

## La paridad de género en los poderes de la Unión en México: de la norma a la realidad

### *Gender parity in the branches of government in Mexico: from the norm to reality*

Recepción: 26 de marzo de 2020

Aceptación: 29 de mayo de 2021

Ana Elena FIERRO FERRÁEZ\*

Adriana Nichte Ha BURGOS ROJO\*\*

**RESUMEN:** La creciente presión hacia el Estado mexicano, para que incorpore la perspectiva de género en su conformación, llevó a la reforma constitucional de paridad de género. Los poderes federales han optado por diferentes diseños normativos para afrontar el reto. No obstante, al contrastar el plano normativo con el fáctico es posible encontrar una distancia considerable. En este artículo se busca explorar la distancia entre la normatividad y el ejercicio de los derechos de paridad de género en el Gobierno federal, a partir del análisis de tres problemáticas: la disparidad salarial entre hombres y mujeres, el problema de los techos

**ABSTRACT:** *The growing pressure on the Mexican State to incorporate a gender perspective in its conformation led to the constitutional reform of gender parity. The federal powers have opted for different normative designs to face the challenge. However, when contrasting the normative level with the factual one, it is possible to find a considerable distance. This article seeks to explore the distance between regulations and the exercise of gender parity rights in the federal government, based on the analysis of three problems: the gap salaries between men and women, the problem of glass ceilings, and the difficulties for women to*

---

\* Doctora en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; maestra en derecho por la Universidad de Georgia, y en filosofía por la Universidad Anáhuac; directora de internacionalización de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey; profesora de Derecho Constitucional, Administrativo y MASC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6683-054X>; [ana.fierro@tec.mx](mailto:ana.fierro@tec.mx).

\*\* Maestra en administración y políticas públicas, ha sido profesora de Administración Pública y Derecho en la UNAM y el CIDE. ORCID: [0000-0001-5379-9889](https://orcid.org/0000-0001-5379-9889); [adriana.burgos@hotmail.com](mailto:adriana.burgos@hotmail.com).

de cristal, y las dificultades de ejercicio efectivo del poder para las mujeres dentro del Poder Legislativo.

*effectively exercise power in the legislative branch.*

**Palabras clave:** equidad de género, equidad sustantiva, paridad de género, techo de cristal, derechos sociales, México.

**Keywords:** *gender equity, substantive equity, gender parity, glass ceiling, social rights, Mexico.*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El problema de los derechos ficticios*. III. *La paridad de género de jure en México*. IV. *Paridad de género de facto en México*. V. *El Poder Ejecutivo y la disparidad salarial*. VI. *El Poder Judicial y el techo de cristal*. VII. *El poder fáctico dentro del Congreso de la Unión*. VIII. *Reflexiones finales*. IX. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

La distancia entre la norma y la realidad es motivo de reflexiones diversas en la ciencia jurídica. Es frecuente que legisladores y gobernantes festejen la emisión de una ley o la reforma a preceptos constitucionales, sobre todo en materia de derechos humanos, como importantes logros; dando la sensación de que el acto normativo por sí mismo fuera capaz de reconfigurar la realidad. Esta es una falacia peligrosa, especialmente cuando se trata de derechos sociales. Es decir, aquellos derechos que requieren de acciones del Estado para asegurar su eficacia (Abramovich, Añón y Courtis, 2003) como es el caso de la paridad de género. De ahí que juristas de diversas latitudes insisten en la necesidad de analizar la distancia entre la existencia de los derechos *de jure* y su ejercicio eficaz *de facto* (Law y Versteeg, 2013). Incluso, en algunas ocasiones se ha propuesto que la poca eficacia de los derechos los torna en ficticios. Entender cuáles son, tanto las omisiones del Estado, como los obstáculos que dificultan o impiden el ejercicio eficaz de los derechos es indispensable para determinar su grado de satisfacción y, por ende, la calidad del Estado de derecho del país (Shapiro, 1993). En particular, en materia de paridad de género la distancia entre la normativa y el ejercicio efectivo es muy importante pues conlleva la po-

sibilidad de contar con acceso a los mecanismos que permiten el ejercicio de los demás derechos (Pautassi, 2012).

En México, el problema de la brecha entre los derechos normativizados y su ejercicio eficaz, sobre todo tratándose de derechos sociales, es grande. Por ello, en este artículo se busca explorar la distancia entre la normatividad y el ejercicio de los derechos de paridad de género en el Gobierno mexicano, en el ámbito federal, a partir del análisis de tres problemáticas: la disparidad salarial entre hombres y mujeres, analizando el caso de la administración pública federal; el problema de los techos de cristal, es decir las dificultades de acceso a la alta dirección o como juzgadoras dentro de la carrera judicial, y las dificultades del ejercicio efectivo del poder de las legisladoras.

## II. EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS FICTICIOS

En su estudio sobre efectividad de las Constituciones en el mundo, David Law y Mila Versteeg (2013) señalan que, aunque en la actualidad existen importantes movimientos que han empujado a los Estados a reconocer en sus textos constitucionales más derechos humanos, la cantidad de estos derechos, que en la práctica realmente son efectivos, crece a una tasa mucho menor: aunque los países prometen un número cada vez mayor de derechos constitucionales, la gama de derechos que defienden en la práctica, en la mayoría de los casos, ha crecido con mucha más lentitud. De manera que la distancia entre la protección a los derechos constitucionales *de jure* y su goce y ejercicio efectivo *de facto* aún es importante. Existen constituciones con un listado escueto de derechos que presentan un alto índice de efectividad, como los casos de Finlandia, Eslovenia, Suiza, España, Chile, Suecia, Nueva Zelanda y Uruguay, y constituciones con un extenso listado de derechos que no logran implementarse como Nigeria, Myanmar, Sudán, Rusia, Vietnam, Congo y Afganistán. De acuerdo con este estudio, el caso de México se encuentra en el promedio (Law y Versteeg, 2013). Específicamente, en cuanto a los derechos sociales, que requieren de implementación de políticas públicas concretas para su efectividad, existe una asociación entre un mayor número de derechos en papel y un menor respeto por ellos en la práctica. Esto se aprecia de modo particular en los derechos sociales de las mujeres. Como muestra la tabla 1, para 2010, sólo el 14% de los países que reconocían constitucionalmente

la equidad de género, la garantizan plenamente (Law y Versteeg, 2013: 912).

TABLA 1. RESPETO POR LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

Garantía constitucional formal	Proporción y porcentaje de países que respetan por completo la garantía constitucional			
	1981	1990	2000	2010
Equidad de género: económica	0/21 (0.0%)	0/23 (0.0%)	1/35 (2.9%)	5/37 (13.5%)
Equidad de género: social	0/18 (0.0%)	0/23 (0.0%)	3/44 (6.8%)	7/49 (14.3%)

FUENTE: Law, David y Versteeg, Mila, *Sham Constitutions*, 2013, p. 913.

El estudio de Law y Versteeg (2013) señala que no existe correlación alguna entre el reconocimiento formal de los derechos en las constituciones y el grado de respeto por ellos en la práctica en los últimos 25 años. En el caso de los derechos sociales de las mujeres, se señala que no existe correlación entre la protección *de jure* y el respeto *de facto*. Respecto a los derechos económicos de las mujeres, dicha correlación es incluso negativa. De ahí la importancia de reconocer que la formalización de los derechos dentro de las constituciones es un paso necesario para el fortalecimiento de los derechos, pero no suficiente. Sobre todo, tratándose de los derechos sociales que, a diferencia de las libertades (como asociación, expresión y culto) en la que basta con que el Estado no interfiera en la manifestación de las personas para que éstos se ejerzan, requieren de acciones decididas de los Gobiernos para lograr su eficacia. En concreto, cuando se trata de grupos desaventajados cuyas posibilidades de exigencia o reclamo suelen ser limitadas, la efectividad de los derechos se ve disminuida. Así, resulta imperioso “nombrar y avergonzar a los gobiernos, generar publicidad y centrar la atención de forma que la brecha entre los derechos sociales *de jure* y *de facto* sea inexistente o al menos se reduzca de forma considerable” (Law y Versteeg, 2013: 870-872).

