



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho

**Sobre la paridad transversal de género en México como política pública:  
Paridad de género como acción afirmativa en el estado de Querétaro**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta  
Grisel Muñoz Rodríguez

---

Dirigido por:

Mtro. Luis Arturo Marín Aboytes

---

Querétaro, Qro. a mayo del 2021



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública

## Tesis

Sobre la paridad transversal de género en México como política pública:

Paridad de género como acción afirmativa en el estado de Querétaro

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestra en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:  
Grisel Muñoz Rodríguez

Dirigido por:  
Mtro. Luis Arturo Marín Aboytes

Dr. Luis Arturo Marín Aboytes  
Presidente

Dra. Gabriela Nieto Castillo secretaria  
Secretario

Dr. Raúl Ruiz Canizales  
Vocal

Dra. Gabriela Aguado Romero  
Suplente

Dra. Nohemí Bello Gallardo  
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.  
Fecha de aprobación por el Consejo Universitario mayo, 2021.  
México

## Resumen

En este trabajo se analiza el proceso que llevó a la paridad transversal a ser un principio constitucional que a partir del 6 de junio del 2019, establece que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la Unión y organismos autónomos, sean para mujeres, por lo que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación para procurar su observancia. El objetivo principal es visibilizar, en un ejercicio comparativo con el caso federal, el estado normativo que guarda el principio de paridad en la legislación queretana, así como el avance sustantivo que hasta este momento ha tenido la presencia de las mujeres en cargos de elección popular y en los de decisión política a nivel estatal, como un paso previo a la creación e implementación de políticas públicas tendientes a lograr la paridad transversal de género en el estado en materia sustantiva y adjetiva.

(**Palabras clave:** Género, Paridad transversal, Participación política, Política pública, Querétaro)

## **Abstract**

This research analyzes the process that led transversal parity becoming a constitutional principle since 6 June 2019, which establishes that half of the political decision-making positions at the three levels of government (federal, state and municipal), in the three powers of the Union and Autonomous Institutions, be for women, therefore, the legislatures of the federative entities, within the scope of their competence, must carry out the corresponding reforms in their legislation to ensure their observance. The main objective is to make visible, in a comparative exercise with the federal case, the normative status that keeps the principle of parity in Queretaro legislation, as well as the substantive progress that until now has had the presence of women in popularly elected positions and in those of political decision at the state level, as a previous step to the creation and implementation of public policies aimed at achieving transversal gender parity in the state in substantive and adjective matters.

**(Key words:** Gender, Transversal parity, Political participation, Public policy, Querétaro)

## Dedicatoria

*Wendy, Vanessa, Lupita y Santiago, les dedico este logro, porque su incondicional apoyo, sus consejos y motivaciones me impulsaron a siempre seguir preparándome profesionalmente, especialmente con mucha gratitud a mi madre y padre por la fe y cariño con que me educaron, creyendo firmemente en que la igualdad es un derecho de las mujeres al que siempre debo aspirar y luchar por alcanzarlo; a la Universidad Autónoma de Querétaro, porque siempre ha sido mi casa y a quien le estoy profundamente agradecida, cada logro profesional, cada servicio que he brindado, es siempre en nombre de la educación pública.*

## **Agradecimientos**

Agradezco a la Facultad de Derecho, por ser un espacio académico de excelencia, a cada maestra y maestro que compartió sus conocimientos conmigo formándome profesionalmente, a mi Director de tesis y principalmente al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho.

Dirección General de Bibliotecas UNQ

## CONTENIDO

Resumen.....	III
Abstract.....	IV
Dedicatoria.....	V
Agradecimientos.....	VI
Índice.....	VII
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO. APUNTES SOBRE LA PARIDAD TRANSVERSAL DE GÉNERO COMO POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>8</b>
1.1 La paridad de género como fundamento político de la democracia moderna.....	8
1.2 La participación política de las mujeres como principio de política pública y derecho fundamental .....	12
1.2.1 Mujeres, género y perspectiva de género en la política pública nacional .....	13
1.2.2 Participación política de las mujeres en México. Las cuotas de género como acciones afirmativas .....	17
1.3 Paridad trasversal de género como propulsor determinante de la democracia participativa y eje rector en Políticas Públicas .....	20
1.3.1 Reforma constitucional federal en materia de paridad transversal en México.....	23
<b>CAPÍTULO SEGUNDO . APUNTES SOBRE LA PARIDAD DE GÉNERO EN QUERÉTARO .....</b>	<b>27</b>
2.1. Participación política de las mujeres en Querétaro. Entre los derechos políticos y la vida cotidiana. ....	27

2.2 De las cuotas de género a la paridad en Querétaro .....	32
2.3 La lucha judicial por la participación política igualitaria en Querétaro.....	37
2.3.1 Las elecciones locales del 2014 como coyuntura de paridad en el estado .....	45
<b>CAPÍTULO TERCERO. HACIA LA PARIDAD TRANSVERSAL EN QUERÉTARO</b> .....	<b>54</b>
3.1. La importancia de la participación de las mujeres en los puestos de primer nivel en el sector público en Querétaro .....	54
3.2 Querétaro en el <i>Índice Nacional de Paridad Política</i> .....	56
3.3 Paridad transversal en Querétaro como un detonante de la democracia local .....	64
3.3.1 Hacia la implementación de la paridad transversal en Querétaro.....	66
Bibliografía .....	75

## **Introducción**

En este trabajo se analiza el proceso que llevó a la paridad transversal, también conocida como Paridad en Todo, a ser un principio constitucional que a partir del 6 de junio del 2019, establece que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la Unión y organismos autónomos, sean para mujeres, por lo que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación para procurar su observancia.

El objetivo principal de este trabajo es visibilizar, en un ejercicio comparativo con el caso federal, el estado normativo que guarda el principio de paridad en la legislación queretana, así como el avance sustantivo que hasta este momento ha tenido la presencia de las mujeres en cargos de elección popular y en los de decisión política a nivel estatal, como un paso previo a la creación e implementación de políticas públicas tendientes a lograr la paridad transversal de género en el estado en materia sustantiva y adjetiva.

Desde la última década del siglo XX, diversos estudios y movimientos sociales han visibilizado el estado de desigualdad que guarda la presencia de mujeres en los ámbitos de la toma de decisiones públicas, en prácticamente todas las democracias modernas. Si bien, prácticamente desde inicios del siglo XX y, el caso mexicano, desde mediados del mismo, se tiene reconocida la igualdad política entre mujeres y hombres en los textos constitucionales modernos, una serie de condiciones de desigualdad social, económica, de violencia de género, de poco o nulo acceso a la educación, a la salud y a la justicia, aunados a la enorme carga de trabajos y cuidados domésticos, que en el imaginario social se mantienen como actividades exclusivas de las mujeres, se han traducido en la presencia mínima de mujeres en el ámbito público, ostentando cargos de elección popular y mayormente les han excluido de los cargos de decisiones públicas.

El reconocimiento constitucional de la paridad transversal de género es un detonante directo de la democracia paritaria. Proceso que inició formalmente con

una tendencia internacional por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres mexicanas, las luchas por la conquista de los derechos políticos de las mujeres no han sido sencillas. Los primeros signos y exigencias por el reconocimiento del derecho al voto, surgieron en un contexto social y cultural profundamente patriarcal, en el que la diferencia sexual entre mujeres y hombres fue naturalizada como sinónimo de desigualdad. Luego de que, en 1823, Nueva Zelanda fuera el primer país en reconocer el voto de las mujeres sin restricciones y, tras importantes luchas colectivas, durante las primeras décadas del siglo XX las mujeres de países como Finlandia (1906), Noruega (1913), la naciente República Socialista Federativa Soviética de Rusia (1917), Gran Bretaña (1918), Suecia (1919) y los Estados Unidos (1929), vieron reconocido su derecho al sufragio.

En América Latina, una mezcla entre movimientos colectivos de mujeres y alianzas con su régimen político permitieron que, países como Ecuador (1929), Argentina (1947), Cuba (1934) y Chile (1949), fueran los primeros en reconocer a nivel constitucional el derecho de las mujeres al voto. En el caso mexicano, este reconocimiento llegaría décadas después. Los primeros visos de la lucha de las mujeres mexicanas por el voto se remontan a publicaciones como la revista Siempre Viva (Peniche Rivero, 2015) y más concretamente a Violetas del Anáhuac (Galeana, 2014), donde en 1888, su fundadora Laureana Wright, se pronunció públicamente por la necesidad de su reconocimiento legal.

La semilla sufragista había sido sembrada y floreció a principios del siglo XX, cuando mujeres que habían participado en las luchas revolucionarias exigieron el reconocimiento de su ciudadanía. Ejemplo de esto fue cuando en 1910, un grupo de mujeres apoyó a Francisco I. Madero en el movimiento anti reeleccionista y su llegada a la presidencia, formando la sociedad política feminista "Las hijas de Cuauhtémoc", desde donde se propuso, entre otras cuestiones, trabajar por los derechos de la mujer (Lau Jaiven & Rodríguez Bravo, 2017).

En 1916 se celebró en Yucatán, el Primer Congreso Feminista encabezado por Elvia Carrillo Puerto y Dominga Canto Pastrana, entre otras importantes

feministas de la época, evento que sentó las bases de discusión que estarían sobre la mesa durante todo el siglo XX. Además de la exigencia primordial por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, temas como la educación y la necesidad de liberarlas del “yugo de las tradiciones” fueron los medulares (Alejandre Ramírez & Torres Alonso, 2016). Para 1917, durante los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro, Hermilia Galindo, quien fuera secretaria particular de Venustiano Carranza, solicitó el reconocimiento a los derechos políticos de las mujeres (Cano, 2014). Pero aun frente a la pertinencia y claridad de sus argumentos, en una cultura que confinaba a las mujeres a los intereses del hogar y la familia, el derecho de las mujeres al voto no fue reconocido por el texto constitucional de 1917.

Teniendo como antecedente el Primer Congreso Feminista de Yucatán, en 1923 se llevó a cabo el Primer Congreso Feminista de la Liga Panamericana de las Mujeres y dos años después, fue celebrado el Congreso de la Liga de Mujeres Ibéricas e Hispanoamericanas, donde se retomaron las cuestiones tratadas en Yucatán y se urgió al reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres (Cano, 2014). Tras una década de organización colectiva como la del Frente Único Pro derechos de la Mujer, durante el gobierno cardenista (1934-1940) se logró por primera vez, la discusión y aprobación de una reforma constitucional para el reconocimiento del voto de las mujeres (Pablos, 2014). Sin embargo, y pese al apoyo de algunos sectores importantes y del propio presidente de la república, la publicación de esta reforma nunca ocurrió, lo que impactó de forma importante las alianzas del frente y otras organizaciones de mujeres obreras y campesinas y obligó a la configuración de estrategias.

En las dos décadas siguientes, el movimiento viró hacia la formación de alianzas políticas con el régimen a cambio del apoyo electoral. En 1945, el entonces candidato a la presidencia república, Miguel Alemán, reconoció que la incorporación de las mujeres a la vida pública era una exigencia de la modernidad, no sin antes recordar, que la reproducción de la familia debía mantenerse en el hogar (Pablos, 2014). En ese mismo año, el documento fundacional de la naciente Organización de las Naciones Unidas, estableció el llamado a que los países

miembros cooperaran en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural, humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos, así como a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (ONU, 1945).

El 12 de febrero de 1947 fue publicado el decreto que reconoció el derecho de las mujeres al voto a nivel municipal (Gobernación, 1947). En octubre de 1953, bajo el impulso y la alianza entre el presidente Adolfo Ruíz Cortines y grupos de mujeres encabezadas por Amalia González Caballero de Castillo Ledón (Cano, 2014), nuestro texto constitucional reconoció en su artículo 35 el derecho de las mujeres a votar y ser votadas sin restricción, en todos los niveles de gobierno. En las elecciones federales celebradas el 3 de julio de 1955, las mujeres mexicanas acudieron a votar por primera vez en la historia; en dicha ocasión Marcelina Galindo Arce fue elegida como diputada propietaria por Chiapas. Aunque no fue la primera vez que las mujeres incursionaban en puestos de elección popular, el reconocimiento formal de este derecho marcó una nueva etapa en el camino hacia la igualdad de derechos.

