria de esta norma, se establece una aplicación progresiva de la modificación del artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. De este modo, de acuerdo con esta norma, en las elecciones del 2026 ese porcentaje será del 45%, y en las del 2031 ascenderá al 50%. Pero esto ha sido modificado recientemente como luego veremos.

Meses después, en medio de un ambiente político en crisis, un nuevo Congreso (elegido en las elecciones parlamentarias extraordinarias para las legislaturas 2020-2021) aprobó el proyecto, que modifica la Ley Orgánica de Elecciones. Este proyecto contó con 111 votos a favor, 15 en contra y 1 abstención. Así pues, finalmente mediante Ley N°31030 promulgada el 23 de julio del 2020 se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género. Mediante esta norma se elimina la alternancia y la paridad progresiva aprobada por el legislador a través de las normas anteriormente citadas. Por esta norma se modifica los artículos 104 y 116 de la Ley N°26859 Ley Orgánica de Elecciones, los mismos que fueron anteriormente modificados por las leyes N° 26954, 27387 y 30996.

El referido artículo 116 establece ahora el marco normativo relacionada con la paridad y alternancia de género aplicable para las próximas elecciones del 2021. En tal sentido se establece, en relación con las elecciones primarias, que el conjunto de candidatos está integrado por el 50% de mujeres o de hombres intercalados de la siguiente forma: una mujer un hombre o un hombre una mujer. El voto se emite a favor de un candidato individual. La lista resultante de las elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima. La lista final se ordena intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer.

El inciso 3 de este artículo señala que, en relación con la lista al Congreso de la República y al Parlamento Andino, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.

Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores, los cuales deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad, conforme lo establece la citada norma legal.

El 05 de octubre del 2020, la Comisión de la Mujer y la Familia del Congreso de la República aprobó por 9 votos a favor y una abstención el dictamen del proyecto que propone la paridad en la designación de cargos en el poder ejecutivo (ministerios, viceministerios, secretarías generales). Esta norma debe pasar al pleno en las semanas siguientes y en su caso ser aprobada en la presente legislatura que finaliza en el mes

de diciembre. Se trata del Proyecto de Ley 5607/2020-CR presentado por la Congresista Saavedra Ocharan con fecha 24 de junio del 2020. En la exposición de motivos del citado documento el Departamento de Documentación e investigación parlamentaria ha preparado una lista que contempla la composición del gabinete de ministros desde 2011 al 2018. De esta lista se desprende una constante disparidad, salvo una excepción, en los gabinetes ministeriales.

No obstante, más allá del aspecto normativo, corresponde mirar ahora hacia aquellos aspectos que permitan una implementación eficaz de los mecanismos de desarrollo de las medidas que se han aprobado, y ello pasa por revisar la reciente historia de las políticas de género e identificar aquello que no ha funcionado, los obstáculos que han impedido que las normas aprobadas alcancen los objetivos trazados.

V. Barreras en el acceso y desempeño de las mujeres en la política

Existen aún muchos obstáculos que impiden alcanzar la participación de las mujeres. Entre ellas tenemos las siguientes:

- 1.- El acoso político es una práctica que daña y merma el avance de los derechos de las mujeres que buscan tener puestos de autoridad política en diversos ámbitos. Y estas prácticas se dan en todos los ámbitos en los que existen mujeres en cargos a los que acceden por sufragio universal (local, regional y nacional) y también en aquellos en los que las mujeres asumen un cargo de confianza, es decir por decisión de la persona que los elige para tal puesto.
- 2.- En relación con el trabajo remunerado y no remunerado: Las mujeres emplean muchas horas en las tareas del hogar, situación que recorta

su tiempo para dedicarse a otras actividades sean laborales o de formación educativa. Así pues, en cuanto a la actividad doméstica no remunerada los hombres trabajan en promedio 15:53 horas semanales, mientras que las mujeres trabajan en promedio 39:28 horas a la semana (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011).

- 3.- Las mujeres tienen menos cobertura en los medios de comunicación. Según el monitoreo cuantitativo de la cobertura mediática con relación a las elecciones generales del 2016 del Jurado Nacional de Elecciones. En relación con la presencia de los candidatos a la vicepresidencia, la presencia de mujeres candidatas en los medios de comunicación en las elecciones generales 2016 asciende solo al 46% en relación con los hombres que asciende al 54%. En efecto, en relación con la presencia en los medios de comunicación de candidatos al Congreso de la República por Lima, el 76.7% corresponden a los hombres y solo el 23,3% corresponden a las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2016)
- 4.- La indocumentación de los ciudadanos impide su participación política, y en el caso de las mujeres es mayor que la población masculina, tal como lo revelan los datos del JNE y la RENIEC. Así pues, según datos de la RENIEC (el 43.39% de los hombres están en situación de indocumentación frente al 56.51% de las mujeres, lo cual nos indica que hay 13.22 % más de mujeres indocumentadas. La conclusión que se extrae de los datos de estas entidades estatales es que quienes se ven más afectadas por este hecho son las mujeres, en especial aquellas que viven en las zonas rurales y urbano-populares, hecho que agudiza su vulnerabilidad y discriminación. (RENIEC, 2012)
- 5.- Los bajos niveles educativos y los problemas con el entorno social con el que se enfrentan día a día las niñas y las mujeres de distintas

zonas del país también condicionan su baja tasa de participación política en el futuro.