En este sentido, la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing representó un parteaguas en los avances hacia la paridad de género. En 1995, esta Conferencia Mundial estableció en su plataforma de acción que “los gobiernos y otros actores tienen que apoyar una política activa y visible que integre de manera coherente una perspectiva de género en todos los programas y en todas las políticas. De esta manera, se podrán analizar las

posibles repercusiones de las decisiones sobre mujeres y hombres antes de las tomas de éstas” (Organización de las Naciones Unidas, 1995). Este compromiso en favor de la transversalidad fue firmado por 189 países. Sin embargo, los resultados del Índice Global de la Brecha de Género (IGBG), publicado por el Foro Económico Mundial, muestran un panorama poco satisfactorio sobre la distancia entre estos derechos *de jure* y *de facto* en materia de equidad de género. El IGBG pretende capturar la magnitud de la(s) disparidad(es) con base en el género y medir su progreso en el tiempo. En su edición de 2018, el reporte analiza el progreso de 149 países hacia la equidad de género en una escala de 0 a 1, donde 0 representa disparidad y 1 paridad. El índice considera cuatro dimensiones, a saber: participación económica y oportunidades; logros educativos; salud y esperanza de vida, y empoderamiento político (Foro Económico Mundial, 2018). Entre los principales hallazgos del IGBG, 2018, se menciona que: a nivel global, la distancia alcanzada hacia la paridad es de 68%, es decir, aún persiste, en promedio, una brecha de género de 32%. En las cuatro dimensiones analizadas, el informe arroja que la mayor disparidad de género ocurre en materia de empoderamiento político, con una brecha de 77.1%; la brecha sobre participación económica y oportunidades es la segunda más grande, con 41.9%, mientras que las brechas en materia de logros educativos, salud y esperanza de vida son significativamente menores con 4.4 y 4.6%, respectivamente (Foro Económico Mundial, 2018). Aun cuando la brecha de empoderamiento político es mayor que la brecha en participación económica, la primera se está cerrando con mucha mayor rapidez que la segunda: “Si bien la paridad política podría lograrse en 107 años, las proyecciones para el empoderamiento económico, desde los salarios hasta el control financiero sobre los activos, es de 202 años” (BBC, 2018).

El informe más reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres se acerca al 20%. En cuanto a la participación de las mujeres en el mundo laboral, la OIT indica que “ellas representan menos del 35% de los puestos gerenciales a nivel global” (BBC, 2018). En los cargos públicos también se encuentra evidencia del techo de cristal. De acuerdo con el IGBG 2018, de los 149 países evaluados, las mujeres son jefas de Estado sólo en 17 países, lo que apenas representa un poco más del 11%. De igual modo, el índice señala que sólo 18% de los ministros y 24% de los representantes parlamentarios son mujeres (Foro Económico Mundial, 2018).

En la tabla 2 puede apreciarse el comportamiento de la brecha de género en el caso puntual de México. Para fines de esta publicación, se presentan ahora los resultados del IGBG de 2018, que son previos a las reformas constitucionales en materia de paridad de género celebradas en México en 2019, a fin de apreciar los cambios que la reforma motiva.

TABLA 2. PUNTUACIONES GLOBALES, MÉXICO, 2018

	<i>Índice global</i>		<i>Participación económica y oportunidades</i>		<i>Logros educativos</i>		<i>Salud y esperanza de vida</i>		<i>Empoderamiento político</i>	
	Posición	Puntuación (0-1)	Posición	Puntuación (0-1)	Posición	Puntuación (0-1)	Posición	Puntuación (0-1)	Posición	Puntuación (0-1)
México	50	0.721	122	0.574	58	0.996	50	0.979	27	0.335

FUENTE: Elaboración propia con base en World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report*, 2018, p. 10.

De 149 países, México ocupó la posición 50 a nivel global, con un puntaje de 0.721, lo que representa una brecha de género de 28%. A nivel desagregado, México obtuvo su mejor puntaje en la dimensión de logros educativos (0.996), seguida de la dimensión salud y esperanza de vida (0.979). En contraste, las puntuaciones más bajas se dan en la dimensión de participación económica (0.574) en la que ocupa la posición 122, y en la dimensión política, con un puntaje de 0.335, lo que se traduce en una brecha de 67%. La tabla 3 muestra que, a nivel regional (América Latina y el Caribe), México ocupa la posición 12 de 24 países evaluados. Nicaragua, Barbados y Costa Rica ocupan los tres primeros lugares.

TABLA 3. PUNTUACIONES POR REGIÓN, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<i>País</i>	<i>Posición regional</i>	<i>Posición global</i>	<i>Puntaje global</i>
Nicaragua	1	5	0.809
Barbados	2	21	0.753
Costa Rica	3	22	0.749
Cuba	4	23	0.749
Bolivia	5	25	0.748
Bahamas	6	30	0.741
Argentina	7	36	0.733

Colombia	8	40	0.729
Ecuador	9	41	0.729
Jamaica	10	44	0.724
Panamá	11	45	0.722
México	12	50	0.721
Perú	13	52	0.72
Chile	14	54	0.717
Uruguay	15	56	0.715
Venezuela	16	64	0.709
Honduras	17	68	0.706
República Dominicana	18	74	0.701
Surinam	19	79	0.695
El Salvador	20	87	0.69
Brasil	21	95	0.681
Paraguay	22	104	0.672
Guatemala	23	107	0.668
Belice	24	111	0.662

FUENTE: Elaboración propia con base en World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report*, 2018, p. 26

El Índice Global de la Brecha de Género ofrece un panorama general sobre las barreras que enfrentan las mujeres en comparación con los hombres. En el caso de México, sobresalen dos tipos de barreras, la económica y la política. Por mencionar un ejemplo, al analizar la equidad del ingreso entre hombres y mujeres para trabajo similar, México ocupa la posición 134 del índice, con una puntuación de 0.475. Dentro de la brecha política, el índice destaca que en México prácticamente no han existido jefaturas de Estado desempeñadas por mujeres. Aunado a estas restricciones, y en concordancia con el principio de paridad de género, es importante resaltar la barrera del poder fáctico, es decir, una vez que se vencen la barreras económicas y políticas, qué tan efectivo es el poder de las mujeres en la toma de decisiones. Por tal motivo, en este artículo se toman en cuenta tres tipos de restricciones para las mujeres en el Gobierno: económicas, de acceso y de poder. Para el primer caso, restricciones económicas, se revisará la disparidad en el ingreso en el Poder Ejecutivo federal. En el caso

de las restricciones de acceso, se analizará el techo de cristal en la carrera judicial dentro del Poder Judicial de la Federación. Por último, se estudiará el ejercicio de poder efectivo de las legisladoras en la toma de decisiones dentro del Congreso de la Unión.

### III. LA PARIDAD DE GÉNERO *DE JURE* EN MÉXICO

La legislación electoral vigente logró que en las elecciones federales de 2018, por primera vez en México, el Poder Legislativo federal sea paritario; sin embargo, diversas legisladoras han apuntado que, tanto en la designación de comisiones como en la toma de decisiones, la disparidad de poder entre legisladoras y legisladores resulta notoria. Así, el pasado 23 de mayo de 2019, las legisladoras festejaron en el Congreso de la Unión las reformas constitucionales<sup>1</sup> que buscan garantizar la paridad de género en los tres poderes de la Unión, en los órganos autónomos y en los Gobiernos estatales y municipales. Entre los principales alcances de estas reformas, se encuentran (*El Financiero*, 2019):

- Permitir que la mitad de los cargos públicos a nivel federal, estatal, municipal y en órganos autónomos sean para mujeres.
- Fomentar el principio de paridad en los partidos políticos, postulando candidaturas en forma igualitaria de acuerdo con las reglas que marque la ley electoral, garantizando la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ejercicio del poder público.
- Incluir el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.
- La ley que regule la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación deberá incorporar la paridad de género para la integración de los órganos jurisdiccionales federales.

La reforma constitucional refleja una labor de varias legislaturas previas por fomentar la paridad de género. Anteriormente, sucesivas reformas

---

<sup>1</sup> El 6 de junio de 2019 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.



a la legislación electoral lograron que por primera vez en el Congreso exista hoy igual número de mujeres y hombres legisladores. Además, diversas leyes propugnan desde hace varios años por la protección de los derechos de las mujeres. Del mismo modo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, como su antecesor, reconoce entre los problemas por atender en el país el de “igualdad de género, no discriminación e inclusión”. Este tema representa, al igual que en la edición 2013-2018, el primero de los ejes transversales del PND, y enfatiza la importancia de que las mujeres “obtengan salarios iguales que los hombres, por realizar los mismos trabajos que éstos...” (Cámara de Diputados, 2019: 34 y 35). Asimismo, el eje “Igualdad de género, no discriminación e inclusión”, señala que el Gobierno de México se ajustará a cinco criterios (Cámara de Diputados, 2019: 34 y 35):

- 1) La universalidad de los derechos humanos implica que la política pública deberá garantizar que no se discrimine por motivos de índole socioeconómica, de género, origen étnico, orientación sexual, nacionalidad, condición de discapacidad o ciclo de vida.
- 2) Deberán existir medidas especiales para lograr la igualdad sustantiva, ya sea de nivelación, de inclusión o acciones afirmativas, tendientes a transformar las desigualdades relacionadas con injusticias de índole socioeconómica, de género, origen étnico, orientación sexual, condición de discapacidad o etapa de ciclo de vida.
- 3) En los casos correspondientes, las políticas públicas deberán garantizar la protección especial a los grupos que han sido históricamente marginados.
- 4) Las políticas públicas siempre deberán reconocer en su diseño e implementación las desigualdades y la discriminación estructural que vive la población a la que busca atenderse con las mismas, incluyendo la pertinencia cultural de las soluciones que plantee.
- 5) Las políticas públicas deberán considerar las brechas de desigualdad de las mujeres, comunidades indígenas y de otros grupos históricamente discriminados, con el resto de la población, así como regiones marginadas, por lo que se deberá generar información diferenciada para evaluar los avances al respecto.