Mientras que en la XLII Legislatura (1952-1955) sólo había una mujer en la Cámara de Diputados, en la LXII Legislatura (2012-2015) hubo 185 (Juárez, 2015), sin embargo y aun cuando el reconocimiento constitucional del voto de las mujeres mexicanas permitió que su presencia en los diferentes órdenes de gobierno y cargos de elección popular aumentara, no se trató de una llave mágica. En contraste con la importante presencia colectiva de las organizaciones feministas en la primera mitad del Siglo XX, podríamos decir que las organizaciones colectivas de las mujeres mexicanas en su segunda mitad fueron menos visibles, aunque sus logros igual de contundentes.

En un contexto internacional de crecimiento económico, desarrollo tecnológico y de rupturas en los patrones familiares más tradicionales, un amplio sector de mujeres mexicanas llegó a la década de los noventa con una importante presencia en la educación superior, la posibilidad de control natal y el reconocimiento a la salud sexual y reproductiva, entre otros (Bravo, 2015). Al

mismo tiempo y como nunca antes en la historia, a finales del siglo XX se lograron avances legislativos que visibilizaron la violencia contra las mujeres y urgieron a su erradicación. Un factor determinante en el mayor avance de las mujeres hacia la igualdad, fue sin duda el posicionamiento internacional de temas como la violencia, la pobreza, la discriminación y la poca participación política de las mujeres en el espacio público, a través de los Tratados Internacionales.

En 1979 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, estableció las bases conceptuales que marcarían los lineamientos a seguir para garantizar el acceso de las mujeres a la igualdad en todas las esferas, incluyendo la de la vida pública y la política (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979). Al ratificar dicho tratado en 1980, México se comprometió a implementar acciones afirmativas para incorporar a las mujeres a espacios en los que tradicionalmente habían sido relegadas. Las posteriores ratificaciones de instrumentos internacionales prepararon el camino para que, en 1995, se ratificara la Plataforma Mundial de Acción Beijing (ONU, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995).

Esta plataforma consolidó los avances anteriores y estableció la obligación de los países firmantes a adoptar medidas afirmativas para lograr la paridad de género, de entre las que destacan la cuota de género. Las diferentes democracias occidentales, avanzadas y en desarrollo, adoptaron las cuotas de género como mecanismos de adelanto de las mujeres. La adopción de esta medida afirmativa visibilizó la desigualdad estructural y de oportunidades, que impedían a las mujeres acceder a cargos públicos y, en general, a niveles altos de toma de decisiones políticas, a los que el reconcomiendo del voto no les abrió la puerta.

En el caso mexicano, la primera reforma electoral en materia de género ocurrió en 1993, cuando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) recomendó que los partidos políticos promovieran, en los términos de sus estatutos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país (Castillo, 2011). En 1996, una nueva adición al COFIPE estableció que los partidos políticos considerarían en sus estatutos candidaturas a diputados

y senadores que no excedieran del 70 por ciento para un mismo género, esto sin especificar el tipo de candidatura ni el nivel de la misma (Castillo, 2011).

Para el año 2002 una nueva reforma al COFIPE estableció que, la cuota máxima para candidatos propietarios de un mismo género, sería del 70%. También se decretaron restricciones en el orden de la lista de candidatos plurinominales, de modo que las mujeres aparecieran en uno de cada tres dentro de los primeros nueve en cada lista (Castillo, 2011).

Pese a que, por primera vez, se previeron sanciones ante el incumplimiento, fueron exceptuadas de dichas reglas las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de una elección interna de voto directo, lo que significó una oportunidad para la resistencia frente a las cuotas de género. En el año 2007 una nueva reforma electoral incrementó la cuota 30/70 al 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, y agregó que debería procurarse llegar a la paridad. También se estableció que las listas plurinominales incluirían al menos dos mujeres por segmento de cinco candidatos, aunque se mantuvo la excepción para las candidaturas de mayoría relativa, cuando estas fueran resultado de un proceso democrático interno (Juárez, 2015).

Pese a la importancia de las reformas electorales para establecer las cuotas de género, factores como una imperante cultura de desigualdad en las oportunidades políticas y la prevalencia de roles y estereotipos que mantienen a las mujeres predominantemente en la esfera privada, se tradujeron en resistencias que ralentizaron su presencia en espacios públicos, aunque no la detuvieron (Castillo, 2011). Hacia finales de la primera década del siglo XXI se reconoció que las cuotas de género no siempre garantizaban una igualdad en el resultado. En el 2010, el Consenso de Quito estableció que la paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad.

La paridad transversal de género tiene como objetivo alcanzar a igualdad en el ejercicio del poder y la toma de decisiones públicas en los mecanismos de participación y de representación política y social, así como en las relaciones

familiares, sociales, económicas, políticas y culturales (ONU México, 2017). En esta tesitura, la reforma electoral federal del 2014 incorporó la participación paritaria de las mujeres, al incluir que los partidos políticos están obligados a establecer en sus estatutos, reglas que garanticen una proporción 50/50 entre mujeres y hombres para ocupar las candidaturas a legisladores federales y locales.

En el mismo año, el estado de Querétaro elevó a rango constitucional la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de Ayuntamientos, y fue pionero al establecerla en la integración del Poder Judicial, la Defensoría de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información gubernamental. Ya en el 2015, durante la Asamblea General del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), se había aprobado la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2015). En este nuevo paradigma, se considera a la paridad transversal como una medida que reformula el poder político para establecer, de manera permanente, que el espacio público debe ser compartido entre hombres y mujeres en igualdad de condiciones.

En el 2016, La LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro fue la primera con mayoría de mujeres diputadas. El 6 de junio del 2019, se publicó el Decreto que Reforma los Artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad entre géneros, para garantizar los derechos políticos de las mujeres, al establecer la Paridad en transversal. Desacuerdo a este principio, las mujeres ocuparán la mitad de los cargos de decisión en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en los organismos autónomos. Lo anterior incluye las candidaturas de los partidos políticos y la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **APUNTES SOBRE LA PARIDAD TRANSVERSAL DE GÉNERO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

#### **1.1 La paridad de género como fundamento político de la democracia moderna**

Según el artículo 7 de la Convención sobre todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), los Estados parte deberán tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y garantizarles, en igualdad de condiciones que los hombres, derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos, ser elegibles para todos los organismos de elección popular, participar en la formulación de las políticas gubernamentales y su ejecución, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, así como participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política de cada país (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979) .

Este documento, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, forma parte de un conjunto de documentos y tratados internacionales que reconocen el derecho a la participación política de las mujeres, en una condición de igualdad frente a los hombres, como un componente esencial de la democracia. A su vez, forman parte y son resultado de procesos de más alto alcance a partir de los cuales, se ha reconocido que las desigualdades de género deben ser objeto de atención de la Política Pública de las democracias modernas.

En la mayor parte de los países occidentales, la institucionalización del concepto de género ha transitado por una serie de procesos y etapas a partir de las cuales se pueden identificar desde perspectivas cercanas al feminismo de la diferencia, desde donde se concibe a los sexos como entidades ontológicas distintas a partir de las cuales existen visiones y sentires esencialmente distintos entre mujeres y hombres, lo que tiene como consecuencias diferencias irreductibles entre los géneros (Zúñiga Añazco, 2005), hasta la posiciones cercanas al feminismo de la igualdad, donde las diferencias entre los géneros son

concebidas como producto de la socialización normativa impuesta por un sistema patriarcal donde las diferencias sexuales entre mujeres y hombres, se han traducido como constructos sociales de dominación-sumisión (Zúñiga Añazco, 2005).

En el caso mexicano, vamos a observar un viraje importante en las postrimerías del siglo XX, a partir del cual podemos reconstruir la ruta de la institucionalización de la paridad de género. Ya desde la década de los setenta del mismo siglo, las mujeres eran consideradas como receptoras necesitadas y pasivas susceptibles de ser incorporarles al desarrollo social y económico, sin embargo, estas políticas públicas no cuestionaban los roles tradicionales de maternidad y crianza (Valle, 2012).

Es a partir de la década de los noventa del mismo siglo cuando se observa una transformación importante en la política pública nacional dirigida a las mujeres, a partir de la cual se considera la igualdad de participación política como una prioridad. Este proceso a su vez se encuentra inmerso en un viraje de la política internacional, iniciado en la Unión Europea, a partir de la participación política de las mujeres se considera una condición fundamental para el avance de la democracia moderna (Gilas, 2016).

Para comprender el lento avance que las mujeres mexicanas han tenido en cuanto a su participación en cargos políticos relevantes y en la toma de decisiones de altos niveles políticos, debemos partir de considerar al género como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos, así como una forma primaria de relaciones significantes de poder (Scott, 2008), a través de las cuales las mujeres se han mantenido principalmente circunscritas al espacio privado y al margen de una ciudadanía plena. (Cano, 2014).

No debemos olvidar que, a diferencia de países como Nueva Zelanda, que fuera el primer país en reconocer el voto de las mujeres en 1823, luego Finlandia en 1906, Noruega en 1913, la Rusia en 1917, Gran Bretaña en 1918, Suecia en 1919 y los Estados Unidos de Norteamérica en 1929, en el caso mexicano este

reconocimiento constitucional de los derechos políticos de las mujeres ocurrió décadas después, hasta 1955, luego de una importante organización y lucha de diversos colectivos de mujeres de distintas vertientes del feminismo de la época.

El caso mexicano, como algunos otros de Latinoamérica, entre los que podemos mencionar a Ecuador (1929), Argentina (1947), Cuba (1934) y Chile (1949), pueden entenderse como una mezcla entre movimientos colectivos de mujeres y alianzas con el régimen político Cita. No obstante, la consulta de estos derechos políticos, el avance real de las mujeres en el espacio público y sobre todo en los altos cargos de participación política tardaron en llegar por lo menos cuatro décadas más.

Estos avances se pueden observar sobre todo a partir de 1990, cuando diversos posicionamientos políticos cercanos al feminismo de la igualdad de tradición liberal, cuestionaron la legitimidad de una democracia en la que las mujeres, quienes constituían prácticamente la mitad de la población mundial, no eran representadas en las instituciones políticas, ni ostentaban cargos políticos estratégicos en la toma de decisiones nacionales en la misma proporción que los hombres (Cobo, 2002).

El origen del movimiento por la paridad inició en Francia, a principios de la de los noventa del siglo XX y luego se extendió por la Europa Comunitaria. Podemos decir que su acta de nacimiento es la Declaración de Atenas, documento que resultó de la primera Cumbre Europea Mujeres en el Poder, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992 y en el cual fue acuñado el término de democracia paritaria para señalar la necesidad de un nuevo reparto en el poder entre hombres y mujeres, como una forma real de alterar la jerarquía de género presente en todas y cada una de las instituciones de sociedades patriarcales.

A finales del siglo XX, el balance de participación política de las mujeres marcaba una importante desigualdad frente a los hombres, lo que significaba que si bien, la igualdad universal había sido reconocida en los textos constitucionales y era una bandera de las democracias liberales modernas, no existía de hecho y la

condición de desigualdad en las que las mujeres participaban en el espacio público suponía un déficit para la democracia (ONU México, 2017).

En este contexto, la democracia paritaria es una propuesta política que epistemológicamente se inscribe en estudios feministas sobre la Democracia, que cuestionan la naturaleza de las teorías del contractualismo moderno y su pretendida universalidad, visibilizando el hecho de que las mujeres, como sujeto político, fueron excluidas de la idea de democracia moderna. Siguiendo a Celia Amorós (1997), Cobo (2002, págs. 31-35) ubica el término de paridad como una vindicación que busca desnaturalizar el monopolio masculino del poder y repartir paritariamente el poder político entre mujeres y hombres, visibilizando a las democracias modernas como profundamente patriarcales.

Si bien la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se postuló la razón universal como principio ético que trasciende a la cultura, la raza o el sexo y que postula la igualdad universal de todos los seres humanos, por el sólo hecho de serlo, “paradójicamente, todos los grandes autores contractuales que postulan la libertad y la igualdad como derechos naturales para todos los individuos van a legitimar el recorte político de esos derechos para las mujeres, a veces en nombre de una ontología femenina inferior o diferente a la masculina y otras veces en nombre de la tradición o la oportunidad política” (Cobo, 2002, pág. 32) .

Estas propuestas también tienen como referente trabajos como el de Pateman (1988), donde visibilizó al pacto social como un pacto fundamentalmente sexual y patriarcal, al establecer un supuesto derecho político de los varones sobre las mujeres y un orden de acceso hacia el cuerpo de estas, constituyendo como un medio para instituir el patriarcado en sociedades modernas. Desde un posicionamiento feminista de la igualdad, la paridad propone el establecimiento de una universalidad que desnaturalice la idea de democracia como una cuestión de hombres y se convierta en una verdadera estrategia para alcanzar los valores de igualdad y libertad entre mujeres y hombres, como fundamentos de la democracia moderna.