- 6.- En diversos ámbitos, ciertas prácticas realizadas al interior de los partidos políticos denotan la inexistencia de una real democracia participativa que sin duda afecta la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, la Ley de partidos políticos debería incluir cláusulas expresas que permitan que una real democracia sea la que determine el juego democrático.

Creo que todos somos conscientes que ser mujer en el Perú y llegar a tener un cargo de representación constituye todo un reto. Para iniciar en la vida política, se presentan en el camino situaciones que no permiten que las mujeres puedan acceder a dicho cargo. Dichas situaciones tienen relación con la forma cómo se concibe el papel de las mujeres en el ámbito público. Al parecer no existiría ningún problema en este punto ya que no hay prohibiciones legales para que las mujeres entren a la vida política, pero hay otras condicionantes y factores que siguen obstaculizando que muchas mujeres participen activamente en la vida política.

Si bien resulta significativo que el 74% de la población peruana apoyara la igualdad de género entre candidatos al Congreso en 2016, esto no implica que no sean comunes aquellas prácticas que de forma reiterada buscan frenar el desarrollo de la igualdad en el ámbito político. (Jurado Nacional de Elecciones, 2016) Por ejemplo, cuando vemos casos de acoso político o cuando observamos ciertos hechos que minimizan el rol de la mujer en la política, estamos claramente ante situaciones que parecen retrotraernos hacia épocas no tan pasadas en las que las mujeres estaban destinadas de forma exclusiva y excluyente a espacios privados. Esta es una clara señal de que, es el ámbito de los roles de género, donde se siguen dando las grandes y pequeñas batallas relacionadas con la igualdad entre hombres y mujeres, y por eso no debemos soslayar la necesidad de desarrollar tareas conjuntas

entre las diversas entidades estatales e ir consolidando de esta manera los espacios que la igualdad ha ganado

Es imprescindible recordar que, en imaginario colectivo, la imagen del político varón esta muy arraigada. Las mujeres fueron relegadas hacia otros ámbitos generalmente relacionados con la vida privada. Hay que rescatar que con el tiempo la participación de las mujeres en diversos ámbitos se ha convertido en un acontecimiento normal, ya que muchas de ellas son verdaderas lideresas en su entorno social. Sin embargo, cuando se trata de ir más allá de las fronteras de dicha comunidad, resulta difícil acceder a otros niveles de decisión. La estructura patriarcal heredada de antaño aún está instalada en las conciencias de muchos ciudadanos. Unas veces es muy visible, pero otras muchas no tanto. Unas veces se es consciente de esto y otras no. Y es en este último ámbito es en el que también se debe trabajar.

Pese al avance anotado en los párrafos anteriores, hoy podemos señalar que dos décadas después de haber sido adoptada la cuota de género persiste aun la brecha de igualdad de género en materia política con la consecuente subrepresentación femenina en las instancias del poder formal. Se requiere por ello aprobar otras medidas que garanticen la igualdad política para una verdadera democratización del poder.

Un importante avance en términos jurídicos viene de la mano del pronunciamiento del Tribunal Constitucional del Perú. A este respecto, cabe mencionar que aproximadamente, desde hace un par de décadas, el máximo intérprete de la constitución ha establecido los parámetros constitucionales y legales de la igualdad en tanto principio y derecho fundamental. En efecto, estos pronunciamientos se referían a los aspectos generales de la igualdad y su relación con el principio de no discriminación por las razones expuesta en el art 2 inciso 2 del texto constitucional. Durante ese tiempo no se abordó en forma específica las cuestiones referentes a la igualdad entre hombres y mujeres con una perspectiva de género. En

2018 por primera vez el Tribunal Constitucional se refirió expresamente a la igualdad de género. Se trata de la STC Exp. N° 01479-2018-PA/TC la cual desarrolló la obligación de las entidades públicas y privadas de aplicar la perspectiva de género.