Al apearse a estos principios, la administración actual manifiesta su compromiso a garantizar la no discriminación, consolidar una igualdad sustantiva, otorgar protección a grupos vulnerables, reconocer las desigualdades y discriminación estructural que vive la población que se desea atender y generar información diferenciada con base en la desigualdad de los grupos históricamente discriminados. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo, en línea con la reforma constitucional y los tratados internacionales, hace referencia al concepto de igualdad sustantiva. Al respecto, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>2</sup> (CEDAW, por sus siglas en inglés), establece en su Recomendación General número 25, que el fin general de la Convención, que deberá ser atendido por todos los Estados parte,<sup>3</sup> “es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con miras a lograr la igualdad *de jure* y *de facto* entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos” (Organización de las Naciones Unidas, 2004). En este tenor, la interpretación de la CEDAW respecto a la igualdad sustantiva es que “un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad *de facto* con el hombre” (Organización de las Naciones Unidas, 2004). Adicionalmente, la Recomendación General número 25 de la Convención señala que “La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o *de facto*” (Organización de las Naciones Unidas, 2004). Es decir, el concepto de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres debe verse reflejado en la transición del plano normativo al plano fáctico.

Así, la reforma constitucional y el establecimiento de la paridad de género como un eje transversal del PND deben entenderse sólo como los puntos de partida para la garantía del derecho. La efectividad de la paridad de género requiere de la implementación de políticas públicas y acciones que la lleven a la realidad. A la vez de contar con mecanismos de seguimiento que permitan evaluar el grado de avance en su implementación. Hasta ahora, el énfasis ha sido en el establecimiento *de jure* de los derechos que permitan la paridad de género. Sin embargo, en el plano de los hechos la efectividad de éstos es precaria.

---

<sup>2</sup> Esta Convención fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y entró en vigor en 1981.

<sup>3</sup> La CEDAW fue firmada por México en 1980 y ratificada en 1981.

#### IV. PARIDAD DE GÉNERO *DE FACTO* EN MÉXICO

En agosto de 2007 tuvo lugar el Consenso de Quito, en el marco de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. En dicho Consenso:

...los Estados reconocieron 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, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

En este sentido, el concepto de paridad “es la redefinición de un nuevo contrato social entre hombres y mujeres” y “tiene como fin transformar todos los ámbitos de la vida en sociedad, incluyendo el privado”. Su inclusión no sólo recae “sobre los órganos colegiados como Parlamentos, Asambleas, Congresos y Legislaturas sino también se extiende a las instancias del poder ejecutivo y poder judicial como ramas del gobierno”. La paridad “persigue un aumento cuantitativo de mujeres en los espacios de representación política y de toma de decisiones, pero también pretende un impulso cualitativo a fin de profundizar procesos más democráticos en el ámbito de la política” (Tula, 2017).

De acuerdo con Leticia Bonifaz (2016), la paridad significa igualdad, no es ni debe considerarse una medida de acción afirmativa de carácter temporal o una medida compensatoria. “La paridad es un principio constitucional que tiene como finalidad la igualdad sustantiva entre los sexos... es una medida permanente para lograr la inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública”. Por lo tanto, “la mejor forma de garantizar los derechos de las mujeres y de los grupos en situación de vulnerabilidad es el reconocimiento expreso en el marco normativo de sus derechos y del modo de materializarlos. La aplicación explícita del principio y regla de paridad en la integración en todos los espacios de decisión pública es el siguiente paso” (Bonifaz, 2016). Esta paridad *de jure* debe ir acompañada de las acciones que permitan su materialización en la realidad; por ello, ciertos autores —como Pautassi (2012)— han señalado que si se reconoce

a la igualdad como el punto de partida de los derechos humanos y por ende del acceso a su ejercicio, el reconocimiento *de jure* en las constituciones de la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones no resulta suficiente para lograr su materialización en la realidad. Dado que el género es considerado uno de los más poderosos principios de diferenciación social que existe, al producir desigualdades y discriminaciones, los esfuerzos por lograr la paridad de género no pueden quedar limitados a su reconocimiento *de jure*, pues contrario a lo que proclaman algunos hacedores de políticas, el solo impulso a los derechos de las mujeres no significa el empoderamiento de las mujeres en automático. Se necesita generar una dinámica donde el reconocimiento de derechos, el empoderamiento y la paridad en materia económica y de acceso al poder logren que en todos los ámbitos las mujeres sean consideradas como iguales a los hombres (Dufflo, 2012). En efecto, estudios como los de Mendelberg, Childs, Krook, Elin, Lee y Bjarnegård han demostrado que la brecha entre dar voz a las mujeres y darle verdadera autoridad en la toma de decisiones públicas no se cierra con garantizar simplemente una paridad numérica, a través de la ley, sino que es necesario una revisión de las reglas de deliberación y de las prácticas informales de participación y selección en el ejercicio del poder para hablar de igualdad verdadera (Bjarnegård y Kenny, 2016; Childs y Krook, 2006; Karpowitz, Mendelberg y Lee, 2012).

En este tenor, la inclusión de acciones afirmativas, o cuotas de género, en las legislaciones ha sido determinante en muchos países de Latinoamérica. Sin embargo, “pese a reconocer la eficacia de las medidas afirmativas y más aún de la legislación sobre paridad en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua”, los efectos de las medidas para lograr una mayor representación política de las mujeres son limitados si “no van acompañadas de un plan integral multidimensional que implique a todos los niveles territoriales de gobierno y a todos los poderes del Estado”. El tránsito hacia una paridad efectiva debe acompañarse de un esfuerzo por erradicar factores estructurales, estereotipos y cultura sexista que genera discriminación, “tanto en el ámbito político, público y social y en todas las dimensiones: familiar, económica, cultural, política, medioambiental” (Tula, 2017).

Asimismo, en su Recomendación General número 33 sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer observa en la práctica:

...una serie de obstáculos y restricciones que impiden a la mujer realizar su derecho de acceso a la justicia en pie de igualdad, incluida una falta de protección jurisdiccional efectiva de los Estados partes en relación con todas las dimensiones del acceso a la justicia. Esos obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, debido a factores como los estereotipos de género, las leyes discriminatorias, los procedimientos interseccionales o compuestos de discriminación y las prácticas y los requisitos en materia probatoria, y al hecho de que no ha asegurado sistemáticamente que los mecanismos judiciales son física, económica, social y culturalmente accesibles a todas las mujeres (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

De este modo, la paridad de género *de facto* es un indicador de cuán democrático es un sistema político. El apego a la paridad de género, sobre todo en las instituciones que ejercen el poder, pone de manifiesto la calidad de su democracia y la fortaleza del Estado de derecho. Para lograr la paridad de género no basta con definirlo dentro de las constituciones como un derecho o desarrollarlo en las leyes, sino que es necesario, como señala Rodríguez Gustá (2008), integrar sistémica y comprensivamente las nociones de desigualdad entre los sexos en la hechura de las políticas públicas, su dinámica de ejecución y evaluación. En el caso de México, como se explica en las siguientes secciones, si bien existe a nivel normativo el reconocimiento de la paridad de género como un derecho, las políticas públicas, aún al interior de los órganos del Estado, distan mucho de lograr la garantía efectiva de estos derechos.