En este sentido, la democracia paritaria, lejos de ser una redundancia en el concepto fundamental de democracia, visibiliza la situación de desigualdad que prevalece en el acceso de las mujeres al espacio público y obliga a su eliminación. El Glosario de Términos de Políticas de Igualdad la define como un “sistema de organización social y política en la que se considera que hombres y mujeres deben participar por igual en la toma de decisiones y en todas las esferas de la sociedad, igualdad de participación y derechos de los distintos colectivos que componen la sociedad y que deben formar parte de los órganos decisorios y de gobierno”, operativamente este concepto implica una representación equilibrada de hombres y mujeres en todos los cargos públicos y de representación popular, de forma que ninguno de los dos sexos tenga una presencia mayor al 60% ni menor al 40%.

A dos décadas de iniciado el siglo XXI, la democracia paritaria se muestra como un requisito sin el cual la democracia no puede seguir llamándose como tal, por lo cual las diferentes naciones han emprendido un camino singular hacia su consolidación, pero inmersas en un proceso internacional de reivindicación de los derechos de las mujeres a la igualdad legal y sustantiva en todos y cada uno de los ámbitos de su vida pública y privada.

## **1.2 La participación política de las mujeres como principio de política pública y derecho fundamental**

Es importante tomar en cuenta que el avance de las mujeres en el espacio público ha sido posible como parte de otros procesos de luchas sociales y políticas que se han visto cristalizadas, en mayor o menor medida, a través de la institucionalización de la perspectiva de género como una herramienta transversal a los procesos sociales, económicos, de salud, educación y justicia en México y el mundo.

Impulsada por el proceso acelerado de globalización económica, cultural y política, hacia la segunda mitad del siglo XX, asistimos a la elaboración de una agenda de género global y regional, implementada desde las Conferencias

convocadas por las Naciones Unidas y aprobada, con o sin reservas, por los distintos gobiernos integrantes de dicho organismo internacional.

Para América Latina y en especial, México, la incorporación a esta agenda de género jugó un papel fundamental en las transformaciones de las relaciones institucionales de género, sobre todo a partir de la década de los ochentas. Con la adopción de la agenda internacional de género se reconoció que el papel del Estado no es neutro sino omnipresente en la construcción de las desigualdades de género a través de los mensajes que emite, las concepciones de género que sustentan sus políticas y el grado de reconocimiento que hace de los distintos actores, entre ellos las mujeres, como interlocutores (CEPAL, 2012).

### **1.2.1 Mujeres, género y perspectiva de género en la política pública nacional**

En el caso mexicano, la institucionalización de la perspectiva de género como principio de Política Pública, se tradujo en la difusión de nuevos discursos sobre las relaciones hombre-mujer, la promulgación de nuevas leyes, el establecimiento de nuevas reglas y la formación de organismos estatales y redes de interacción entre los actores públicos, privados y sociales que visibilizaron la brecha de género existente en prácticamente todos los ámbitos de la vida de las mujeres.

En este sentido, las políticas públicas de género implementadas en México, por lo menos desde la década de 1970, han constituido importantes antecedentes a la implementación de las políticas sobre paridad de género. Hasta 1960, programas como el de Bienestar Rural (1953) consideraban las necesidades, demandas o intereses de las mujeres en tanto su función reproductiva y familiar, considerándoles como receptoras necesitadas y pasivas.

En el marco del desarrollo acelerado de países como México, las políticas públicas de mediados del siglo XX, se centraron en el crecimiento poblacional y el papel de las mujeres como dadoras de vida. Entonces se desarrollaron programas orientados a incidir en las causas previsibles y curables de mortalidad infantil y materna y propiciar las condiciones sanitarias para la maternidad, el posterior cuidado de los hijos y el bienestar de las familias tradicionales.

Llegados a la década de 1970 y luego de la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral, sobre todo como resultado de la industrialización de las ciudades y la creación de Polos de Desarrollo, a nivel internacional se puso sobre la mesa el papel de las mujeres en el mercado laboral y la forma en que estas serían integradas al desarrollo. Entonces la política pública dirigida a las mujeres se orientó a promover su participación en las tareas del desarrollo mediante el trabajo voluntario o remunerado.

En este contexto observamos un importante avance de las mujeres en ámbitos como el de la educación, el empleo y el acceso a beneficios materiales como la tierra y el crédito. A través de iniciativas de empleo y autoempleo dirigidos al sector de las mujeres, así como mayores oportunidades de educación y capacitación, se consideró que la incorporación de las mujeres al mercado y la vida productiva y moderna traería como consecuencia la equidad frente a los hombres, este proceso también estuvo acompañado de acciones normativas como la reforma al artículo 4º constitucional que estableció la plena igualdad jurídica del hombre y la mujer.

En 1980 surgió la Coordinación del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, donde fue reconocida la necesidad de fomentar el papel de las mujeres como trabajadoras y ciudadanas, a través de estrategias de capacitación técnica, formación profesional e instalación de guarderías. En estas décadas el proceso internacional de avance de las mujeres en el desarrollo incidió en diversos ámbitos y se materializó en una serie de resultados sumamente trascendentes para el papel que jugarían las mujeres a inicios del siglo XXI, entre los que podemos mencionar:

- En 1975 el programa Nacional del Año Internacional de la Mujer preparaba la participación de México en la Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- En 1979 se aprobó la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

- En 1985 se instaló la Comisión de la Mujer para coordinar las actividades y proyectos en la materia y preparar la participación de México en la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Nairobi en 1985.
- En 1993 se instaló el Comité Nacional Coordinador para organizar la participación de México en la Conferencia IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- En 1996 nace el Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad (PRONAM), que a partir de 1998 fue responsabilidad de la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), cuyo objetivo principal era “lograr que la mujer participe plenamente en igualdad de condiciones con el varón, y en forma efectiva, en la vida económica, social, política y cultural de la nación”.

Hacia finales del siglo XX, el avance de las mujeres mexicanas a la igualdad de derechos y la eliminación de la violencia de género tuvo un cambio paradigmático, a partir de 1993 se hicieron públicos una serie de feminicidios en Ciudad Juárez, para finales de 1994 habían asesinado a 33 mujeres, en su mayoría trabajadoras de la industria maquiladora de dicha ciudad. En 1995 se el Gobierno del estado de Chihuahua instituyó la Agencia Especializada en Delitos Sexuales sin embargo los casos de feminicidios no cesaron. Entre el 6 y 7 de noviembre de 2001, fueron encontrados los cuerpos de ocho mujeres que habían sido asesinadas con violencia en un predio conocido como “Campo Algodonero”, ubicado en Ciudad Juárez.

Un año después y tras recibir un trato discriminatorio y sin perspectiva de género por parte de algunas autoridades, además de una serie de irregularidades en las investigaciones, los familiares de tres de las víctimas acudieron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y denunciaron Violaciones Graves a los Derechos Humanos de las Víctimas por parte del Estado Mexicano. El 16 de noviembre del 2009, este Organismo Internacional condenó al Estado Mexicano en una histórica resolución conocida como la Sentencia del Campo Algodonero.

Tras esta determinación internacional, la institucionalización de la perspectiva de género en México presentó avances importantes, ya en se había ratificó la Convención Belém do Pará, en la que se condenaron todas las formas de violencia contra la mujer y se convino en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia contra las mujeres a través de una serie de acciones orientadas a su prevención, atención, sanción y erradicación. En este contexto, en el mismo año se aprobó la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal, y un año después se tipificaron como delitos a escala federal la violencia familiar y la violación en el matrimonio.

Ya en la última década del siglo XX y en consonancia con el escenario internacional, el enfoque de género en la Política Pública nacional desplazó el eje de la discusión a las relaciones y los roles de género desiguales y su trascendencia en todos los ámbitos de la vida de las mujeres. Se introdujo entonces el concepto de perspectiva de género y su transversalización como una estrategia acordada en la IV Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en Pekín, que incorpora el género como un principio transversal de política pública y ya no de manera residual en áreas u oficinas de la mujer.

En el año 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)<sup>1</sup> como una instancia rectora de la transversalización de la perspectiva de género, cuyo objetivo principal es “dirigir la política nacional para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano”.

Un claro ejemplo del impulso que la perspectiva de género ha tenido en la Política Pública nacional en el siglo XXI, fue el Plan nacional de Desarrollo 2000-2006, cuyos objetivos principales fueron incorporar la perspectiva de género en los

---

<sup>1</sup> Este organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el desempeño de la política de género, tiene como principales competencias la promoción y el fomento de las condiciones para la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres.

planes y programas de la Administración Pública Federal, determinar e impulsar un marco jurídico nacional sobre derechos para las mujeres y las niñas, fomentar la igualdad de oportunidades económicas, educativas, de salud, de poder y toma de decisiones para hombres y mujeres y prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

A partir de este momento, se han realizado un sinnúmero de proyectos, programas, políticas públicas y se ha legislado en favor del adelanto de las mujeres y la disminución de la brecha de desigualdad frente a los hombres, un ejemplo es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2007) y el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) (2012), entre otros.

Como podemos ver, hacia la primera década del siglo XXI, las Políticas Públicas de Género en México versaron en torno a la transversalización de la perspectiva de género como un mecanismo que supone la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres como consecuencia lógica del adelanto de las primeras. No obstante, el importante avance institucional de la perspectiva de género y las políticas públicas orientadas a la igualdad entre mujeres y hombres y a la eliminación de todas las formas de violencia de género, el tema de la paridad de género apenas cobraba relevancia.

### **1.2.2 Participación política de las mujeres en México. Las cuotas de género como acciones afirmativas**

Entre los principios internacionales que estableció la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la obligación de los Estados miembro de garantizar el acceso de las mujeres a la igualdad en todas las esferas, incluyendo la de la vida pública y la política (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979, pág. s/p), es uno de los precedentes más importantes en el proceso contemporáneo de empoderamiento político de las mujeres. México ratificó dicho tratado en 1980 y a partir de ese

momento se obligó a implementar acciones afirmativas para incorporar a las mujeres al espacio público.

En 1995 nuestro país ratificó la Plataforma Mundial de Acción Beijing (ONU, 1995, pág. s/p), donde se consolidaron los avances anteriores y por primera vez se estableció la obligación de adoptar medidas afirmativas para lograr la paridad de género. Cuando nos referimos a acciones afirmativas, estamos haciendo referencia estamos utilizando dicha categoría como lo hace Zepeda (2017), en el sentido de que se trata de un mecanismo de contenido axiológico positivo, al ser una vía obligada para construir relaciones sociales no discriminatorias y tendencialmente igualitarias.

A partir de este momento, diferentes democracias occidentales, avanzadas y en desarrollo, adoptaron las cuotas de género como mecanismos de adelanto de las mujeres visibilizando la desigualdad estructural y de oportunidades que impiden o dificultan que las mujeres accedan a cargos públicos y a niveles altos de toma de decisiones políticas. Podemos decir que la primera reforma electoral en materia de género de dio en México cuando, en 1993, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) estableció la recomendación de que los partidos políticos promovieran en sus estatutos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país (Castillo, 2011, pág. 15).

Para 1996, el COFIPE estableció que los partidos políticos debían considerar en sus estatutos candidaturas para diputaciones y senadurías en las que el un género no excediera del 70 por ciento, aunque no se especificó el tipo de candidatura ni el nivel de la misma. Fue hasta el 2002 cuando el COFIPE estableció como obligación que la cuota máxima para candidatos propietarios de un mismo género, sería del 70 por ciento, decretándose además restricciones en el orden de la lista de candidatos plurinominales, de modo que las mujeres debían estar en uno de cada tres lugares, por lo menos dentro de los primeros nueve, a estas listas se les conoció como “listas cremallera” (Castillo, 2011, pág. 22).

Pese a que, por primera vez, se previeron sanciones ante el incumplimiento, fueron exceptuadas de dichas reglas las candidaturas de mayoría

relativa que fueran resultado de una elección interna de voto directo, lo que significó una oportunidad para la resistencia frente a las cuotas de género. En el año 2007 una nueva reforma electoral incrementó la cuota “30/70” al 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, y agregó que debería procurarse llegar a la paridad. También se estableció que las listas plurinominales incluirían al menos dos mujeres por segmento de cinco candidatos, aunque se mantuvo la excepción para las candidaturas de mayoría relativa, cuando estas fueran resultado de un proceso democrático interno (Juárez, 2015, pág. 56).