En tal sentido, el fundamento número 11 de esa sentencia afirma que “adoptar la perspectiva de igualdad de género en el ámbito institucional supone un proceso de cambio en la usual forma de ejercer la función y el servicio público. Se trata de ajustes en las estructuras institucionales, así como flexibilizar los procedimientos y prácticas rígidas diseñados para el funcionamiento estatal”, Además, el citado colegiado en su fundamento 16 considera que ante las desigualdades culturalmente concebidas que contribuyen a la creación de problemas estructurales, como la violencia contra la mujer, no resulta suficiente propiciar una normativa que se proponga tutelar los derechos de las mujeres y el respeto que, como personas iguales en dignidad, sino que el Tribunal Constitucional consideró **necesario aplicar la perspectiva de la igualdad de género.**

Para el citado tribunal de acuerdo con el fundamento 15, “los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), tienen que actuar de manera interrelacionada y coordinada para combatir la discriminación contra las mujeres. Además, reconoció al sistema de administración de justicia como el “actor –probablemente el más importante– en la ejecución de la política pública de lucha contra la violencia de género y, por ello, **el enfoque o perspectiva de género debe ser incorporado y practicado en el ejercicio de la función judicial y fiscal**”.

Atendiendo a lo establecido por Tribunal Constitucional, y dentro del marco normativo, entre los que se incluyen las leyes relativas a la igualdad de género, la comisión Permanente del “Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad del Poder Judicial” realiza diversas actividades enmarcadas en el “Plan Nacional de Acceso

a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad- Poder Judicial 2016-2021”. Así mismo, uno de los principales objetivos se asienta en la promoción de los derechos fundamentales y los mecanismos de protección de estos, con el fin de promover el Acceso a la Justicia de personas de los diversos grupos de población en condición de vulnerabilidad de todas las regiones del Perú. Con este fin se realizan actividades y capacitación en estos temas.

De modo similar se ha creado la Oficina Técnica de Igualdad de Género del Ministerio Público, que es el ente encargado de desarrollar actividades en el marco de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Asimismo, en el ámbito de la cooperación internacional, se ha gestionado una alianza del Ministerio Público con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) con el objetivo de dar cumplimiento a la Ley N° 30364 Ley para prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres por su condición de tales, y contra los integrantes del grupo familiar. Esta norma establece mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de las víctimas, así como reparación del daño causado; y dispone la persecución, sanción y reeducación de los agresores sentenciados con el fin de garantizar a las mujeres y al grupo familiar una vida libre de violencia asegurando el ejercicio pleno de sus derechos.

Nuevamente, el 2019, el TC en el caso que recae en el expediente EXP. N.° 03378-2019-PA/TC hace referencia expresa al enfoque de género. En efecto, el TC señala que ya se ha pronunciado resaltando la necesidad de un enfoque de género en todo el sistema de administración de justicia, el mismo que, *mutatis mutandis*, debería ser trasladado a todos los otros ámbitos del ejercicio de poder público.

Otra sentencia que se ha destacado por su visión de perspectiva de género es la recaída en el expediente **EXP. N.° 05121-2015-PA/TC LIMA.**

En el fundamento 10 esta sentencia refiere a las Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas de fecha 24 de julio de 2014, el cual en relación con el acceso a la justicia de la mujer señala lo siguiente:

“El Comité insta al Estado Parte, a redoblar y concertar mejor los esfuerzos para cambiar los arraigados estereotipos de género y cumplir las disposiciones del artículo 2 de la Convención y a: a) Reforzar la capacidad de los jueces, los fiscales, los agentes de la ley y los profesionales de la salud, especialmente los médicos forenses, para atender a las mujeres víctimas de la violencia que acuden a la justicia considerando debidamente las cuestiones de género”.

Al Comité le preocupa en particular la falta de coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas y otros ministerios competentes para instrumentar un modelo eficaz de presupuestación con perspectiva de género. El Comité toma nota de los desafíos mencionados por el Estado parte en su propia evaluación, como el de procurar el adelanto de determinados grupos de mujeres y el de colaborar con las organizaciones de mujeres en la persecución de políticas integrales, y expresa su preocupación ante la falta de información a este respecto. 14). El Comité reitera sus anteriores recomendaciones (ibid., párr. 15) al Estado parte y lo insta a reforzar el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en cuanto principal mecanismo para la aplicación de la Convención incrementando sustancialmente los recursos humanos y financieros destinados al cumplimiento de su mandato relativo a la aplicación de políticas y leyes en pro de la igualdad de género, promover la descentralización de las políticas públicas de adelanto de la mujer, y mejorar la coordinación de todas las ramas y niveles de gobierno mediante una presupuestación eficaz con perspectiva de género.

Como podemos observar de lo expuesto en este documento, quedan aún una tarea pendiente en temas de igualdad de derecho en el ámbito

de la representación. El tiempo nos está mostrando que si bien es cierto se ha avanzado en este punto, nos corresponde seguir organizando planes de igualdad a diversos niveles y a la vez ir articulando mecanismos que permitan no solo aminorar, sino también eliminar la subrepresentación femenina.