## V. EL PODER EJECUTIVO Y LA DISPARIDAD SALARIAL

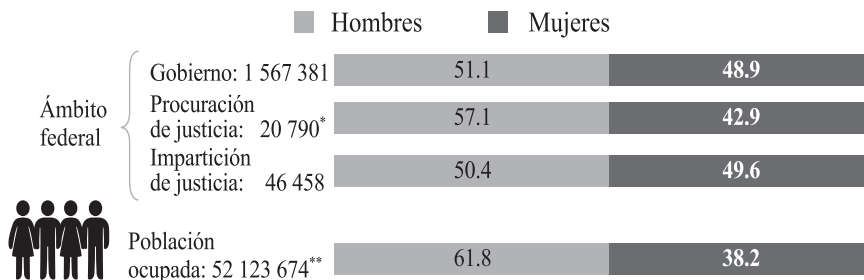
En el caso de la administración pública federal, si bien existe una proporción similar de hombres y mujeres laborando en ella, la inequidad salarial por sexo es persistente. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece en su artículo 2o. que la equidad de género será un principio rector en el sistema de profesionalización. Asimismo, señala, en su artículo 14, que el subsistema de planeación de recursos humanos: “Calculará las necesidades cuantitativas de personal... con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y... promueva y garantice la equidad de género...”. El artículo 21 precisa que

no podrá existir discriminación por razón de género. Y el artículo 32, en materia de acceso al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, señala que se procurará el equilibrio entre ambos géneros. No obstante, de acuerdo con el informe “Brecha salarial de género en México”, publicado por el Instituto Nacional de las Mujeres (2016), los ingresos monetarios de las mujeres son, en promedio, menores en comparación con los de los hombres. Además, las brechas salariales varían de acuerdo con las distintas características de la población que fueron consideradas en dicha publicación, como la ocupación. Al examinar los ingresos medios de la población subordinada, según el grupo de ocupación, se observa que los ingresos más elevados se obtienen en la categoría de “funcionarios/os, directivos/os y jefas/es”. No obstante, la brecha salarial en esta categoría es de -25.3%, con ingresos de \$20,579 para los hombres y \$15,731 para las mujeres. Ahora bien, al analizar los ingresos y las brechas salariales de la población subordinada, según la clasificación de la empresa donde trabaja, se aprecia que las instituciones de Gobierno presentan los ingresos más elevados para mujeres (\$9,707) y la menor brecha salarial respecto al resto de categorías (-16.5%).

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que los servidores públicos que laboran en la administración pública (con excepción de las instituciones públicas de procuración de justicia) tienen una distribución muy similar entre hombres y mujeres: en el ámbito federal se contabilizó 51.1% de personal masculino y 48.9% de personal femenino. En el ámbito estatal se reportó 46.7% y 53.3% para personal de hombres y mujeres, respectivamente. “Esto contrasta con la distribución observada en el resto de la economía donde el 61.8% de los trabajadores eran hombres y 38.2% mujeres” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018). Véase gráfica 1 en la siguiente página.

Empero, en cuanto a la equidad salarial por sexo, las cifras no son alentadoras, pues se aprecia que: “la proporción de mujeres que recibía más de 20 mil pesos mensuales era menor que la de hombres”. En 2016, en el Gobierno federal, 13.1% de mujeres percibía un ingreso mensual superior a los 20 mil pesos, mientras que esta cifra ascendía a 27% en el caso de los hombres. De igual modo, en el ámbito federal, 67.1% y 51.4% de los hombres recibían más de 20 mil pesos mensuales en los casos de procuración e impartición de justicia respectivamente, en contraste con 43.2% y 40.3% para el caso de las mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018). Véase gráfica 2, más adelante.

**GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PERSONAL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS POR ÁMBITO DE GOBIERNO Y FUNCIÓN, SEGÚN SEXO, 2016**



\* Se refiere a personal de 2015.

\*\* Se refiere a la población ocupada al cuarto trimestre de 2016.

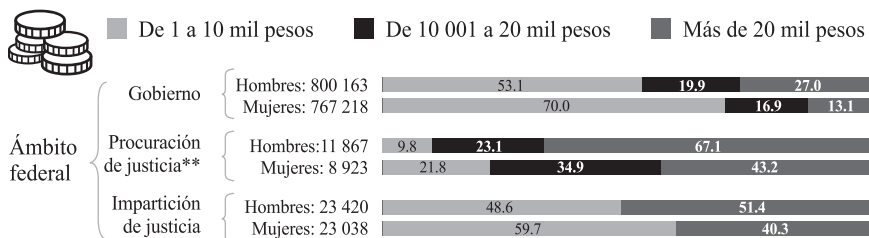
FUENTE: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales y Federal, 2017.

INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatales y Federal, 2017 y 2016.

INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatales y Federal, 2017.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

**GRÁFICA 2. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PERSONAL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS POR ÁMBITO DE GOBIERNO, FUNCIÓN Y SEXO, SEGÚN RANGO DE INGRESO MENSUAL, 2016**



\* No se presenta el porcentaje de servidores de los que no se especificó el rango de ingreso, ya que es menor al 1%.

\*\* Se refiere al personal de 2015.

NOTA: Se omite el personal sin paga para el ámbito estatal, 778 servidores públicos de administración pública, 2 de procuración de justicia y 1 de impartición de justicia.

FUENTE: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales y Federal, 2017.

INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatales y Federal, 2017 y 2016.

INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatales y Federal, 2017.

Al respecto, Eva Arceo (2018) señala que en México las mujeres obtienen un menor salario en promedio que los hombres, y “si bien esta brecha puede ser explicada, en parte, por discriminación explícita en el mercado

laboral... pueden existir otros canales que contribuyan a la explicación”, entre ellos los estereotipos de género, tales como el comportamiento esperado de las mujeres en la negociación salarial o la idea de que los hombres son quienes mantienen el poder. Estos prejuicios también se encuentran en la administración pública como muestra la evidencia de párrafos arriba, por lo que el sólo hecho de que la Ley Federal del Servicio Profesional propugne por la paridad de género, o incluso que ahora sea un mandato constitucional, no es suficiente para eliminar estos estereotipos. Políticas proactivas, dentro de la administración pública, que primero hagan conscientes los prejuicios y busquen abatirlos resultan necesarios. Un primer paso es generar consciencia sobre las brechas salariales y su arbitrariedad. Para ello, las herramientas del acceso a la información pública resultan útiles, si bien en México la Ley General de Transparencia obliga a todos los organismos públicos a publicar en sus páginas de internet los sueldos de los servidores públicos, éstos se hacen por cargo, por lo que no es posible conocer el género de quien lo ocupa. Lograr que al menos se señale en cada caso el género, permitiría evidenciar las diferencias (Arceo 2018), y puede constituir una herramienta para exigir la paridad. Lo que va en línea con las ideas de Duflo (2012), en el sentido de que el empoderamiento de la mujer y el desarrollo económico están íntimamente interrelacionados. Que las mujeres tengan acceso al mercado laboral formal permite su empoderamiento, lo que conlleva cambios en la toma de decisiones, y tiene un impacto directo en el desarrollo de un país.

## VI. EL PODER JUDICIAL Y EL TECHO DE CRISTAL

En el Poder Judicial de la Federación, el principal problema es el techo de cristal. Aunque los reportes del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) suelen remarcar el éxito de sus políticas de género por contar con 50% de personal femenino, en la conformación de la Suprema Corte de Justicia se aprecia que de 11 ministros sólo 2 son mujeres. Sólo el 25% de las juezes de Distrito (JD) son mujeres y 18% magistradas.

El concepto “techo de cristal” es empleado desde finales de los años ochenta del siglo XX para designar una barrera invisible que impide a las mujeres altamente calificadas alcanzar puestos de responsabilidad en las organizaciones en las que trabajan. También es definido como “un entramado de obstáculos invisibles que impide a las mujeres calificadas



alcanzar posiciones de poder dentro de las organizaciones” (Camarena y Saavedra, 2018). Este concepto fue utilizado para analizar la carrera laboral de mujeres que, teniendo una trayectoria profesional y un nivel de competencia alto en sus lugares de trabajo, se topaban con un freno al intentar avanzar en sus carreras. El denominado techo de cristal alude a una última barrera basada en prejuicios hacia las mujeres que les impide avanzar a posiciones de más alto nivel (Camarena y Saavedra, 2018). El análisis del techo de cristal busca evidenciar que las mujeres están subrepresentadas: al analizar la carrera laboral de mujeres que habían tenido altas calificaciones en sus trabajos gracias a su formación educativa de nivel superior, su experiencia laboral indicaba que en determinado momento se encontraban con un tope invisible que les implicaba una detención en sus trabajos (Burin, 2008). De acuerdo con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CNPEVCM):

El techo de cristal se refiere al conjunto de normas no escritas al interior de las organizaciones que dificulta a las mujeres tener acceso a los puestos de alta dirección. Su carácter de invisibilidad es resultado de la ausencia de leyes y códigos visibles que impongan a las mujeres semejante limitación. Desde un principio [este concepto] se utilizó para hacer referencia a las barreras que la mujer tiene para avanzar en la escala laboral, que no son fácilmente detectables, pero suelen ser la causa de su estancamiento.