Pese a la importancia de las reformas electorales para establecer las cuotas de género, factores como una imperante cultura de desigualdad en las oportunidades políticas y la prevalencia de roles y estereotipos que mantienen a las mujeres predominantemente en la esfera privada, se tradujeron en resistencias que ralentizaron su presencia en espacios públicos, aunque no la detuvieron (Castillo, 2011, pág. 60).

Con nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el 2008 se incorporó formalmente en término de paridad de género y se establece que las solicitudes de registro de candidaturas para el poder legislativo deberán estar integradas por al menos un 40% de candidatos propietarios de un mismo género, excepto en los de mayoría relativa, procurando siempre llegar a la paridad. También se modificaron las “listas cremallera” para que ahora por cada segmento de cinco candidaturas, dos serían de diferente género de forma alternada y en caso de incumplimiento, la autoridad electoral podría negar su registro.

Hasta aquí es importante retomar que, si bien a nivel normativo el avance de las acciones afirmativas en favor de la participación política de las mujeres a nivel federal fue importante, en el contexto de un sistema político electoral claramente patriarcal como el mexicano, este desencadenó procesos de resistencia dignos de atención. El fenómeno popularmente conocido como el de “las Juanitas”, se refiere a las estrategias de simulación (Rodríguez, Arriaga et al., 2013, s/p. ) en el cual, si bien las candidaturas eran registradas con una mujer

como titular, el suplente y “verdadero candidato” era hombre y una vez que las mujeres titulares eran nombradas en el cargo, estas solicitaban licencia para dejar al frente a los suplentes hombres.

En medio de un contexto de incumplimiento de las cuotas establecidas y de simulación como el que hemos referido, en el 2011, la organización y resistencia política de algunas mujeres que aspiraban a cargos políticos les llevó a demandar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la protección de sus derechos político electorales frente a la inobservancia de la cuota de postulación del 40/60 por ciento para diputaciones y senadurías para el proceso electoral federal 2011-2012.

El 30 de noviembre de 2011 la sentencia del Juicio SUP-JDC-12624/2011 se tradujo en la integración del 35 por ciento de escaños para mujeres con 185 diputadas y 42 senadoras. Esta sentencia también eliminó la posibilidad de que las titulares mujeres cedieran su lugar a algún hombre, al establecer que las fórmulas de candidatos a diputaciones y senadurías, por ambos principios, debían integrarse con personas del mismo género.

### **1.3 Paridad transversal de género como propulsor determinante de la democracia participativa y eje rector en Políticas Públicas**

Hacia finales de la primera década del siglo XXI se reconoció que las cuotas de género no siempre garantizaban una igualdad en el resultado. Dado que México forma parte de los *Consensos de las Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe* (Quito en el 2007 y Brasilia en el 2010, República Dominicana 2014 y Montevideo en el 2017), así como la *Norma Marco para la Democracia Paritaria* (Parlatino 2015), con la reforma constitucional del 2011, que elevó a rango constitucional los derechos humanos que se derivan de los tratados internacionales, el Estado mexicano se obligó a adoptar la paridad como una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad, principios contenidos en dichos documentos internacionales.

En las observaciones realizadas por el Comité de evaluación de la CEDAW en el 2012, una de las principales recomendaciones realizadas al Estado mexicano fue que, dada la existencia de lagunas jurídicas electorales, federales y estatales, existía la probabilidad de que de diera un incumplimiento en el sistema de cuotas de género establecido hasta ese momento (60/30), sobre todo tomando en cuenta que dicho sistema aún no se había incorporado a todas las legislaciones locales (Universidad Autónoma de México, 2020, pág. s/p).

En el 2014 se reformó nuevamente la constitución en su artículo 41, para establecerse que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los género, en candidaturas a legisladores federales y locales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión , 2020).

De esta forma quedó establecido a nivel constitucional la paridad (50 hombres/50 mujeres), para cargos de elección popular en el Congreso de la Unión y los congresos locales, como un principio jurídico y una regla procedimental y, con ello, se establecieron los lineamientos de la política pública nacional en el tema. Además del papel tan importante que los instrumentos internacionales vinculantes, jugaron para el avance hacia la adopción de la paridad como principio jurídico en cargos de elección popular, la mayor presencia de mujeres en el Congreso de la Unión, también fue determinante.

La representatividad de las mujeres en el poder legislativo pasó, de un 14% en la Cámara de Diputados y un 10% en el Senado para 1994, en el 2012, la LXII Legislatura se conformó con un 41.4% de diputadas y 37% de senadoras. Para el 2015, la composición fue de 42.40% diputadas y 42.6% senadoras mientras que para el 2018 de 49% de mujeres diputadas y 50% de mujeres senadoras, esta última legislatura presentó y aprobó la reforma constitucional de paridad de

género, conocida como de “paridad transversal” o “paridad en todo”, iniciativa que es una muestra de que el incremento de la participación de legisladoras sí tiene un impacto en la agenda pública. Falta cita de los datos

La paridad transversal de género, tiene como objetivo alcanzar a igualdad en el ejercicio del poder y la toma de decisiones públicas en los mecanismos de participación y de representación política y social, así como en las relaciones familiares, sociales, económicas, políticas y culturales (ONU México, 2017, pág. s/p). En esta tesitura, la Reforma Electoral Federal del 2014, incorporó la participación paritaria de las mujeres, al incluir que los partidos políticos están obligados a establecer en sus estatutos, reglas que garanticen una proporción 50/50 entre mujeres y hombres para ocupar las candidaturas a legisladores federales y locales.

Sin duda uno de los retos más importantes para la implementación de esta reforma está dado por las condiciones socio jurídicas que imperan en nuestro país, en las cuales la igualdad sustantiva de derechos aun no es una realidad para todas las mujeres. Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), para el 2016 un 49% de las mujeres mayores de 15 años refirió haber vivido por lo menos un episodio de violencia emocional, 41.3% de violencia sexual, 34% de violencia física, y 29% de violencia económica, patrimonial o discriminación en el trabajo (INEGI, 2006).

La participación política de las mujeres también está mediada por la posibilidad de su participación en el espacio público, que culturalmente sigue tendiendo a ser ocupado por los hombres. Según la misma encuesta el 19.9% de mujeres aún debe pedir permiso a su pareja para realizar un trabajo remunerado además del cuidado de los hijos y del hogar, mientras que el 46.3% de ellas considera que por lo menos debe avisar o pedir la opinión de su pareja para ello, así como el 13.4% de las mujeres que deben pedir permiso a sus parejas para participar en actividades vecinales o políticas y el 42.4% que por lo menos deben pedir su opinión.

Otro de las variables a tomar en cuenta atiende a la carga de cuidados y trabajo doméstico no remunerado que culturalmente sigue considerándose como un espacio casi exclusivo de las mujeres, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (INEGI, 2002), mientras que las mujeres dedican en promedio 51 horas a la semana al aseo del hogar, el cuidado de las hijas e hijos, la preparación de alimentos y las compras en el hogar, los hombres sólo dedican 12 a las mismas actividades aun cuando ambos tengan empleos remunerados, lo que sin duda se convierte en un factor estresante para las mujeres e interfiere en su participación en el espacio público.

Finalmente, es importante resaltar que no obstante los avances legislativos dados hasta el momento en materia de igualdad, prevención y atención de violencia y no discriminación hacia las mujeres, a nivel federal aún no existe legislación que tipifique y sancione la violencia política de género y solamente se cuenta con un Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, documento considerado como una buena práctica por el Mecanismo de Aceleración de la participación Política de las mujeres en América latina y el Caribe (ONU México, 2017), que por otro lado no garantiza la atención y sanción de la violencia política de género y deja en estado de indefensión a las víctimas.

### **1.3.1 Reforma constitucional federal en materia de paridad transversal en México**

El 6 de junio del 2019 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de las reformas a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y organismos autónomos sean para mujeres, lo que se conoce como “paridad en todo” o paridad transversal, constituye un avance en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al poder político.

Estas reformas consideran la paridad en todos los niveles de gobierno bajo los siguientes términos:

**Cuadro 1. Muestra el contenido y nivel de gobierno que afectan las reformas constitucionales sobre paridad transversal publicadas el 06 de junio del 2019**

<b>Artículo</b>	<b>Nivel de gobierno</b>	<b>Descripción</b>
<b>Art. 41</b>	Poder Ejecutivo	Los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo deberán observar el principio de paridad de género, en el nivel federal y las entidades. En general, los partidos estarán obligados a garantizar la paridad en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.
<b>Arts. 53 y 56</b>	Poder Legislativo	Se mandata la aplicación de la paridad horizontal y vertical para la integración de las listas de candidaturas para las diputaciones y senadurías de representación proporcional. Las candidaturas que presenten los partidos por este principio deberán ser paritarias y encabezadas alternadamente entre hombres y mujeres en cada periodo electivo
<b>Arts. 41 y 94</b>	Poder Judicial	Se establece que la integración de los órganos jurisdiccionales será mediante concursos abiertos observando la paridad de género. La integración de los organismos autónomos, tanto a nivel federal como sus contrapartes en las entidades federativas, deberán

		cumplir con el principio de paridad
<b>Arts. 2, 41 y 105</b>	Nivel municipal	Los ayuntamientos de elección popular directa se integrarán de conformidad con el principio de paridad (por un presidente o presidenta, y las regidurías y sindicaturas que determine la ley) Asimismo, se reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades con población indígena para elegir representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad conforme a las normas aplicables.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, publicado el 06 de junio del 2019 en el DOF. Recuperado en junio del 2019, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019)

En concreto, la reforma constitucional prevé el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los ayuntamientos, no deja fuera los municipios de población indígena, que había sido una observación al estado Mexicano por parte del Comité de la CEDAW (Universidad Autónoma de México, 2020, pág. s/p), así como en los Ayuntamientos en general. Este principio también deberá observarse en relación al nombramiento de secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, así como en la integración de los órganos autónomos.

La reforma de paridad transversal también garantiza la obligación de que los partidos políticos garanticen la paridad de género en candidaturas a legislaturas federales y locales, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional y, en cuanto a la designación de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional, las listas además deberán estar encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo. La SCJN también se compondrá por ministras y ministros de manera paritaria para lo cual

deberá armonizarse la reglamentación que prevea la forma y procedimientos, que deberán consistir en concursos abiertos observando el principio de paridad.

El decreto de esta reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación, momento a partir del cual corre un año como plazo para que el H. Congreso de la Unión lleve a cabo la armonización legislativa correspondiente. Los contenidos de las normas transitorias establecen la observancia del principio de paridad respecto de quienes tomen posesión de su encargo a partir del proceso electoral federal o local siguiente su entrada en vigor.

Dirección General de Bibliotecas UNQ

## CAPÍTULO SEGUNDO.

### APUNTES SOBRE LA PARIDAD DE GÉNERO EN QUERÉTARO

#### 2.1. Participación política de las mujeres en Querétaro. Entre los derechos políticos y la vida cotidiana.

Luego de establecer referencias federales en torno a la participación política de las mujeres y el papel del Estado en el avance sustantivo de sus derechos político electorales, resulta fundamental situarnos en el contexto local, con la intención de traducir de una manera más compleja lo que las reformas federales en materia de paridad significaron en el caso queretano. Tras reconocerse a nivel federal el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, a través de la reforma constitucional al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la federación el \*\*\*\*, cada entidad federativa fue adecuando su propia legislación a esta nueva realidad legal, política y por supuesto social.

Es importante tomar en cuenta que la sociedad queretana que llegó a la segunda década del siglo XX, estaba pasando por una importante coyuntura entre el Querétaro tradicional, que heredó profundas tradiciones católicas y conservadoras del siglo XIX y la necesidad económica y social de modernización, traducida en un proceso de industrialización y migración rural al espacio urbano. Un importante referente de esta transformación está dado por el aumento poblacional tan importante pues mientras que el crecimiento entre 1910 y 1940 fue poco, al pasar de 244 663 a 244 737 habitantes, de los cuales solamente el 24.2% habitaba en zonas urbanas y el restante 75.8% estaba asentado en zonas rurales (Solís, 2014, pág. 23).