La actual situación de crisis económica y emergencia sanitaria que atraviesa el Perú como consecuencia de la pandemia del covid19 ha develado una vez más la fragilidad de los derechos de muchas mujeres, especialmente aquellas que buscan conciliar la vida privada familiar con la actividad laboral, aspecto que trae muchas dificultades con el cierre de los colegios y la implementación de las clases virtuales. De este modo, el trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres ha aumentado de manera significativa si se toma en cuenta además que, el cuidado especial de los ancianos está a cargo de las mujeres. Esto, aunado a otros aspectos las deja en posición de vulnerabilidad.

En este sentido expuesto, las mujeres no cuentan con tiempo mínimo para poder dedicarlo a vida política. Por ello, crear mecanismos que permitan que las mujeres puedan acceder a estos espacios públicos (ahora más limitados que antes por la pandemia) es un desafío al cual se enfrenta las mujeres cada día.

Por otro lado, esta situación de emergencia representa un estancamiento en lo que respecta la posibilidad de ejercer los derechos de asociación, derecho tan ligado a la vida partidaria y política. Mas aun en contextos en que por la emergencia sanitaria, han sido suspendidos determinados derechos. Todo indica que las restricciones a estos niveles se extenderán en el tiempo, lo que equivale a decir que los modos de reunirse y participar presencialmente de forma activa en la referida vida partidaria están cediendo el paso a la participación virtual. Esto sin duda significa una limitante de cara a las próximas elecciones generales de 2021 a llevarse en escasos 6 meses,

La posibilidad de celebrar elecciones primarias en el seno de las agrupaciones políticas resulta limitada y más aún cuando las mujeres están asumiendo una carga laboral y familiar mayor a la de los niveles previos de la pandemia. Todavía no contamos con datos estadísticos que nos permita graficar con mayor realismo la situación de los derechos de las mujeres en el contexto actual de crisis sanitaria, pero sí podemos señalar que la pandemia viene agravando la brecha de igualdad ya existente. Un solo indicador referido por ejemplo al trabajo de cuidados no remunerado que las mujeres realizan ha aumentado de manera significativa, tornando frágil la posición de las mujeres frente a los derechos de igualdad/paridad.

La realidad nos muestra vez tras vez que no basta una norma legal para hacer efectivos los derechos de igualdad, específicamente ante una situación inédita nunca vista. A esto nos referíamos cuando en el primer acápite del presente estudio mencionábamos cuan frágil puede resultar las políticas y las normas sobre igualdad y/o paridad en determinados contextos en los que la realidad se torna muy difícil, situación que perjudica los avances de los derechos de igualdad. Aquí es necesario señalar que un aspecto de la igualdad/paridad repercute en otro ámbito de la igualdad de derechos. Veamos por ejemplo como la informalidad en cuanto al empleo perjudica a las mujeres en mayor medida que a los hombres. Así por ejemplo un 60% de las mujeres trabaja en el ámbito informal, lo cual la expone a caer en la pobreza en una mayor dimensión que los varones.

VI. Conclusiones

Los estudios interdisciplinarios nos brindan una notable información sobre la participación de las mujeres en los espacios públicos de decisión a lo largo de la historia, incluyendo la época precolombina. Aunque los casos no

son muy numerosos, sí nos dan una importante aproximación de aquellos aspectos poco conocidos de la historia de las ideas y la participación política.

La evolución del desarrollo de normas jurídicas favorables a la igualdad de género ha recorrido un camino que no ha estado libre de obstáculos y barreras que de un modo u otro han ralentizado dicha evolución.

Las leyes de cuotas electorales por género constituyeron en su momento un avance al ser consideradas leyes de acción afirmativa que permitieron poner en el debate un tema que en el contexto internacional ya se venía regulando en diversos ámbitos de la representación política. En efecto, los avances en igualdad de género en el contexto jurídico internacional han impulsado el debate público que a lo largo de estos años ha permitido que en las diversas legislaturas parlamentarias se promuevan proyectos de ley respecto a la igualdad de género en el ámbito político. Se advierte pues, que la tarea encaminada a superar visiones reduccionistas respecto a la participación política de las mujeres aún continúa.

Sin dejar de reconocer los efectos positivos de las diversas leyes de igualdad de género, es necesario resaltar que estos avances están próximos a entrar en su punto de inflexión con la reciente aprobación de la ley de paridad y alternancia de género en el ámbito del ejercicio legislativo y la muy probable aprobación del proyecto de ley de paridad de género en la designación de cargos del poder ejecutivo.