En este sentido, “El techo de cristal representa un obstáculo para el crecimiento y presencia de las mujeres en las organizaciones” (CNPEVCM). Este límite detiene la ascensión piramidal de las mujeres hacia puestos de alta jerarquía (CNPEVCM). En el caso de los cargos públicos, resulta en que las decisiones de política pública siguen siendo tomadas casi en exclusiva por varones. Tratándose de juzgadores, esto es especialmente delicado, pues significa que decisiones sobre libertad, patrimonio, custodia de hijos, conflictos laborales y violaciones a derechos humanos de mujeres son juzgadas desde la perspectiva masculina.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) regula la carrera judicial, sus disposiciones son aparentemente neutras, pues respecto del ingreso al Poder Judicial, el ascenso o la movilidad no hace distinción alguna entre hombres y mujeres (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009). Para el caso de los titulares de órganos jurisdiccionales, como jueces y magistrados, se establece un concurso vía exámenes de

oposición, de nueva cuenta, sin distinción de género. El ascenso de las mujeres a los cargos de jueces y magistrados se ve además dificultado por las disposiciones de la LOPJF ya que señalan que los juzgadores deben sujetarse a las necesidades del servicio, es decir, deben poder moverse a diferentes localidades dentro del país. Ello provoca que, ante la muy dispar distribución de las cargas domésticas<sup>4</sup> entre hombres y mujeres (García, 2018), la movilidad de las mujeres constituya un impedimento importante para concursar (Flores, 2012). Así, una ley que aparentemente da un trato igualitario a hombres y mujeres para acceder a ser juzgadores, en realidad impone importantes barreras a las mujeres, como lo demuestra el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, presentado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. El censo arroja información sobre “la estructura, organización, recursos y ejercicio de la función de los órganos que conforman al Poder Judicial de la Federación”. En su sexta edición, publicada en 2018 (con información de 2017), se muestra que:

- Las mujeres representaron 49.5% de la plantilla laboral del Poder Judicial de la Federación en 2017.
- Del personal que integró a los órganos jurisdiccionales coordinados por el CJF al cierre de 2017, mil 429 servidoras y servidores públicos correspondieron a jueces y magistrados, lo que representa un 3.0% del total de dicho personal. De éstos, 758 corresponden a magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), 572 a JD y 99 a magistrados de Tribunales Unitarios de Circuito (TUC).
- De estos jueces y magistrados, 79.8% corresponde a hombres y 20.2% a mujeres.

El techo de cristal es claro, pues antes de llegar a los cargos de decisión, el porcentaje de mujeres que realizan funciones de apoyo a los jueces, como son los secretarios de acuerdos o proyectistas, es de casi la mitad. Sin embargo, a pesar de que es de suponer que cuentan con los conocimientos necesarios para ocupar los cargos de jueces, después de unos años de experiencia, su participación en los concursos es mucho menor, y por

---

<sup>4</sup> El trabajo doméstico no remunerado, que incluye la atención de niños y adultos mayores, actividades de alimentación y limpieza o reparaciones del hogar, lo hacen mayoritariamente mujeres, quienes trabajan 8 horas en estas actividades por cada 2 de los hombres.

ende sólo el 20% de los juzgados y tribunales son dirigidos por mujeres. El techo de cristal es aún más evidente si se toma en cuenta la conformación de los más altos tribunales, en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral. Al cierre de 2017, los plenos de cada uno de los órganos que conforman al Poder Judicial de la Federación se integraron de la siguiente manera (Instituto Nacional de Estadística y Geografía).

Pleno de la SCJN:

- 11 ministros
  - 2 mujeres (18%)
  - 9 hombres (82%)

Pleno de la Sala Superior del TEPJF:

- 7 magistrados
  - 2 mujeres (29%)
  - 5 hombres (71%)

Pleno del CJF:

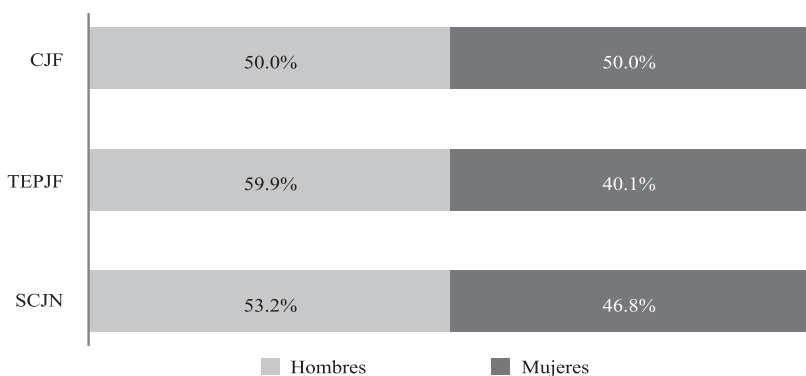
- 7 consejeros
  - 2 mujeres (29%)
  - 5 hombres (71%)

En la gráfica 3 (en la siguiente página) se muestra la distribución porcentual del personal de cada uno de los órganos del Poder Judicial de la Federación, según sexo.

En lo que respecta a los jueces y magistrados que al cierre de 2017 integraron los TCC, los TUC y los JD, se identificó un total de mil 429 servidoras y servidores públicos en estas funciones, de los cuales 758 (53.0%) se encontraban adscritos a los TCC, 99 (7.0%) a los TUC, y los restantes 572 (40.0%) a los JD y CJPF (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: 2018b). En la gráfica 4 (en la página que sigue) se presenta la

distribución porcentual de los jueces y magistrados con los que contaron los órganos jurisdiccionales descritos, según sexo.

GRÁFICA 3. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PERSONAL QUE INTEGRA EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SEGÚN ÓRGANO Y SEXO



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Resultados del Sexto Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF). Comunicado de Prensa núm. 289/18. 6 de julio de 2018. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala\\_de\\_prensa/boletines/2018/EstSegPub/cnijf2018\\_07.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala_de_prensa/boletines/2018/EstSegPub/cnijf2018_07.pdf).

GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE JUECES Y MAGISTRADOS, SEGÚN ÓRGANO JURISDICCIONAL Y SEXO



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Resultados del Sexto Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF). Comunicado de Prensa núm. 289/18. 6 de julio de 2018. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala\\_de\\_prensa/boletines/2018/EstSegPub/cnijf2018\\_07.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala_de_prensa/boletines/2018/EstSegPub/cnijf2018_07.pdf).

Las cifras del CJF, órgano que administra a todo el Poder Judicial a excepción de la Corte, también reflejan el techo de cristal en la institución pues, a pesar de tener una distribución porcentual equitativa respecto al personal que lo integra (50-50), al estudiar el porcentaje de puestos ocupados entre hombres y mujeres para los cargos de jueces y magistrados esta cifra disminuye notoriamente. Al igual que en este caso, la integración de los plenos de cada uno de los órganos que conforman al Poder Judicial de la Federación se compone en su gran mayoría por hombres, lo que limita el acceso a puestos de toma de decisión para las mujeres. De nueva cuenta, entre las primeras medidas a adoptar al respecto se encuentra hacer evidente estas diferencias y los obstáculos que *de facto* enfrentan las mujeres a la hora de concursar por los cargos de juez o magistrado. En este caso, la normatividad que regula la carrera judicial de manera aparentemente neutra, en realidad discrimina a las mujeres para ocupar los cargos de decisión como juzgadoras. En este sentido, y a raíz de la reforma constitucional de mayo de 2019, será necesario promover cambios a las reglas que rigen la carrera judicial. Resulta indispensable hacer consciente al Consejo de la Judicatura de la importancia de generar políticas judiciales que garanticen que la población femenina del país esté representada en las autoridades llamadas a la protección de los derechos humanos.

## VII. EL PODER FÁCTICO DENTRO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La legislación que regula las elecciones de los legisladores en México es de las más vanguardistas en materia de equidad de género. Sin embargo, el ejercicio del poder dentro de cada una de las cámaras muestra que *de facto* existe una importante disparidad entre legisladores y legisladoras. La academia ha explorado este fenómeno, y reconoce que si bien la presencia de las mujeres en los debates legislativos las visibiliza y pone en la mira sus intereses y necesidades, su influencia en la toma de decisiones resulta en un proceso bastante más tortuoso. En otras palabras, estar presente durante la toma de decisiones no significa necesariamente poder expresar las opiniones ni tener influencia sobre estas decisiones. La representatividad *de facto* significa poder opinar e influir, para que las decisiones se hagan cargo de realidades, necesidades e intereses de las mujeres (Gilas, 2019). La mayor presencia de las mujeres en los poderes legislativos no necesariamente implica que tienen el acceso o el poder para influir en la toma

de decisiones. Gilas señala como razones de esta disparidad *de facto* las siguientes:

- 1) Las mujeres con frecuencia están presentes en los espacios formales, pero ausentes en aquellos espacios informales en los que los hombres discuten, acuerdan y deciden.
- 2) Las mujeres que llegan a los espacios del poder se enfrentan al sexismo y violencia, lo que dificulta o impide que desarrollen sus actividades libremente. Se estima que el 82% de las mujeres legisladoras en el mundo han sido víctimas de violencia psicológica, 65% han sido humilladas públicamente, y alrededor de 44% recibieron amenazas de violación o muerte para ellas o sus hijos.
- 3) Las estructuras y dinámicas propias de los partidos políticos resultan excluyentes para las mujeres, ya que éstas suelen ser excluidas de las “redes de viejos amigos”, lideradas por los caudillos partidistas.
- 4) Los estereotipos y patrones de discriminación dificultan a las mujeres el ejercicio del poder y del liderazgo.
- 5) No todas las mujeres que llegan al poder comparten la agenda feminista o no todas la tratan como su prioridad, lo que afecta la manera en la que perciben su rol, así como las decisiones que toman en representación de las y los demás (Gilas, 2019).