A inicios de la segunda mitad del siglo XX, el proceso de industrialización local atravesó diversos sectores sociales y enfrentó a la conservadora sociedad queretana de las clases medias y medias altas a la modernización y sus consecuencias. Entre 1940 t 1960 la población de la capital del estado pasó de 42 209 a 67 674 habitantes con altos niveles de analfabetismo y desempleo y de los cuales el de los cuales 51% eran mujeres, (Solís, 2014, pág. 25). En este universo, la posición de estas últimas estaba mediada por su papel tradicional de

madres y esposas lo que hacía que las oportunidades de aprender a leer y escribir, ir a la escuela o encontrar un trabajo remunerado fueran menores que las de los hombres por estar mal vistas. (Solís, 2014)

Mientras que en entidades como la Ciudad de México, Veracruz e Hidalgo los movimientos feministas y organizaciones colectivas de mujeres mantenían movilizaciones importantes en favor del reconocimiento por sus derechos políticos, el derecho a la educación y a las mejoras laborales (Cano, 2014; Galeana, 2014), las mujeres queretanas vivían una realidad distinta, con una educación fundada en la tradición y un papel social establecido en el espacio privado. Fue hasta 1961 cuando la profesora Regina Olvera Ledezma tomó cargo como la primera mujer diputada en el Congreso de Querétaro y hasta 1964 cuando Concepción Vega Pérez se convirtió en la primera diputada federal por el estado (Oropeza, 2016).

En 1976 Benita Villanueva, fue la primera mujer en convertirse en presidenta municipal en la entidad, al encabezar Landa de Matamoros y la primera mujer senadora de la república por Querétaro, Silvia Hernández, tomó posesión de su cargo en 1982. Un ejemplo del ritmo en el que las mujeres queretanas se incorporaron al espacio público desde el reconocimiento de su derecho al voto, hasta finales del siglo XX, es el hecho de que entre 1961 y 1991, sólo hubo 12 mujeres diputadas en el congreso local, 5 presidentas municipales, 9 diputadas federales y 2 senadoras.<sup>2</sup>

Es importante notar que, si bien la presencia fue más o menos constante en el caso del congreso local y el federal, este no fue en aumento y se mantuvo en el margen mínimo respecto al número de diputados que componían ambos congresos. Un análisis más profundo de las formas de participación y las dinámicas particulares de cada periodo invitan a un análisis que excede este trabajo, sin embargo, resulta revelador el discurso que mujeres queretanas que, como Silvia Hernández, han detentado un nivel importante de poder político, sobre

---

<sup>2</sup> Silvia Hernández ha sido senadora de la república en tres periodos que iniciaron en 1982, 1991 y 2000.

todo en relación a las dinámicas de su participación en un contexto dominado por hombres.

Luego de haber sido Senadora de la República en tres periodos, Diputada Federal en dos, la única mujer queretana secretaria de estado a nivel federal, al haber sido nombrada Secretaria de Turismo en el gabinete de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Silvia Hernández, es descrita por el periódico *Plaza de Armas*, retomando la opinión del ex presidente de la república, José López Portillo, como la mujer más valiente y entera que haya conocido. Según el mismo texto, Silvia tuvo tratos con Luis Echeverría cuando era estudiante en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y se considera amiga de José López Portillo (Alarcón, 2020), según su dicho:

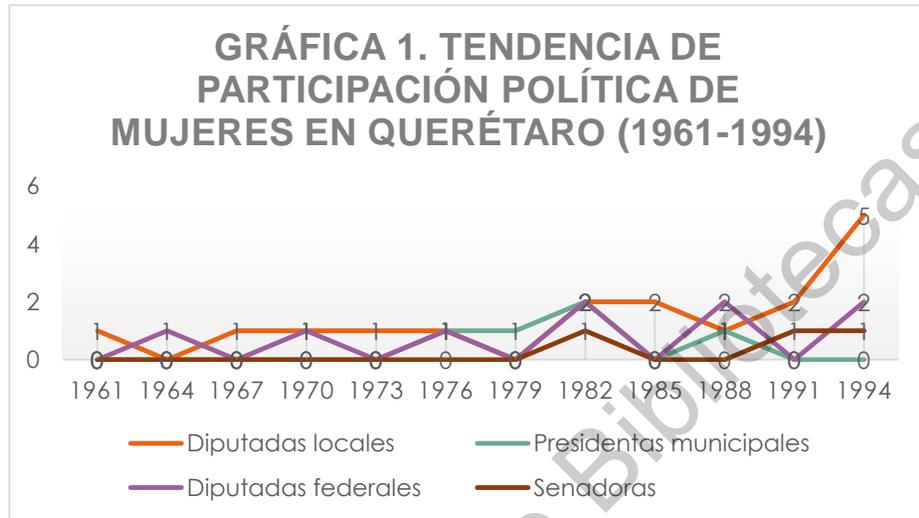
A Carlos Salinas, hombre de mi generación, lo traté cercanamente, principalmente por mi trabajo con Luis Donald Colosio. El presidente Zedillo me hizo el honor de nombrarme integrante de su gabinete, cosa que hasta la fecha me honra y agradezco. Trabajé también al lado de Vicente Fox, aun-que desde el Senado. A Felipe Calderón lo conocí cuando él fue diputado y dirigente político. Al presidente Peña Nieto le acompañé desde fuera del gobierno. De cada uno tengo memorias y de un modo u otro les estoy agradecida (Alarcón, 2020).

Sobre su experiencia buscando la gubernatura del estado, como militante del Partido Revolucionario Instruccional, que gobernó de manera interrumpida nuestro estado desde su creación y hasta 1997, en la misma entrevista se lee:

El tema de la gubernatura ha sido recurrente en nuestras entrevistas desde que fue postulada a la Cá-mara Alta en 1982, aunque ella dice no recordarlo y asegura que la buscó por primera vez después de ser senadora de oposición federal. Entonces sí, se sintió preparada y se propuso ser candidata a gobernadora. Su derrota, nos comentó en un encuentro en la Ciudad de México, “no se debió al machismo sino a la acción ilegal de un pequeño grupo del PRI. No llegué temprano, llegué a la hora correcta, aunque en una posición de desventaja por mantenerme en lo que estuve convencida que era el lado correcto de mi partido (...) (Alarcón, 2020)

A continuación, se muestra la tendencia que la participación política de las mujeres queretanas presentó en el periodo comprendido entre 1961, cuando tomó

posesión la primera mujer diputada local en el estado, y 1994, un año después de la primera reforma al *COFIPE*<sup>3</sup> en relación a la paridad de género.

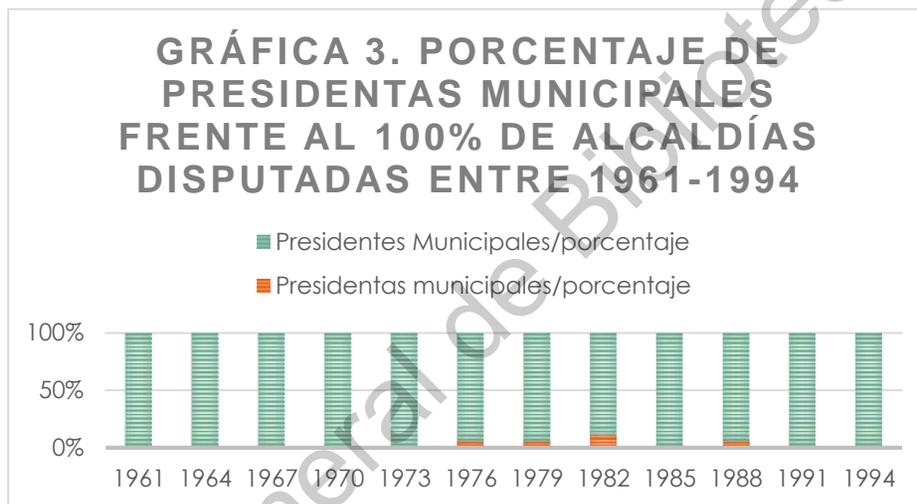


Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

<sup>3</sup> Decreto que reforma, adiciona, deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, publicado el 18 de mayo de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/cofipeco\\_ref05\\_18may94\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/cofipeco_ref05_18may94_ima.pdf), en junio del 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

Tras la primera reforma federal en materia de género, ocurrida en 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), donde se recomendó que los partidos políticos promovieran, en los términos de sus estatutos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país y tras una nueva adición en 1996, donde se estableció que los partidos políticos debían considerar en sus estatutos candidaturas a diputados y senadores que no excedieran del 70 por ciento para un mismo género (Castillo, 2011), la dinámica de avance y participación política de las mujeres queretanas se modificó de manera importante.

## 2.2 De las cuotas de género a la paridad en Querétaro

Luego de que en el 2002 se reformara Luego de esa sentencia, fueron publicadas las reformas al COFIPE en sus artículos 4.1, 38.1, 175.3 y 269.3 y se agregaran el 175-A, 175-B y 175-C; para establecerse como un derecho de los ciudadanos y obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para:

- Tener acceso a Cargos de elección popular (artículo 4.1)
- Que los partidos políticos deben garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas" (artículo 38.1)
- Los partidos políticos deberán promover y garantizarán la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de re-presentación proporcional (artículo 175.3).
- 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, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género (artículo 175-A).
- En el caso de que los partidos no respeten los señalamientos, el Consejo General del IFE les requerirá para que, en un plazo de 48 horas rectifiquen la solicitud de registro so pena de una amonestación pública y un nuevo plazo de 24 horas para la corrección.
- Si no se atiende la corrección, el IFE sancionará al partido correspondiente con la negativa del registro de las candidaturas de que se trate.

- Estas reglas no se aplicarán para las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

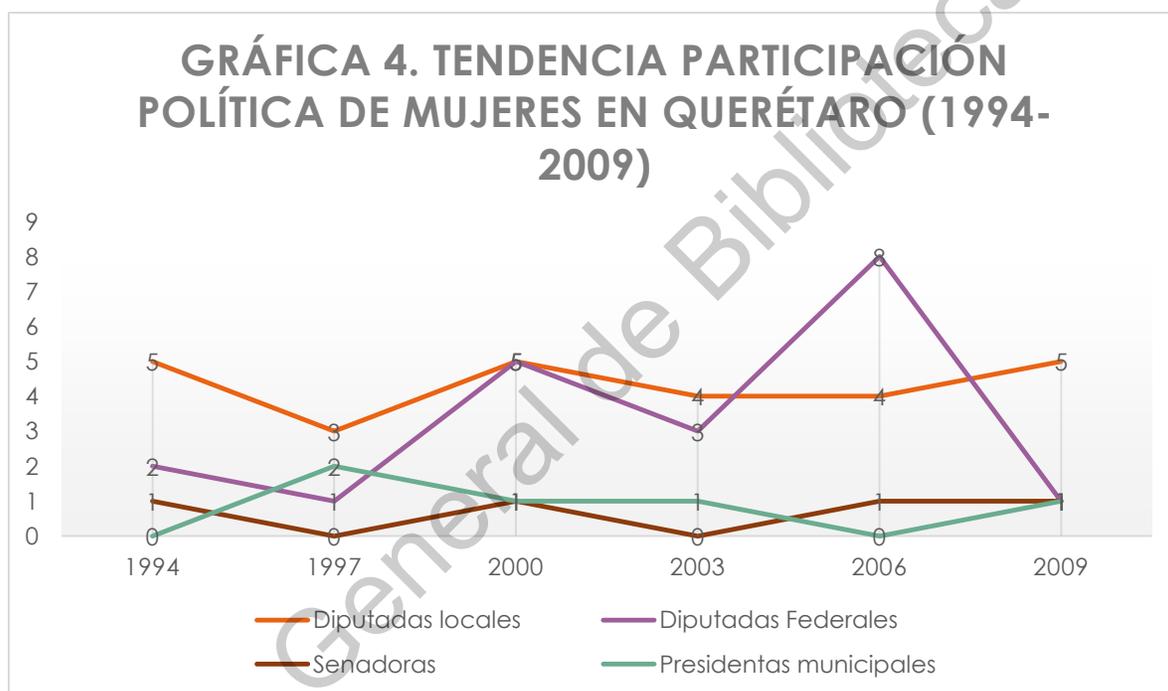
En consonancia con el caso federal, en el 2002 fue publicada una nueva *Ley Electoral para el Estado de Querétaro*, cuyo artículo 35 estableció en su fracción V que los partidos políticos están obligados a “Observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de sus candidatos. En todo caso, las candidaturas para Diputados e integrantes de Ayuntamientos no podrán recaer más de 70% en personas de un mismo género, excepto tratándose de candidaturas derivadas de votación directa, de resolución recaída a los medios de impugnación o de sustituciones en los términos previstos en esta ley”.