No olvidemos que, a pesar de la implementación de la Ley de Cuotas, un alto porcentaje de mujeres candidatas al congreso, gobiernos municipales y regionales no llegaron a ocupar una curul, por ello eliminar los prejuicios existentes (dentro del ámbito partidario y parlamentario) respecto a la normativa y a las políticas públicas en favor de la equidad de género es uno de los desafíos en los próximos años. Las próximas elecciones generales

a llevarse a cabo el 11 de abril del 2021 son el escenario en el que se puede aplicar por primera vez la normativa sobre paridad en cuanto a la representación parlamentaria. El siguiente paso sería la aprobación del proyecto de ley sobre paridad en los cargos del poder ejecutivo. Sin embargo, hay situaciones que pueden ensombrecer estos avances. Una de estas sucedió el 9 de noviembre del 2020 cuando el Congreso de la República aprobó la vacancia del presidente de la República Martín Vizcarra Cornejo en medio de la latente crisis política que por varios meses azotó el panorama nacional. El nuevo gobierno de transición -presidido de acuerdo con lo previsto por la carta constitucional por el presidente del Congreso Manuel Merino de Lama- estará en el poder hasta el 28 de julio del 2021. Tras días de tensión, el 12 de noviembre juramentó el nuevo gabinete ministerial, el cual cuenta con 7 ministras de un total de 18. La asunción al mando de Manuel Merino suscitó tal nivel de tensión en algunos sectores de la población que a los pocos días Manuel Merino renunció y fue elegido en su reemplazo Francisco Sagasti Hochhausle. Su equipo ministerial está conformado por 8 mujeres. Todo indica que se está esperando la aprobación del mencionado proyecto de ley sobre paridad en los cargos públicos del poder ejecutivo para hacer efectivo el derecho a la igualdad de género en este ámbito.

Lastimosamente en estas circunstancias cobra vigencia lo dicho por la escritora Simone de Beauvoir ‘Nada está definitivamente adquirido. Bastará una crisis política, económica o religiosa para que los derechos de las mujeres sean cuestionados. Durante vuestra vida deberán permanecer vigilantes’ Una idea sin duda tan cierta y que se pone a prueba precisamente en momentos de crisis político-social.

VII. Referencias bibliográficas

- Chairmain Levy, Andrea Martinez Genre, féminismes, et développement (2019) Une trilogie en construction. De Beauvoir 1976:13, Tome 2. Les presses de l'Université d'Ottawa <https://www.jstor.org/stable/j.ctvktrxfp>
- Jurado Nacional de Elecciones (JNE) *Electorado y electores en el Perú. Un análisis del perfil electoral 2016*. (2017) Fondo Editorial del JNE, P. 9 https://observaigualdad.jne.gob.pe/pdfs/recursos/PERFIL_ELECTORAL_EN_EL_PERU.pdf
- Jiménez, Ricardo., Alvites, Lucía (2010) *La cultura ancestral andina como desarrollo histórico inédito: el caso de las mujeres*. En América Latina en Movimiento. La Agencia Latinoamericana de Información -ALAI. <https://www.alainet.org/es/articulo/146229?language=en>
- Puertas, Elizabeth, (2007) “La mujer frente al poder en la sociedad colonial peruana”. En Meza. Carmen (compiladora) *La mujer en la historia del Perú (XV al XX)*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. p. 157
- Guardia, Sara (1999) *Voces y cantos de las mujeres IV Micaela Bastidas y la Insurrección de 1780*. Centro de Estudios La Mujer en la Historia de América Latina. https://www.academia.edu/38798398/Micaela_Bastidas_y_la_insurreccio_n_de_1780
- Guidotti, Liliana (2011) *Juana Manuela Gorriti, una periodista argentina de siglo XIX: Caracol 2. Dossiê Século XIX* pp. 42-71 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5215959#:~:text=Juana%20>

Manuela%20Gorriti%2C%20(Argentina%2C,de%20las%20que%20form%C3%B3%20parte.

Cabello de Carbonera, M. (1874) “Influencia de la mujer en la civilización”. *Correo del Perú*, Año IV, número extraordinario p. XXVI. <https://evergreen.loyola.edu/tward/www/mujeres/cabello/mujer.htm>

Loayza, Leonardo (2016) *Representación, estereotipo y cuerpo afrodescendiente en Roque Moreno de Teresa Gonzales de Fanning*. Cuadernos Literarios 10 (13), 113-136 <https://cuadernos.ucss.edu.pe/index.php/cl/article/view/21/18>

Mayna Medrano M. (2009) *La teoría del trabajo femenino de Mercedes Cabello: Blanca sol (1889) y “Necesidad de una industria para la mujer”* (Tesis de Posgrado) Universidad Pontificia Católica del Perú. P. 64. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4660>

Rostworowski, María (2015) *Mujer y poder en los andes coloniales*. Instituto de Estudios Peruanos I.E.P. p. 55.