Lo aquí descrito refleja el caso del Poder Legislativo en México. En materia electoral, la ley establece diversas medidas encaminadas a garantizar la equidad de género. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su Capítulo III, artículo 232, párrafo tercero 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 Federal”. Asimismo, el párrafo cuarto del mismo artículo establece que:

El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán 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 éstas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

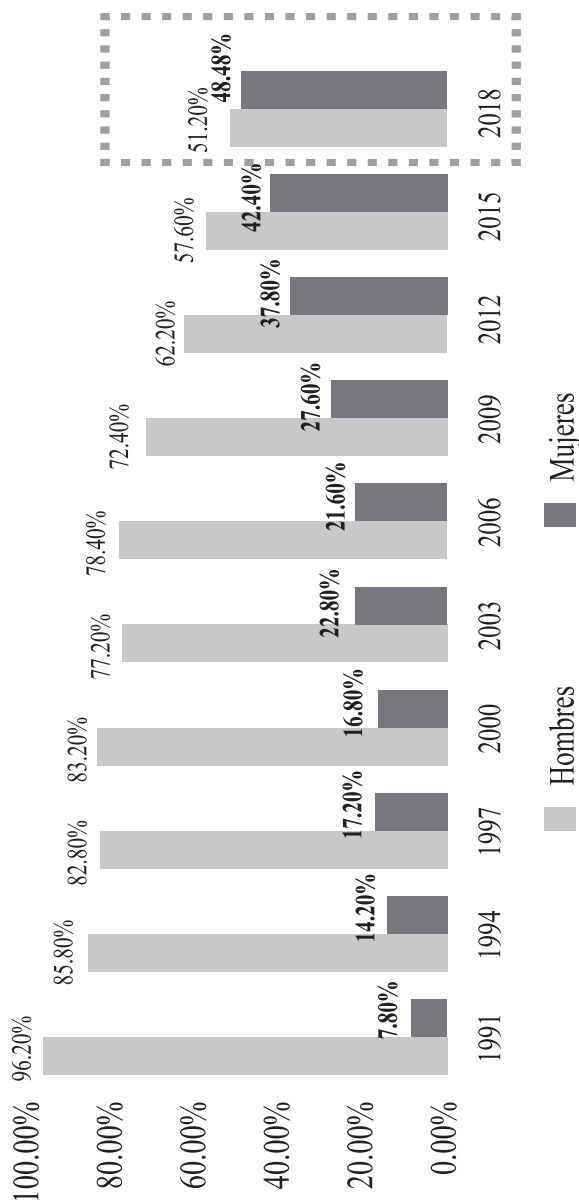
Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos señala en su artículo 37, inciso e, que la Declaración de Principios de los Partidos Políticos, uno de los documentos básicos de los partidos, deberá contener: “La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres”. En el mismo tenor, el artículo 51 señala que los partidos políticos tendrán derecho a financiamiento público, entre otras actividades: “Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario”.

En el último proceso electoral en México, la Cámara de Diputados quedó integrada por 241 mujeres (48.3%) y por 258 hombres (51.7%) (Cámara de Diputados, 2018). La Cámara de Senadores quedó integrada por 63 mujeres y 65 hombres, lo que representa 49.22% y 50.78% respectivamente (Senado, SF). Se trata del Congreso más paritario que ha tenido el país, como muestran las gráficas 5 y 6, en las siguientes páginas.

Ahora bien, aunque la brecha en la conformación del Congreso de la Unión, tanto de la cámara alta como de la cámara baja, se ha ido reduciendo, y con ello se avanza en la paridad de género, esto no necesariamente se traduce en mejores oportunidades para participar de la toma de decisiones de las legisladoras. Una muestra de ello se puede observar en el número de comisiones presididas por hombres y por mujeres tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado en las legislaturas actuales (véanse gráficos 7 y 8, en páginas posteriores).

Aunado a ello, los cargos en los que se toman las decisiones y es posible influir en la conducción de la agenda legislativa, aún continúan controlados por los varones pues, aunque aparentemente ocupan un número similar en las presidencias por comisión, un análisis sobre el tipo de asuntos que lleva cada comisión muestra que a las mujeres se les asignan aquellas encargadas de asuntos como niñez, mujeres, adultos mayores. Este fenómeno, señala Gilas (2019), puede resultar discriminatorio, al limitar la actividad política legítima de las mujeres a los asuntos que son una extensión de las tareas de cuidado que tradicionalmente se les han asignado. En contraste, los hombres controlan las comisiones en las que se deciden los cambios constitucionales, el presupuesto de egresos, el cobro de impuestos, la política exterior. Al traducir a porcentajes, se aprecia que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado el porcentaje de comisiones presididas por hombres es del 54%, es decir, un poco más de la mitad.

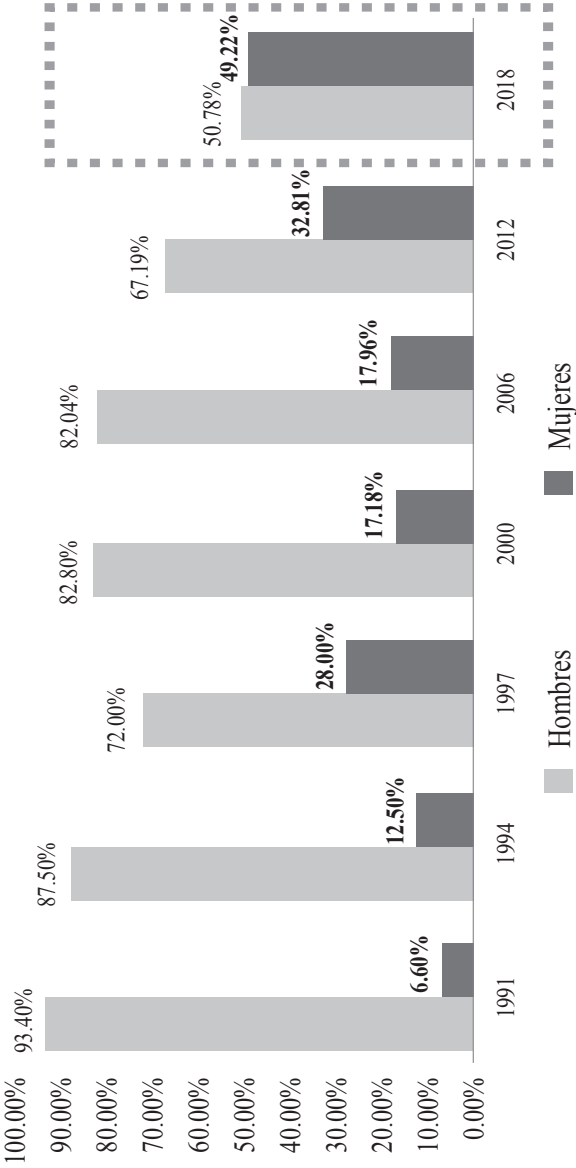
GRÁFICA 5. CÁMARA DE DIPUTADOS (1991-2018)



FUENTE: Instituto Nacional Electoral. *Numeralia. Proceso electoral 2017-2018*, p. 91. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>.