No obstante, el avance legal de las cuotas de género en nuestro estado en el periodo 2003-2006 el número de mujeres diputadas en el congreso local fue menos que el anterior al pasar de 5 a 3 escaños. Tres años después y en consonancia con las reformas del 2008 al COFIPE, para aumentar las cuotas de género y establecerlas en una proporción mínima de 40% de candidaturas de un solo género, en lo que se denominó un “horizonte paritario”, en el mismo año la Ley Electoral de Querétaro incorporó la cuota de género 60/40 para candidaturas de Diputados e integrantes de Ayuntamientos, aunque se mantuvo la excepción para candidaturas derivadas de votación directa, de resolución recaída a los medios de impugnación o de sustituciones.

Tras esta modificación a la ley, tampoco se observó un aumento significativo en la presencia de mujeres en los cargos donde se estableció la cuota de género 60/40. Según el propio INE (2017) el emparejamiento de estas reglas coincidió con un aspecto debilidad del sistema de cuotas, que tiene que ver precisamente con la excepción de su cumplimiento cuando se realizaran procesos de selección de candidaturas democráticos, sin embargo entre el 2008 y 2013 algunas entidades federativas, entre las que se ubica Querétaro, integraron el

principio de alternancia en las listas de representación proporcional y la aplicación de la cuota para la fórmula completa de propietarios y suplentes.

En la gráfica 4 podemos observar como la tendencia de la participación política de mujeres en la entidad se mantuvo sin un aumento considerable y no obstante las reformas a la ley electoral local, entre 1994 y el 2009 el aumento de mujeres en el congreso local y en las presidencias municipales fue mínimo, mientras que la presencia de diputadas federales aumentó considerablemente en el periodo 2006-2009, para luego mantenerse.



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

**Tabla 2. Muestra el número de diputadas locales, presidentas municipales, diputadas federales y senadoras por Querétaro entre 1961 y el 2006**

AÑO	Diputadas locales	Presidentas municipales	Diputadas Federales	Senadoras
<b>1961</b>	1	0	0	0
<b>1964</b>	0	0	1	0

<b>1967</b>	1	0	0	0
<b>1970</b>	1	0	1	0
<b>1973</b>	1	0	0	0
<b>1976</b>	1	1	1	0
<b>1979</b>	0	1	0	0
<b>1982</b>	2	2	2	1
<b>1985</b>	2	0	0	0
<b>1988</b>	1	1	2	0
<b>1991</b>	2	0	0	1
<b>1994</b>	5	0	2	1
<b>1997</b>	3	2	1	0
<b>2000</b>	5	1	5	1
<b>2003</b>	4	1	3	0
<b>2006</b>	4	0	8	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

Con el proceso electoral del 2012 en puerta, el Consejo General del Instituto Federal Electoral) interpretó los artículos relativos las cuotas de género y mediante acuerdo CG327/2011 señaló que:

De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputados y senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más de sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos. Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático. Esto es, en caso de que el partido político no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género. [Asimismo] debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de

delegados electos ex profeso por dicha militancia (...) 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 procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género (Palma Cabrera & Cerva Cerna, 2014).

En noviembre del mismo año, el contenido de este acuerdo fue impugnado por diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano bajo el argumento principal de que la invitación a que los partidos políticos procuraran integrar la fórmula de propietario y suplente con candidatos del mismo género, no sería suficiente para garantizar la cuota de género, además de que definición de "procedimientos democráticos" ponía en riesgo la representación de las mujeres en los espacios de representación política. El 30 de noviembre del mismo año, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la sentencia SUP/JDC/12624/2011, en la cual se determinó realizar ajustes al referido acuerdo para modificar los párrafos tercero y quinto, y eliminar el párrafo cuarto.

La sentencia ratificó el primer párrafo del artículo 219 del COFIPE en el sentido de que los partidos políticos debían presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores, respectivamente, además de que la integración de las listas de representación proporcional sería por segmentos de cinco candidaturas, cada uno con dos candidaturas de género distinto y de manera alternada. La fórmula completa debía estar integrada por candidatos de un mismo género, lo que tuvo un efecto importante en el proceso electoral del 2012 pues el IFE negó el registro las candidaturas que no cumplieron con dichas reglas y al fijar un plazo de 48 horas para subsanar el registro, las organizaciones políticas se vieron en la necesidad de acatarla (Cárdenas, 2013).

### **2.3 La lucha judicial por la participación política igualitaria en Querétaro**

El 12 de junio del 2014 algunos periódicos locales informaron que las reformas a la Constitución Política del estado de Querétaro estaban a punto de aprobarse, “El presidente de la Junta de Concertación Política de la 57 Legislatura, Guillermo Vega Guerrero, anunció que este viernes 13 de junio pudiera ser aprobada en sesión de Pleno la reforma Constitucional estatal en materia electoral, dicha reforma incluye la reelección para legisladores y ayuntamientos, paridad de género, incorporación de la fiscalía electoral entre otros puntos (...)” (El Universal, 2014).

El 26 de junio del 2014, fue publicada en el periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, la Ley Que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones De La Constitución Política Del Estado De Querétaro en Materia Política-Electoral (Querétaro, 2014), para quedar el artículo 7 como a continuación:

**ARTÍCULO 7.** La soberanía del...

Los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación ciudadana en la vida democrática del Estado. Están obligados a establecer las reglas para garantizar la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de Ayuntamientos, en los términos que establezca la Ley. Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales y postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.

Esta reforma armonizó el texto constitucional local al federal, que en el mismo año fue reformado en su artículo 41 para obligar a los partidos políticos a garantizar la paridad de género en las candidaturas al Poder Legislativo federal y local. El 29 de junio del 2014 fue publicada la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro en la Sombra de Arteaga con el objetivo de armonizar dicha ley con la ya referida reforma constitucional en materia de paridad de género en los siguientes puntos:

- **Artículo 174.** Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales o, en su caso, postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de ambos supuestos podrá producirse entre ellos transferencia de votos.

Por coalición, se entiende la alianza o unión transitoria de dos o más partidos políticos con fines electorales.

**Las coaliciones tendrán las mismas obligaciones que los partidos políticos para garantizar la equidad y procurar la paridad de género en el registro de candidaturas.**

- **Artículo 192.** Los partidos políticos y coaliciones debidamente acreditados, podrán registrar, a través de su representante legal, candidatos a cargos de elección popular en los plazos y ante los órganos competentes del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, quienes deberán ser postulados de conformidad con sus propios estatutos o en términos de lo previsto en el convenio de coalición, según el caso. Asimismo, podrán ser registrados como candidatos independientes, los ciudadanos que cumplan con el procedimiento fijado en esta Ley.

**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 y en las fórmulas de los ayuntamientos.

**Las listas de representación proporcional de diputados y las listas de candidatos a regidurías por el mismo principio se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.**

El registro de candidaturas se hará en los porcentajes y para los cargos de elección popular siguientes:

- Diputaciones por el principio de mayoría relativa, hasta el cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género en el caso de que el número total de distritos electorales locales sea par, y hasta el cincuenta

y cinco por ciento de candidaturas de un mismo género en el caso de que sea impar.

- Fórmulas de Ayuntamientos, el porcentaje de candidaturas para cada uno de los géneros será del cincuenta por ciento cuando de la suma total de síndicos, regidores y presidente municipal resulte un número par y cuando resultare un número impar, será de hasta el sesenta por ciento para un mismo género.
- En todos los casos, propietarios y suplentes deberán ser del mismo género.
- El Instituto tendrá la facultad para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la reglamentación de esta Ley, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.
- **Artículo 230.** Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos, **la sustitución podrá realizarse de manera libre, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros** y atendiendo a lo dispuesto en la presente Ley.

Para el 12 de diciembre del 2014, fue publicado en la *Sombra de Arteaga*, El Acuerdo mediante el cual el *Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro* reformó, derogó y adicionó su Reglamento Interior, lo que dio lugar a la creación de la *Comisión de Igualdad Sustantiva* con competencia para fomentar la participación de las mujeres en el ámbito político y garantizar sus derechos político-electorales. El 9 de febrero del 2015, la recién estrenada comisión aprobó el *Dictamen sobre los criterios para garantizar la paridad de género en las fórmulas de candidaturas a diputados locales y miembros de los ayuntamientos para el proceso electoral 2014-2015*, el cual fue aprobado y publicado mediante Acuerdo del Consejo General del IEEQ., el 11 de febrero del 2015.

Ya desde el 14 de noviembre del 2014, en una columna de opinión publicada por *El Universal Querétaro*, el abogado Norberto Alvarado Alegría había augurado, con relación a las reformas sobre paridad en el estado, que:

En unos meses empezaremos a ver estos efectos, cuando las candidaturas para uno u otro género sean disputadas o en el peor de los casos asignadas entre los familiares, amigos, socios o incondicionales de quienes por cuestión de género no puedan participar porque las cuotas se los impidan, pero que van a reclamar ese derecho para alguien cercano a ellos o a ellas, del género contrario (...) En Querétaro la legislación electoral traerá sin duda muchos problemas en este tema, habrá que ver como resuelven el entuerto los partidos, el organismo electoral y los tribunales. (Alegría, 2014)

La opinión de Alvarado no estaba alejada de lo que pasaría después, pues efectivamente el trazado de las nuevas rutas de paridad en el estado se realizó entre el organismo electoral local, los partidos y los tribunales. A continuación, se resaltan algunos lineamientos establecidos en el Acuerdo del Consejo General del IEEQ *sobre los criterios para garantizar la paridad de género en las fórmulas de candidaturas a diputados locales y miembros de los ayuntamientos para el proceso electoral 2014-2015*, de fecha 11 de febrero del 2015, que fueron impugnados frente al Tribunal electoral del Estado de Querétaro por los partidos MORENA, PRD y Partido Encuentro Social, sentencia que luego fue impugnada frente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.

**Tabla 3. Comparativa de sentencias en materia de paridad**

<b>Expediente</b>	<b>Tribunal que conoce</b>	<b>Autoridad responsable</b>	<b>Recurso presentado</b>	<b>Acto impugnado</b>
TEEQ-RAP-11/2025 Y SUS ACUMULA DOS TEEQ-RAP/12/2015 Y TEEQ-RAP-13/2015	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro	Consejo General del IEEQ	Apelación	Acuerdo del Consejo General del IEEQ relativo al dictamen mediante el cual la Comisión de dirección superior, los criterios a fin de garantizarla paridad de género

				en las fórmulas de candidaturas a diputadas y diputados y miembros de los ayuntamientos en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015
Agravios				Resolución
1. Debe establecerse que las mujeres deben encabezar las listas por los principios de representación proporcional para integrar la Legislatura del estado y las regidurías de los Ayuntamientos.	2. Debe asignarse para las mujeres la posición excedente cuando las listas por el principio de mayoría relativa sean impares.	1. Las mujeres deben ocupar el primer lugar de la lista de candidaturas a regidurías por el principio de representación proporcional para lograr y efectivo acceso al cargo. Los partidos políticos deberán registrar 8 de las 15 candidaturas para mujeres. Para las listas por representación proporcional Deberán postular a una mujer en la primera posición de sus listas.	2. No se considera idóneo en los ayuntamientos, pero sí en cuanto a las candidaturas para integrar la Legislatura del estado por el principio de mayoría relativa.	
3. Consideran necesaria la implementación de acciones afirmativas que favorezcan a las mujeres de Querétaro para lograr su igualdad sustantiva con los hombres y combatir la discriminación en su contra en el ámbito de la participación política por lo que solicitan que las mujeres no sean postuladas para cargos relativos a espacios en los que los partidos políticos hayan obtenido resultados desfavorables en otras elecciones.			3. Se concede, por lo que debe evitarse que las mujeres sean postuladas en aquellos espacios donde el partido político ha obtenido el porcentaje de votación más bajo, a fin de propiciar, en mayor medida, el acceso al cargo, tomando como referencia el proceso comicial anterior.	