Jurado Nacional de Elecciones (2015) *Elecciones Parlamentarias en el Perú (1931-2011)* p. 136 [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/F133B7F034D38D66052574AC006C9C67/\\$FILE/Townsend_Cuotas_Oportunidades.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/F133B7F034D38D66052574AC006C9C67/$FILE/Townsend_Cuotas_Oportunidades.pdf)

Jurado Nacional de Elecciones (2016) Observatorio para la Gobernabilidad. *Participación Político-Electoral de la Mujer en el Perú*. Reporte 5, Serie EG [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/2C52F03092ACD9180525824900549E69/\\$FILE/Reporte_eg2016-5.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/2C52F03092ACD9180525824900549E69/$FILE/Reporte_eg2016-5.pdf)

Defensoría del Pueblo, (2019). “Participación Política de las Mujeres en el Perú: Elecciones Generales 2016 y Elecciones Regionales y Municipales

2018”. *Serie: Igualdad y No Violencia N°001 Autonomía en la toma de decisión*. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/IA_Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica.pdf

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil RENIEC (2012) *Plan Nacional contra los indocumentados 2011-2015*. P. 52. <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/218.pdf>

ACERCA DE LAS AUTORAS Y AUTORES

Aida Figueroa Bello



Investigadora del Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León (CITEJyC-UANL) (México). Investigadora Nacional SIN-CONACYT Nivel 1. *aida.figueroabl@uanl.edu.mx, aidafibe@gmail.com.*

Andréia Orsato



Doctorado en *Ciência Política/Programa de Pós Graduação em Ciência Política/Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)/2013*. Pós-doctorado en Educación - *Programa de Pós-Graduação em Educação/Universidade Federal de Pelotas, 2017*. Adscripción institucional: IFSul/Campus Pelotas -

Visconde da Graça. - Líneas de investigación actual: Género y democracia; Educación y género.

Arantza Campos Rubio



Es profesora Titular en el Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho (UPV-EHU). Imparte cursos de Doctorado en dicho departamento y en Universidades europeas y latinoamericanas de Directora y profesora del Master en Igualdad de Mujeres y Hombres: Agentes de Igualdad de la UPV-EHU. Autora de distintas publicaciones, las más recientes (2020) Tema I del Manual de Derecho Constitucional Español con perspectiva de género (Universidad de Salamanca) y la voz Iusfeminismo en el Diccionario de Feminismo dirigido por Rosa Cobo. Líneas de investigación Teoría Feminista del Derecho, Movimiento Feminista y Violencia contra las mujeres. Miembra de Plazandreok.

Claudia Moraga-Contreras



Doctora en Derecho por la Universidad del País Vasco. Profesora Asociada de la Universidad de Tarapacá, adscrita a la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas.

Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Género de la Universidad de Tarapacá.

Ha dirigido y desarrollado investigaciones en el área de la Teoría Feminista del Derecho, lo que le ha permitido adjudicarse proyectos de investigación en la materia y contar con artículos y capítulos de libros.

En el área de docencia, ha impartido diferentes cursos, destacando Teoría de las normas y Género y Derecho, ambos en la Universidad de Tarapacá.

En el área de gestión universitaria ha sido Directora de Equidad de Género de la Universidad de Tarapacá siendo responsable de diseñar, implementar y evaluar políticas, programas y normativas desde la perspectiva de género.

Dora Evangelina Eusebio Gautreau



Doctorado "Sobresaliente Cum Laude" en Sociedad Democrática, Estado y Derecho. Universidad del País Vasco. Licenciada en derecho, egresada de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). 1976. Maestría en Desarrollo y Relaciones Internacionales en el Caribe. Flacso. 2001. Abogada feminista investigadora y consultora. Escritora. Docente universitaria. Profesora Titular en Derecho de Familia I y Filosofía del Derecho. Autoría de libros, investigaciones y ponencias: Derechos de familia y de la personalidad, Derechos de familia. Normas relativas a menores. Migración y transnacionalidad en el Caribe. La igualdad diferenciada. La representación política de las mujeres en el nivel municipal. Críticurídica y feminismo crítico. Feminismo y teoría política feminista. Análisis genealógico. Idiomas: Español lengua materna. Francés. Nivel medio. Lee y traduce.

Greta Trangay V.



Doctora en Políticas Públicas y Gobernanza. Es maestra en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Ha desempeñado puestos de Dirección y Coordinación General a nivel Federal y Estatal. Ha publicado libros y artículos de revistas científicas nacionales y estatales.

Lucía Villalón Alejo



Licenciada y doctorante en Derecho. Profesora e Investigadora de Tiempo Completo, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Miembro del Cuerpo Académico 287 “Nicolaitas Construyendo Ciencia”. Perfil PRODEP 2018- 2021. Ponente en eventos académicos y autora de artículos de difusión en revistas especializadas sobre temas de Derechos Humanos, género, educación, derecho electoral y de acceso a la información.