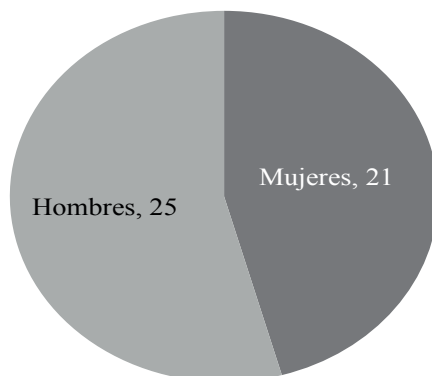


GRÁFICA 6. CÁMARA DE SENADORES (1991-2018)



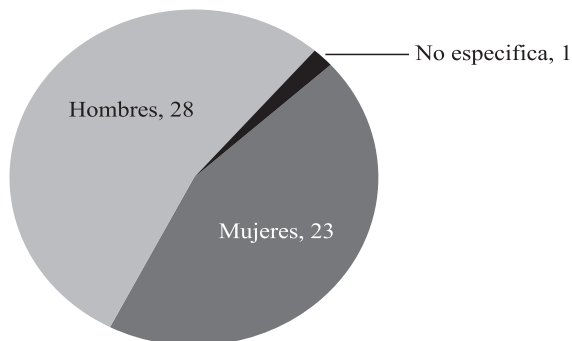
FUENTE: Instituto Nacional Electoral. *Numeralia. Proceso electoral 2017-2018*, p. 92. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>.

GRÁFICA 7. NÚMERO DE COMISIONES PRESIDIDAS SEGÚN SEXO, CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN. LXIV LEGISLATURA



FUENTE: elaboración propia con base en Cámara de Diputados. *Listado de Comisiones Ordinarias*. H. Congreso de la Unión. LXIV Legislatura. Disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/listado\\_de\\_comisioneslxiv.php?tct=1](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=1). Nota: se muestran las presidencias de las comisiones ordinarias (n=46).

GRÁFICA 8. NÚMERO DE COMISIONES PRESIDIDAS SEGÚN SEXO, CÁMARA DE SENADORES. LXII Y LXIII LEGISLATURAS



FUENTE: elaboración propia con base en Senado. *Directorio de Comisiones*. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/64/comisiones/directorios\\_de\\_comisiones](http://www.senado.gob.mx/64/comisiones/directorios_de_comisiones).

Sin embargo, como ya había quedado apuntado, el tipo de asuntos de las comisiones presididas por mujeres distan de ser los estratégicos para el país, como ejemplifican las tablas 4 y 5 (como puede observarse en páginas subsecuentes).

TABLA 4. COMISIONES RELEVANTES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SEGÚN SEXO DE QUIEN PRESIDE

<i>Comisión</i>	<i>Sexo de quien preside</i>
Defensa Nacional	H
Economía, Comercio y Competitividad	H
Economía Social y Fomento del Cooperativismo	H
Energía	H
Gobernación y Población	M
Hacienda y Crédito Público	M
Infraestructura	H
Jurisdiccional	M
Justicia	M
Presupuesto y Cuenta Pública	H
Puntos Constitucionales	M
Radio y Televisión	M
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	H
Relaciones Exteriores	H
Salud	M
Seguridad Pública	M
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	H

FUENTE: elaboración propia con base en Cámara de Diputados. *Listado de Comisiones Ordinarias*. H. Congreso de la Unión. LXIV Legislatura. Disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/listado\\_de\\_comisioneslxiv.php?tct=1](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=1).

TABLA 5. COMISIONES RELEVANTES EN EL SENADO, SEGÚN SEXO DE QUIEN PRESIDE

<i>Comisión</i>	<i>Sexo de quien preside</i>
Asuntos Fronterizos y Migratorios	M
Defensa Nacional	H
Economía	H
Energía	H
Estudios Legislativos	H

Estudios Legislativos Primera	M
Estudios Legislativos Segunda	M
Gobernación	H
Hacienda y Crédito Público	H
Jurisdiccional	M
Justicia	H
Puntos Constitucionales	H
Radio, Televisión y Cinematografía	H*
Relaciones Exteriores	H
Relaciones Exteriores América del Norte	M
Relaciones Exteriores Europa	M
Salud	H
Seguridad Pública	M

FUENTE: elaboración propia con base en Senado. *Directorio de Comisiones*. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/64/comisiones/directorios\\_de\\_comisiones](http://www.senado.gob.mx/64/comisiones/directorios_de_comisiones).

\* Se refiere al secretario técnico.

La disparidad en el ejercicio del poder se hace aún más evidente cuando se revisa quiénes presiden los órganos de liderazgo político en ambas cámaras. Se trata de las instancias que definen la agenda legislativa, distribuyen las comisiones, asignan los recursos públicos que corresponden a cada fracción parlamentaria y conducen las sesiones del pleno. Asimismo, resulta claro que la dirección de las diferentes fracciones parlamentarias es por varones, quienes definen las posturas de cada partido político representado en la cámara. Estos órganos son presididos en un 80% por hombres.

TABLA 6. PRESIDENCIAS EN CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADO POR SEXO

	<i>Senado</i>	<i>Sexo</i>	<i>Diputados</i>	<i>Sexo</i>
<i>Junta de Coordinación Política:</i>	Ricardo Monreal	H	Mario Delgado Carrillo	H
<i>Mesa directiva:</i>	Martí Batres	H	Porfirio Muñoz Ledo	H
<i>Fracción parlamentaria</i>				
Movimiento de Regeneración Nacional	Ricardo Monreal	H	Mario Delgado Carrillo	H
Partido Acción Nacional	Mauricio Kuri	H	Juan Carlos Romero Hicks	H

Partido Revolucionario Institucional	Miguel Ángel Osorio Chong	H	René Juárez Cisneros	H
Movimiento Ciudadano	Dante Delgado	H	Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla	H
Partido de la Revolución Democrática	Miguel Ángel Mancera	H	Verónica Beatriz Juárez Piña	M
Partido del Trabajo	Geovanna del Carmen Bañuelos	M	Reginaldo Sandoval Flores	H
Partido Encuentro Social	Sasil de León	M	Olga Juliana Elizondo Guerra	M
Partido Verde Ecologista de México	Raúl Bolaños-Cacho	H	Arturo Escobar y Vega	H

FUENTE: elaboración propia con base en: Senado. Mesa Directiva. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/64/mesa\\_directiva/](http://www.senado.gob.mx/64/mesa_directiva/). Senado. Junta de Coordinación Política. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/64/junta\\_de\\_coordinacion\\_politica/](http://www.senado.gob.mx/64/junta_de_coordinacion_politica/). Cámara de Diputados. Órganos de Gobierno. Mesa Directiva. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/002\\_organos\\_de\\_gobierno/002\\_mesa\\_directiva](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/002_organos_de_gobierno/002_mesa_directiva). Cámara de Diputados. Órganos de Gobierno. Junta de Coordinación Política. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/002\\_organos\\_de\\_gobierno/003\\_junta\\_de\\_coordinacion\\_politica/01\\_integracion](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/002_organos_de_gobierno/003_junta_de_coordinacion_politica/01_integracion).

Así, el Congreso de la Unión en México ejemplifica con claridad la distancia que suele existir entre el reconocimiento de los derechos de las mujeres *de jure* y su ejercicio efectivo. Como señala Lael R. Keiser (2000), la razón para impulsar el aumento del número de mujeres en posiciones de liderazgo dentro del Gobierno es lograr el desarrollo de leyes y políticas que representen los intereses de estas mujeres. De modo que se logre que la igualdad como base del ejercicio de todos los demás derechos humanos sea real y no sólo *de jure*. En el caso del Poder Legislativo, no es suficiente con que la ley garantice la paridad en la conformación de las cámaras, sino que deben adoptarse medidas que permitan *de facto* una participación paritaria de las mujeres en la toma de decisiones.

### VIII. REFLEXIONES FINALES

La brecha entre la definición de la paridad de género *de jure* y su cumplimiento fáctico en México es una de las más amplias a nivel mundial. Ello conlleva a que en no pocas ocasiones se consideren como derechos

ficticios. La paridad de género, sobre todo en órganos públicos, implica no sólo los medios tendentes a lograr el ejercicio eficaz de los derechos de las mujeres, sino garantía de que las decisiones públicas toman en cuenta sus necesidades e intereses. En el orden jurídico mexicano se han hecho importantes esfuerzos por garantizar paridad de género en diversos ámbitos de la vida pública, el más importante es la reforma constitucional de mayo de 2019, que señala a la paridad de género como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado. Sin embargo, esta reforma no puede ser considerada la culminación de la lucha por la paridad, al contrario, es sólo el inicio de las batallas. La evidencia dentro de los tres poderes a nivel federal muestra que existen diferencias importantes tanto en el tipo de cargos que ocupan las mujeres, los ingresos que perciben y el acceso a la toma de decisiones públicas.