Expediente	Tribunal que conoce	Autoridad responsable	Recurso presentado	Acto impugnado
SM-JDC-287/2015 Y ACUMULA DOS	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro	Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral	Resolución emitida por el Tribunal Electoral del estado de Querétaro, que ordenó al Consejo General del Instituto Electoral local modificar el acuerdo por el cual se aprobaron los criterios para garantizar la paridad de género en la postulación de fórmulas de candidaturas de diputados locales e integrantes de ayuntamientos.
<b>Agravios</b>		<b>Resolución</b>		
<p>1. Contravención al principio de paridad y efectos discriminatorios de la medida.</p> <p>2. El Tribunal Responsable omitió considerar la implementación de la paridad horizontal en las candidaturas a las presidencias municipales.</p>		<p>1. En el caso de los ayuntamientos, el principio de alternancia debe aplicarse a la integración total del órgano.</p> <p>El Tribunal responsable omitió realizar un ejercicio de ponderación respecto de la colisión entre el derecho de las mujeres a integrar la legislatura y los cabildos, y los derechos de los militantes de los partidos políticos que fueron postulados conforme a lo dispuesto por la normativa interna, quienes se ven privados de la postulación derivada de un proceso interno democrático, sin haber comparecido siquiera en el recurso local.</p> <p>El Tribunal Responsable vulnera el principio de paridad de género, por el que se asegura la participación igualitaria de mujeres y hombres pues –al privilegiar a las primeras–, las medidas implementadas imposibilitan la</p>		

participación y distribución igualitaria de las candidaturas entre ambos sexos.

2. En la resolución controvertida se omitió considerar y establecer la paridad de género horizontal, en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales, lo que anula el principio de paridad constitucional.

Se estima que le asiste la razón a las promoventes. El Tribunal Responsable fue omiso en determinar si conforme al marco jurídico vigente existe un mandato de paridad que opere en dicho cargo – paridad horizontal– y, en caso de existir, no limitarse a determinar si sería válido que todas las mujeres encabezaran las planillas de los ayuntamientos en el cargo de presidencia municipal, sino conforme a la causa de pedir, que era la insuficiencia de acciones que materialicen el efectivo acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, y la pretensión, que era que se garantizara la paridad de género en la integración de los órganos legislativo y municipales en la entidad, debía resolver si se encontraba desarrollado y debidamente garantizado dicho principio. Si en términos del artículo 11 de la Constitución Local, Querétaro se compone por dieciocho municipios, debe imperar la misma proporción en la postulación paritaria de los candidatos o candidatas a las presidencias municipales de los ayuntamientos.

\*\*Finalmente, no ha lugar a atender la petición de las promoventes del juicio SMJDC-310/2015 relativa a vincular al partido político para que a efecto de implementar la horizontalidad en la postulación de candidatos a las presidencias municipales, realicen las sustituciones entre las integrantes de la planilla.

El 9 de abril del 2015, el Consejo General del Instituto Electoral del estado de Querétaro emitió un acuerdo para dar cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SM-JDC-287/2015, para garantizar la paridad de género de fórmulas de candidaturas de diputados locales e integrantes de los ayuntamientos y hacer obligatoria la paridad horizontal, es decir, la relativa a las presidencias municipales. Los partidos políticos se vieron obligados a modificar sus candidaturas para cumplir con dicho principio.

Como resultado a la sentencia, del proceso electoral 2015-2018 resultaron electas 9 presidentas municipales de un total de 18 municipios en el Estado, cumpliéndose por primera vez en la historia del estado esta condición, aunque bajo condiciones particulares que es necesario analizar a la luz de un sistema político local en el cual, históricamente la participación de las mujeres en las primeras filas del ámbito político había sido mínimo o bajo la tutela de la autoridad apersonada por un hombre. Mientras que el Tribunal electoral local se pronunció por que la paridad de género no fuera obligatoria en la postulación de candidaturas a las presidencias municipales, el tribunal Electoral Federal se pronunció en sentido contrario.

Cuando los partidos políticos locales ya tenían designados candidatos en todas sus candidaturas a presidencias municipales un cien por ciento estos eran hombres, por lo que los nuevos lineamientos les obligaron a sustituir a la mitad de dichos candidatos por mujeres. Esta resolución causó conflictos importantes al interior de los propios partidos políticos, no sólo por la cercanía de los comicios electorales, sino porque impactaban fuertemente arraigadas prácticas culturales desde las cuales, sus militantes mujeres habían permanecido prácticamente al margen de los espacios políticos de toma de decisiones de primer nivel.

### 2.3.1 Las elecciones locales del 2014 como coyuntura de paridad en el estado

En el caso concreto de las presidencias municipales, de 1961 al 2012, la tendencia de participación de las mujeres como titulares se mantuvo entre 0 y 2 mujeres por trienio (Tabla 4). Entre 1953 y 2012, sólo 12 mujeres habían ocupado alguna presidencia municipal en el estado y esto sólo había ocurrido en los municipios de Huimilpan, Ezequiel Montes Cadereyta, San Juan del Río, Corregidora, Pedro Escobedo y Landa de Matamoros.

A partir de la sentencia SM-JDC-287/2015 Y ACUMULADOS la tendencia de participación de las mujeres como presidentas municipales aumentó considerablemente, pasando de dos, en el 2012, a nueve en el 2014 (Gráfica 5). Esta tendencia fue compartida por la participación en el congreso local y los ayuntamientos, lo que colocó a Querétaro en el mapa nacional de la paridad de género, al lograr la paridad horizontal y vertical (Ver gráfica 6).



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

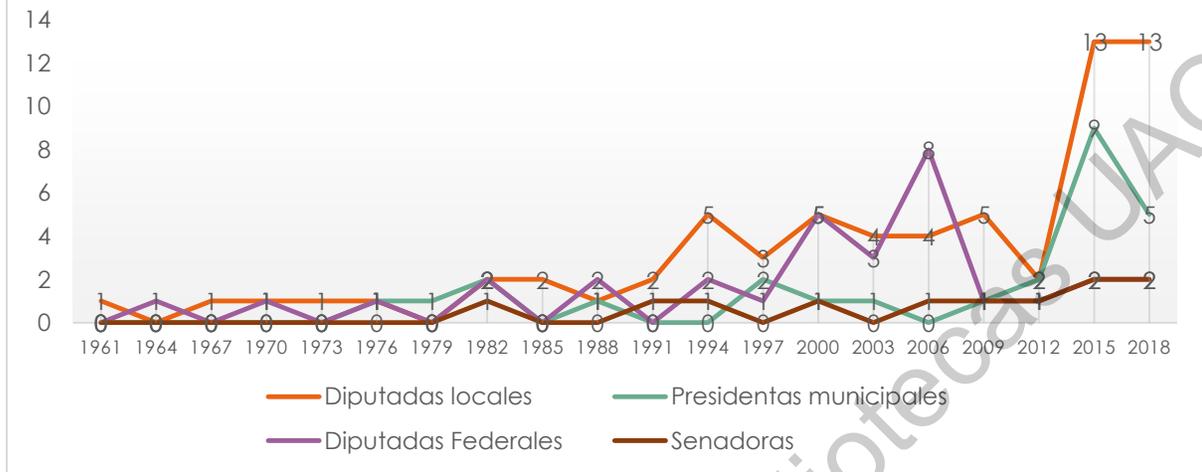
**Tabla 4. número de mujeres presidentas municipales en los 18 municipios del estado entre 1961 y 2018**

AÑO	Am eal co	Qu eré tar o	C o r r e g i d o	El M ar qu és	Co lón	Te qui sq uia pa n	San Juan del Río	Jal pa n	Pe ña mil ler	Hu imi lpa n	Ca de re yta	San Jo aq uín	Pi nal de A m ole s	La nda de Ma ta ma mor	Ez eq uie l Mon tes	Pe dro Es cobe do	Arr oyo se co	To lim án	tot al
1961	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1964	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1967	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1970	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1973	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1976	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1979	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1982	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
1985	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1988	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1994	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5

			r a											os					
1961	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1964	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1967	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1970	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1973	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1976	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
1979	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1982	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2
1985	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1988	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
1991	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1994	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1997	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2003	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2
2015	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	9
2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	5
Total	0	0	1	0	0	0	1	1	2	4	3	1	1	3	3	3	2	1	26

Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

**GRÁFICA 6. MUESTRA LA TENDENCIA DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LAS PRESIDENCIAS MUNICIPALES Y EL CONGRESO LOCAL (1961-2018)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

En el 2016, Marcela Ávila Eggleton, Doctora en Ciencias Políticas de la UNAM, declaró para El Universal Querétaro, que “el considerable avance en materia de participación política de la mujer tenía que ver “más con los requisitos de paridad que el Instituto Nacional Electoral estableció en la reforma político electoral de 2014, que con un genuino interés por impulsar la participación de las mujeres en la vida política del país” (Robledo, 2016). La voz de Robledo no fue la única que hizo ver las condiciones en que algunas mujeres llegaron a ocupar cargos en el Congreso Local, las regidurías y las Presidencias Municipales en el estado.

No olvidemos que, si bien el Tribunal Electoral Federal ordenó la postulación paritaria de candidatas a las presidencias municipales en el estado, no se pronunció en favor de implementar la horizontalidad en la postulación de candidatos a las presidencias municipales, es decir, que las nuevas candidatas mujeres fueran elegidas al interior de sus partidos tomando en cuenta las plantillas internas. En este sentido, algunas integrantes de los partidos políticos vigentes en ese momento visibilizaron el hecho de que se concediera a los otrora candidatos que fueron sustituidos la posibilidad de designar a la nueva candidata:

Con 27 años de militancia en su partido, Griselda Pineda Peregrino declaró a El Universal Querétaro, “me estoy sintiendo violentada en ese derecho que tengo, en ese derecho que se me debe de dar por ser una mujer militante con pruebas suficientes para que se diga que soy una mujer preparada, tengo dos carreras y me he estado preparado precisamente para cuando tuviera una oportunidad, no nada más cruzada de brazos, sino con experiencia para poder servir” (Pacheco, 2015).

Según Cantú (2019), cuando se conocieron los municipios en los que se realizaría las sustituciones de candidatos se generaron auténticas expectativas en las mujeres militantes de dichos municipios, sobre todo en quienes ya habían competido por la candidatura y la habían perdido y la decisión de dejar en las manos del excandidato la designación de la nueva candidata, constituyó un verdadero acto de violencia política que no sólo impactó a las mujeres militantes que se vieron fuera de la posibilidad de contender, sino de las propias mujeres que fueron “favorecidas” por dichas candidaturas.

En el caso de las candidaturas de Pinal de Amoles, Jalpan, Arroyo Seco, San Joaquín, Peñamiller, Ezequiel Montes y Pedro Escobedo las candidatas ganadoras eran esposas de los anteriores candidatos, mientras que en Landa de Matamoros el cargo fue asumido por la hermana del ex candidato. Caso aparte fue el de la candidata. En el municipio de Huimilpan el caso fue distinto pues la presidenta municipal obtuvo el triunfo en elecciones extraordinarias, luego de que la elección ordinaria fuera anulada por el Tribunal Electoral del Estado debido a que esta “se desarrolló en un contexto de inseguridad, para coaccionar y ejercer presión en el ejercicio del sufragio en los electores, antes y durante la jornada comicial” (Chávez, 2015).

Es importante no pasar desapercibida la complejidad del fenómeno de la violencia política, exacerbada contra las mujeres que participaron en las elecciones y, en el caso concreto de las presidencias municipales, ocuparon el cargo. La paridad de género fue establecida por decreto en la legislación electoral en un contexto de desigualdad sistemática entre mujeres y hombres, que colocó a

las nuevas funcionarias públicas en condiciones de mayor vulnerabilidad y les expuso a mayores niveles de violencia política en razón de género.

Cantú (2019) refiere que en el contexto en que llegó la paridad de género a la entidad, para las mujeres que resultaron “favorecidas”,<sup>4</sup> estas candidaturas significaron un cambio impuesto y, en la mayoría de los casos, no deseado. En el estudio de caso desarrollado en torno a este fenómeno, la autora visibilizó una serie de violencias y situaciones de sobre carga de trabajo y responsabilidades en las candidatas que resultaron favorecidas, lo cual es indicativo de las consecuencias que generó un cambio legal tan importante como el ocurrido, en un contexto de poca o nula sensibilización social e institucional en género, a continuación, se señalan algunas.