Magdalena Vega Campos



Maestría en Educación Media Superior (Universidad Pedagógica Nacional). Licenciada en Derecho y profesora de asignatura en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH, Sistema @ Distancia; tutor virtual en la Universidad Virtual del Estado de Michoacán (UNIVIM). Colaboración en diversos libros; Pineda Solorio, María Elena y Vega Campos, Magdalena: Construcción de un proyecto de intervención a distancia de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH. ¿Cómo encontrar y fomentar los Valores que nos mantienen

juntos y felices?; Hacia una cultura nicolaita de paz; Las buenas prácticas ambientales y el saneamiento de agua residual abonan a una paz social; La Cultura de Paz como contrapeso a la violencia, entre otros. Diplomado de Tutoría, participación en diversos congresos como ponente y asistente. Correo electrónico: vegacamposm@gmail.com

Marco Antonio Tinoco Alvarez



Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo, Maestro en Ciencias con especialidad en administración Pública por el Instituto Politécnico Nacional, Doctor en Ciencias y Doctor en Derecho con mención honorífica, por el Centro de investigación y Desarrollo del Estado de Michoacan, fue Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI-I, Secretario del Instituto Mexicano del Amparo, Secretario de la Ilustre Academia Iberoamericana de Doctores, Miembro del Instituto Balear de la Historia, España, Miembro del Consejo Superior Europeo de Doctores y Doctores Honoris Causa, España, Profesor e Investigador de Tiempo Completo Titular “A” de la Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo, adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, correo electrónico: marco_milenio@hotmail.com

Margott Guadalupe Paucar Espinoza



Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca (España) Assistant Professor University of Minnesota, Morris. Investigadora

externa invitada por el grupo de Investigación INCIRENA aprobado por el Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Márcia Ondina Vieira Ferreira



Graduada em Filosofia (Licenciatura e Bacharelado - 1983) e Mestre em Educação (1987) pela Universidade Federal do Rio Grande Sul. Iniciou seus estudos de Doutorado em Sociologia na Universidade Complutense de Madri (Espanha, 1992), tendo obtido o título de Doutora em Sociologia pela Universidade de Salamanca (Espanha, 1997), reconhecido, no Brasil, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Concluiu, em 2004, estágio pós-doutoral na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Argentina (FLACSO). É Professora aposentada da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas, sendo atualmente professora permanente credenciada do Programa de Pós-Graduação em Educação da mesma unidade da UFPel, com orientação no Mestrado e no Doutorado. Foi Vice-Coordenadora (2001/2003) e Coordenadora (2008) do PPGE/UFPel. Desde 2009 é Bolsista de Produtividade em Pesquisa (2) e coordena o Grupo de Pesquisas Processo de Trabalho Docente, criado em 1999. Foi membro do Comitê Assessor de Educação e Psicologia da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul/FAPERGS (2013-2015). Integra a Rede de Pesquisadores e Pesquisadoras sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores e das Trabalhadoras em Educação (Rede ASTE) e a Rede de Estudos sobre Trabalho Docente (REDE ESTRADO). Integra o Conselho Editorial da Biblioteca Sindicalismo em Educação, da Editora Paralelo 15 (Brasília) e o Comitê Científico e Editorial da Coleção Cadernos de

Educação em e para os Direitos Humanos, da Editora da FURG. Tem sido consultora ad hoc de vários periódicos da área de educação, universidades e fundações de amparo à pesquisa. Tem participado de comissões organizadoras e comitês científicos de diversos eventos nacionais e internacionais da área de Educação. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Sociologia da Educação, atuando principalmente com os seguintes temas: trabalho docente, sindicalismo docente, docência e relações de gênero, diferenças culturais e desigualdades educativas, educação e formação de professores. Projeto de pesquisa em andamento: "Feminismos e atuação de mulheres em sindicatos de trabalhadoras/es em educação".

María Elena Arellano Diaz



Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), con grado de Magister en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo, Doctoranda de Derecho de la Universidad César Vallejo. Docente de la Universidad Tecnológica del Perú del curso Introducción al Derecho. Actualmente Fiscal Adjunta Provincial Provisional adscrita al Despacho de la Fiscalía de la Nación.

María Elena Pineda Solorio



Licenciada en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la UMSNH. Especialidad en Derechos Humanos y Cultura de Paz, Universidad Castilla la Mancha, Master en Derechos Humanos y Cultura de Paz,

Toledo, España. Doctora en Derecho en el IFIJUM (Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán). Ha publicado diversos libros como; *Propuestas para el diseño de un modelo educativo de educación a distancia de la UMSNH*, *Hacia una cultura nicolaita de paz*; *La Cultura de Paz como contrapeso a la violencia*, entre otros. Ponente en Congresos nacionales e internacionales. Tutora activa en el modelo individual y grupal. Correo electrónico: maria.pineda@umich.mx