A lo largo del 2019, a raíz de la reforma constitucional, se percibieron esfuerzos por reducir las brechas. En particular, en el Poder Judicial de la Federación, donde el 26 de junio de 2019 se dio el primer concurso para jueces abierto sólo a mujeres que llevó al nombramiento de 25 mujeres al cargo de juez de distrito.<sup>5</sup> Adicionalmente, con la designación de Ana Margarita Ríos Farjat como ministra de la SCJN el pasado 5 de diciembre de 2019, es la primera vez, desde la reforma de 1995, que se cuenta con tres ministras en la SCJN. Desgraciadamente, subsecuentes convocatorias para nombramiento de jueces dejaron de tener perspectiva de género.<sup>6</sup>

Dentro del Poder Legislativo la toma de posesión como presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de Laura Angélica Rojas Hernández, muestra el avance de las legisladoras en posiciones de toma de decisiones. Estos esfuerzos son ejemplo del avance que México presenta. En

---

<sup>5</sup> El Pleno del CJF aprobó, en sesión ordinaria, el Acuerdo General del Pleno del CJF, en el que se establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de juezas de Distrito, mediante concursos internos de oposición. Con base en ello, el 3 de julio de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la “Convocatoria al primer concurso interno de oposición para la designación de juezas de distrito”. El 21 de agosto de ese mismo año se publicó en el *DOF* la “Lista de las aspirantes aceptadas al primer concurso interno de oposición para la designación de juezas de Distrito” con un total de 1,168 aspirantes aceptadas. El 13 de noviembre de 2019 se publicó en el *DOF* la “Lista de vencedoras en el Primer Concurso Interno de Oposición para la designación de Juezas de Distrito”, en la que se publica el nombre de las 25 participantes designadas para ocupar dicho cargo.

<sup>6</sup> Véase [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5615344&fecha=07/04/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615344&fecha=07/04/2021).

la última edición del Índice Global de Brecha de Género (2020), donde se reporta que, a diferencia del reporte 2018, México se posiciona como uno de los cinco países con mejoras en los puntajes globales del Índice (Foro Económico Mundial, 2020). En el reporte 2020, México ocupó el lugar 25 a nivel global (lo que representa un ascenso de 25 lugares en comparación con 2018), con un puntaje de 0.754. El mayor incremento se dio en la categoría “Empoderamiento político”, al pasar de 0.335 a 0.468. A nivel regional, México ocupó la posición número 5 de 25 países evaluados. Así, la reforma constitucional de 2019 en materia de paridad de género parece estar siendo efectiva en el esfuerzo hacia una mayor equidad en los tres niveles analizados en este trabajo. Sin embargo, las brechas por cerrar todavía son importantes. A pesar de los avances reportados en México en el IGBG 2020, la distancia alcanzada hacia la paridad de género es de 68.6%. Esto quiere decir que aún es necesario cerrar la brecha de género 31.4%. Al igual que en la edición 2018, en 2020 el IGBG reporta que las dos dimensiones con mayores brechas por cerrar son la de empoderamiento político y la de participación económica.

Entre los trabajos pendientes, es necesario revisar la normatividad que se considera en apariencia neutra, pero que impone importantes obstáculos de acceso a los cargos, sobre todo altos, como en el Poder Judicial. Asimismo, transparentar la información sobre estas disparidades, como el caso de los sueldos en el Ejecutivo, o de quienes ocupan los cargos de decisión en el Legislativo, resulta una estrategia de *namning and shaming* que en otros temas ha probado su eficacia. Sobre todo, porque una gran parte de las acciones discriminatorias son resultado no de las reglas formales sino de prácticas al interior de los grupos de poder. La población femenina merece estar representada tanto en la ley como en la realidad en la conducción del destino de su país. Hemos avanzado, pero debemos continuar en la tarea por hacer del trato igualitario, sin distingos de género como consagra nuestro artículo 1o. constitucional, una realidad para todas.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V., AÑÓN, M. J. & CH. COURTIS, Ch. (2003). *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México: Fontamara.

- ARCEO GÓMEZ, E. O. *et al.* (2018). "Negociación y preferencias económicas por género: evidencia experimental en México". *El Trimestre Económico*. 85 (339).
- BBC. (2018, 22 de diciembre). "Brecha de Género Global 2018: se necesitan 200 años para lograr la paridad salarial y otros 4 datos asombrosos". Redacción. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46638119>.
- BJARNEGÅRD, E. y KENNY, M. (2016). "Comparing Candidate Selection: A Feminist Institutional Approach". *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*. 51 (3).
- BONIFAZ ALFONSO, L. (2016). *Derechos humanos. El principio de la paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- BURIN, M. (2008). "Las fronteras de cristal en la carrera laboral de las mujeres. Género, subjetividad y globalización". *Anuario de Psicología*. 39 (1).
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2018). "Integración por género y grupo parlamentario". Disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php).
- CÁMARA DE DIPUTADOS. LXIV LEGISLATURA. (2019, 30 de abril). "De la Secretaría de Gobernación, con la que remite el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024". *Gaceta Parlamentaria*. Núm. 5266-XVIII. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>.
- CAMARENA ADAME, M. E. y SAAVEDRA GARCÍA, M. L. (2018). "El techo de cristal en México". *La Ventana. Revista de Estudios de Género*. 5 (47).
- CHILDS, S. y KROOK, M. L. (2006). *Gender and Politics: The State of the Art*. 26 (1).
- COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES. (2019). *¿Qué es el techo de cristal y qué pueden hacer las empresas para impulsar la igualdad de género?* México: Segob.
- DUFLO, E. (2012). "Women Empowerment and Economic Development". *Journal of Economic Literature*. 50 (4).
- El Financiero*. (2019, 23 de mayo). "Congreso aprueba la reforma de paridad de género". Redacción. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/congreso-aprueba-la-reforma-de-paridad-de-genero>.



- FERRAJOLI, L. (2003). “Estado social y Estado de derecho”. *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México.
- FLORES, A. (2012). “Mujeres en la Judicatura Federal en México (preliminar para un diagnóstico sociológico de las féminas al servicio público de justicia y carrera judicial)”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Núm. 33.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL. (2018). *The Global Gender Gap Report 2018*. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf).
- GARCÍA, A. K. (2018, 11 de diciembre). “El trabajo doméstico no remunerado equivale a 23% del PIB: INEGI”. *El Economista*.
- GILAS, K. M. (2019, 24 de junio). ¿Las mujeres legisladoras también deciden? *Oraculus*.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. (2008). “Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado”. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Núm. 14.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. (2018, 20 de junio). “Estadísticas a propósito del día de la administración pública (23 de junio)”. Comunicado de Prensa 274/18.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. (2018, 6 de julio). “Resultados del sexto Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal”. Comunicado de Prensa 289/18.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. (2016). “Brecha salarial de género en México”. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101271.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101271.pdf).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (2018). “Numeralia. Proceso electoral 2017-2018”.
- KARPOWITZ, C. F. *et al.* (2012). “Gender Inequality in Deliberative Participation”. *The American Political Science Review*. 106 (3).
- LA REDACCIÓN. (2018, 22 de diciembre). “Brecha de Género Global 2018: se necesitan 200 años para lograr la paridad salarial y otros 4 datos asombrosos”. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46638119>.
- LA REDACCIÓN. (2019, 23 de mayo). “Congreso aprueba la reforma de paridad de género”, *El Financiero*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/congreso-aprueba-la-reforma-de-paridad-de-genero>.

- LAEL, R. K. (2000, August 31-September 2). "Lipstick & Logarithms. Gender, Identity, Institutional Context, and Representative Bureaucracy". *American Political Science Association Meeting*. Washington D. C.
- LAW, D. y VERSTEEG, M. (2013). "Sham Constitutions". *Cal. L. Rev.* 101.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1995). "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing". 1995. Disponible en: [https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf?la=es&vs=755](https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2004). "Recomendación general núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal". Disponible en: [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2015). "Recomendación general núm. 33, sobre el acceso de las mujeres a la justicia". *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf>.
- PAUTASSI, L. (2012). "La igualdad en espera: el enfoque de género". *Lecturas y Ensayos*. 89.
- PIZARELLO, G. (2003). El estado social como estado constitucional: mejores garantías, más democracia". *Derechos sociales. Instrucciones de uso*.
- SANDEFUR R. (2008). "Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality". *Annual Review of Sociology*. 34 (1).
- SENADO. "Integración de la Cámara de Senadores por género". Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>.
- SHAPIRO, M. (1993). "Public Law and Judicial Politics". *Political Science: the State of the Discipline II*. Ed. A. Finifter. Washington, D. C: Am Polit. Sci. Assoc.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (2009). Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sistema-bibliotecario/normativa/documentos/LEYORGANICAPJF.pdf>.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (2017). “Carrera Judicial Local, estadísticas por sexo y cargo”. *Estadísticas del personal del Poder Judicial de la Federación*.

TULA, I. (2017). “Paridad de género: política e instituciones. Hacia una democracia paritaria”. *Colección de documentos guía para poderes públicos y tomadores de decisión en América Latina y el Caribe*. 3. ONU Mujeres.

C