Perla Jacaranda De Dienheim Barriguete



Licenciada en Medicina de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Maestría en Educación Médica por la Escuela Nacional de Salud Pública de Cuba, República de Cuba, Ministerio de Salud. Participación en diversos cursos, simposios y talleres médicos sobre cáncer, medicina interna, de Hígado y Páncreas, Psicología. Trabajo en cartel “Rediseño del Programa de la Asignatura de Histología Humana de la Carrera de Medicina de la Facultad de Ciencias Médicas y Biológicas UMSNH, publicación electrónica http://www.edumed2007.unam.mx/Trabajos_libres_jueves.pdf “Los principios de la Bioética”. Publicado en Revista Electrónica, <http://lasallius.googlepages.com/losprincipiosdelabioética>; Antología de Bioquímica y Fisiología para la Escuela de enfermería y Salud Pública, visible en la página http://www.enfermeriaysaludpublica.edu.mx/2009/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=101, etc; tutora activa. Correo electrónico: perla.de.dienheim@umich.mx

Omero Valdovinos Mercado



Es Licenciado en Derecho, por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, Maestro en Administración con especialidad en Factor Humano por la Universidad del Valle de México, Campus Mexicali, Baja California y Doctor en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Es docente de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de otras Universidades en el País. Es Investigador Nacional Nivel-I del Sistema Nacional de Investigadores, del CONACYT, México. Dirección electrónica profesional: omero.valdovinos@umich.mx

Ximena Ugarte T.



Abogada y defensora de los derechos humanos y feminista. Maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Asesora jurídica del Observatorio Nacional de Femicidios y abogada del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. Ha colaborado en publicaciones relacionadas sobre violencia contra las mujeres y desaparición de personas. Es Consejera Estatal de la Comisión de Búsqueda del Estado de México y acompaña y litiga casos de violencia feminicida.

**Reflexiones jurídico políticas
en torno a la equidad de género:
Brasil, Chile, España, México,
República Dominicana y Perú.**

La edición de un ejemplar (4.4 MB) fue preparada bajo la coordinación editorial de Lucía Villalón Alejo, María Elena Pineda Solorio y Arantza Campos Rubio.

Diseño de cubierta: Pineda Solorio.

Diseño de interiores y composición: Editorial Cienpozueros, S.A.

Primera edición electrónica en formato PDF: noviembre, 2020

D. R. © 2020. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
Santiago Tapia 403, Centro, C.P. 58000, Morelia, Michoacán, México.

ISBN: 978-607-8717-06-4

La presente publicación contó con dictámenes de expertos externos de acuerdo con las normas editoriales de la UMSNH.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

Hecho en México.

Las investigaciones que integra las páginas del libro “Reflexiones jurídico políticas en torno a la equidad de género: Brasil, Chile, España, México, República Dominicana y Perú”, revelan una mirada necesaria y actual de lo importante que es la participación de las mujeres en la transformación política, ya que sin ellas la esfera pública está vacía, ya no es posible y simplemente es ajena a la igualdad.

La exclusión de la participación femenina en el predominio patriarcal debe erradicarse para evolucionar en la inclusión de estilos de hacer política con y para mujeres eliminando la violencia y hacerlas protagonistas en la toma de decisiones en beneficio de todos.

Desde esa perspectiva en las páginas del texto se cuestiona el por qué el Poder legislativo brasileño aún está sub-representado por mujeres, cuya respuesta quizás se encuentre en el diseño del sistema electoral; retrata la experiencia chilena destacando las acciones afirmativas alcanzadas en 2017; compara el Derecho electoral en una comunidad autónoma española, en ese país ibérico y en México, evidenciando la necesidad de incluir a las mujeres; se reclama la necesidad de armonizar lo institucional-estructural con lo socio-jurídico, e identifica un nuevo paradigma de la violencia de género: la violencia obstétrica.

También se alude a la necesidad de que los marcos normativos constituyan una agenda de género que incremente la participación de las mujeres, así como la necesidad de contar con políticas públicas de género para erradicar la discriminación y la violencia; lo insuficiente que resulta la postulación de candidatas mujeres en la República Dominicana y el cambio necesario para que ello se transforme en ocupar cargos para alcanzar la paridad, concluyendo en un estudio completo evolutivo de la participación política de las mujeres en Perú.

Esos análisis heterogéneos sobre la política y las mujeres son necesarios en la transformación vertiginosa de las últimas décadas, la cual exige y necesita de las mujeres, porque su participación es indispensable para cambiar el conocimiento, el poder y la forma de vida para construirlo diferente desde el aporte que emerge exclusivamente de la mirada femenina, la cual sólo será posible con la toma de decisiones por parte de todos en los que se incluyan a las mujeres para que trasciendan a la esfera pública de vivir en inclusión e igualdad.

Sin duda, las propuestas de análisis y reflexiones que se realizan en las nueve investigaciones con la aportaciones de 15 investigadores, de orígenes y formaciones distintas, coinciden en la preocupación de discutir, cuestionar, pero sobre todo proponer alternativas reales de análisis para incentivar y lograr la participación política de las mujeres.

Dr. Héctor Daniel García Figueroa