**Cuadro 5. Muestra las formas de violencia política de género detectadas en un estudio de caso realizado con las presidentas de diversos municipios en el estado de Querétaro en el periodo 2015-2018**

Descripción	Tipo de violencia detectada	Necesidades detectadas
<p>Para garantizar el trabajo que les fue asignado como presidentas municipales, algunas de las entrevistadas fortalecieron el estereotipo de la responsabilidad exclusiva que las mujeres tienen en el cuidado de las y los hijos y la gestión de las actividades de la casa.</p> <p>El cuidado de los menores y personas vulnerables fue trasladado a otras mujeres (madres,</p>	<p>Se detecta la carga de dobles o triples jornadas. A la responsabilidad de las labores domésticas no remuneradas y del cuidado de las y los hijos, se agregó la responsabilidad de cumplir en su papel como funcionarias públicas.</p> <p>El papel que sus parejas, quienes originalmente serían los candidatos, fue variado. Hubo quienes se hicieron cargo del DIF, las entrevistadas refirieron</p>	<p>No existió un proceso de sensibilización individual y colectiva sobre la necesidad de conciliación trabajo familia.</p> <p>Al establecer las reglas de paridad el estado debe general espacios y políticas públicas que posicionen y favorezcan la sensibilización en el tema de conciliación trabajo familia, además de brindar herramientas y cambios legales que permitan la participación activa de los hombres en</p>

<sup>4</sup> Las comillas son de la autora.

<p>hermanas, hijas mayores).</p> <p>Además de las cargas mencionadas, las mujeres manifestaron que tenían la responsabilidad de hacer una buena gestión para no “perder” los espacios ganados para las mujeres.</p>	<p>que sus parejas “apoyaron”, no se detectó una inversión de roles pues los hombres siguieron participando activamente del espacio público.</p>	<p>el cuidado de la casa y las personas menores de edad y vulnerables.</p>
<p>Se colocan en el papel de mujeres-presidentas-madres, lo que imprime un peso extra a su cargo público. Se perciben más observadas al contrario de los hombres que son “más libres”.</p> <p>No hay un reconocimiento tácito de haber vivido violencia en razón de género, pero si mencionaron que” de ser hombres, no habrían sido tan violentadas porque al hombre se le respeta más:</p> <p>“me decían que parecía una lombriz”, “hacían comentarios sobre mis zapatos”, “había una guerra sucia, hablaban hasta de tu personalidad”, “si estás flaca, porque estás flaca, si estás gorda, porque estás gorda”, “me confundieron con una edecán”, “decían que cómo se me ocurría querer embarazarme en el cargo”.</p>	<p>Se observan reiterados actos de violencia de tipo simbólico, principalmente fundamentada en el estereotipo que marca que las mujeres deben privilegiar su papel de madres y esposas antes que, de profesionistas, en este universo se espera que las presidentas municipales cumplieran con ambos papeles al mismo tiempo.</p> <p>Se observa fuertemente arraigado el estereotipo que coloca a los hombres en el espacio público como los dotados de fuerza, autoridad y razón, se sigue asociando el poder político a la virilidad y masculinidad.</p>	<p>No existe sensibilización sobre la violencia simbólica ni reglamentación para atenderla y castigarla en el contexto político electoral.</p>

<p>Las entrevistadas también manifestaron que durante eventos con otras presidentas/es se les daba más relevancia a los hombres que a las mujeres, incluso se les silenciaba o no se les permitía terminar su discurso.</p> <p>En cuando a los medios de comunicación, manifestaron que al ser mujeres eran menos respetadas que los hombres en estas mismas posiciones y que, de alguna manera los medios limitaban sus juicios cuando estaban frente a un presidente por respeto y esto se pierde cuando una mujer ocupa el cargo.</p>		
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en (Cantú, 2019)

El análisis de la coyuntura que colocó a Querétaro, casi de manera estrepitosa, en el mapa nacional de la paridad, también permite virar nuestros esfuerzos a favorecer el proceso de participación efectiva de las mujeres en el espacio público. Si bien las candidaturas y presidencias municipales del periodo 2015-2018 estuvieron asociadas a resistencias y particularidades contrarias al espíritu democrático de la paridad, las consecuencias estructurales de la mayor presencia de las mujeres en el espacio pública son dignas de observarse.

De manera general podemos observar cómo hasta antes del 2015 había habido algunos picos en el aumento de la participación de las mujeres en el Congreso del estado, el Congreso de la Unión y las presidencias municipales en el estado, sin embargo, estas tendencias no se habían mantenido sino hasta

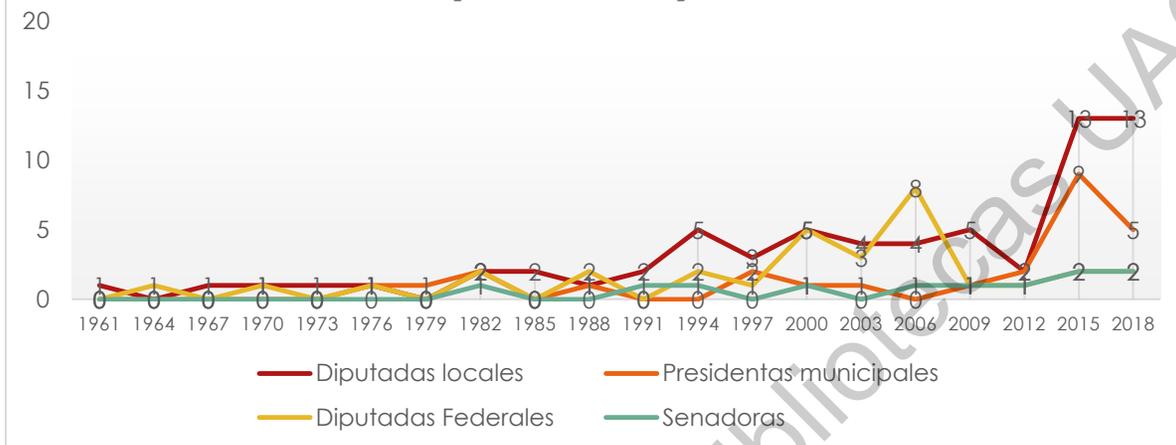
posterior a la reforma electoral que obligó la paridad horizontal y vertical en el estado.



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

Entre 1973 y 1982 se observa un pico de participación en el que participan los municipios de Landa de matamoros, Pedro Escobedo y Huimilpan, la tendencia disminuye para tener un nuevo pico entre 1997 y el año 2000 (Gráfica 8). Si observamos la tendencia de participación de las mujeres en los principales espacios de participación política, veremos resultados similares.

## GRÁFICA 8. TENDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE MUJERES EN QUERÉTARO (1961-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

## CAPÍTULO TERCERO.

### HACIA LA PARIDAD TRANSVERSAL EN QUERÉTARO

#### **3.1. La importancia de la participación de las mujeres en los puestos de primer nivel en el sector público en Querétaro**

El 30 de mayo del 2019, el Diario de Querétaro anunciaba:

Para garantizar justicia, democracia e igualdad, legisladores de la LIX Legislatura aprobaron por unanimidad la reforma constitucional federal que avala la paridad total de género en el ejercicio del poder, administración pública, toma de decisiones en los tres niveles y órdenes de Gobierno. Los 25 diputados de las diversas fuerzas políticas que integran el Congreso Local, expresaron durante la sesión ordinaria de pleno, que esta reforma constitucional es una respuesta contundente a la igualdad, democracia y justicia de toda la sociedad.

La aprobación del congreso queretano sobre la reforma constitucional conocida como de Paridad en Todo consistió en la modificación a nueve artículos de la constitucional nacional, fue considerada genéricamente como un logro sin precedentes en la lucha de muchas mujeres por institucionalizar la obligación del Estado por establecer bases democráticas con perspectiva de género.

Como apuntamos en el capítulo anterior, en el caso de Querétaro, el proceso de institucionalización de la paridad de género ha tenido mayores avances a nivel de normativo que sustantivo, lo cual sin duda merece atención especial. Si bien en los últimos años el avance de las mujeres en los puestos de elección popular en el estado fue evidente, existen aún prácticas de resistencia y una reproducción importante de estructuras de poder afianzadas con la presencia de los hombres en el espacio público como eje de normalidad.

Ejemplo de lo anterior es el hecho de que los municipios más poblados y con mayores ingresos, son los que menos participación de las mujeres tienen en sus gobiernos. El caso de Querétaro, capital del estado resulta paradigmático en este sentido pues nunca ha habido una presidenta municipal en el mismo, ni tampoco ha habido una candidata, el 24 de mayo del 2020, el Diario de Querétaro dio cuenta de las dificultades que la aprobación de una reforma a la Ley Electoral

local, para fomentar que los municipios más poblados fueran presididos por una mujer, “no se logró el consenso para que, en las recientes reformas electorales, se incluyera la obligatoriedad de los partidos políticos para postular a candidatas mujeres, en al menos, uno de los cuatro municipios más poblados del estado” (Rosales, 2020).

Esta propuesta, presentada por el IEEQ, proponía modificar los criterios de paridad para que al menos en uno de los municipios con más población, se postularan al menos una candidata. En los municipios de Querétaro, San Juan del Río, El Marqués y Corregidora, la participación histórica en este sentido ha sido mínima.

**Tabla 6. Comparativo entre ingresos brutos, distribución porcentual de la población, porcentaje de población en pobreza y mujeres en la presidencia municipal para el estado de Querétaro**

Municipio	Ingresos brutos de los municipios 2015 (INEGI; 2007)	Distribución porcentual de la población % (INEGI, 2000)	Porcentaje de población con pobreza por municipio % (CONEVAL, 2012)	Mujeres en la presidencia municipal (1961-2018)
Amealco de Bonfil	\$356,509,872.00	3.9	25.4	0
Arroyo Seco	\$134 918 942	0.9	19	2
Cadereyta de Montes	\$ 268 268 441	3.7	72.9	3
Colón	\$ 345 391 160	3.3		0
Corregidora	\$ 1 148 939 778	5.3	18.7	1
El Marqués	\$ 931 215 302	5.1	51.5	0
Ezequiel Montes	\$ 172 899 185	2	11	3
Huimilpan	\$ 219 638 654	2.1	12.4	4
Jalpan de Serra	\$ 165 813 776	1.6	63.4	1
Landa de Matamoros	\$ 244 375 784	1.4	24.2	3
Pedro Escobedo	\$ 193 170 322	3.5	47.7	3
Peñamiller	\$ 142 515 022	1.2		2
Pinal de Amoles	\$ 197 614 069	1.9	34.9	1
Querétaro	\$ 3 978 365 525	45.7	29.5	0
San Joaquín	\$ 111 320 305	0.5	25.3	1

<b>San Juan del Río</b>	\$ 733 858 221	12.8	36.2	1
<b>Tequisquiapan</b>	\$ 350 919 857	3.6	8.3	0
<b>Tolimán</b>	\$ 157 916 198	1.5	69.3	1

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Programas, Finanzas públicas estatales y municipales, 2007, <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/> y CONEVAL, Medición de la pobreza (2012-2018), Pobreza en México, Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2012.aspx>

Es importante hacer notar que, si bien se observa un avance importante en la presencia de mujeres en el Congreso del estado, las regidurías y las presidencias municipales, otros espacios como el gabinete estatal y los gabinetes municipales, el TSJ y los organismos autónomos en el estado de la entidad no se encuentran en las mismas condiciones. En Querétaro nunca ha habido una mujer gobernadora ni tampoco una secretaria de gobierno y actualmente sólo dos mujeres son titulares de una secretaría de estado, mientras en el año 2015 la Dra. Consuelo Rosillo Garfias fue la quinta y última mujer en presidir el Tribunal Superior de Justicia del estado.

En este contexto, organismos internacionales como la ONU, han destacado que la paridad de género tanto en el sector público como en el privado, guarda una correlación directa entre el aumento de la diversidad y la obtención de avances significativos para las economías en desarrollo. En este sentido, es necesario reconocer el papel del estado, no solamente en relación a la transformación de la estructura formal, sino en relación a la incorporación de la paridad como principio de política pública, lo cual no puede avanzar sino con una estrategia integral que permita el empoderamiento de las mujeres y su participación igualitaria en el espacio público.

En este sentido, el empoderamiento viene a ser un mecanismo altamente efectivo para la preservación de los derechos humanos de las mujeres. Como vimos en capítulos anteriores, la mera modificación de la ley para abrir espacios políticos para las mujeres no ha tenido los resultados esperados cuando no está acompañada de procesos de organización colectiva que vigilen su cumplimiento.

### **3.2 Querétaro en el *Índice Nacional de Paridad Política***

La paridad, entendida esta como una expresión permanente de democracia incluyente hacia la igualdad sustantiva, consiste en garantizar a todas las

personas el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento y ejercicio de derechos. No es posible emprender rutas hacia la paridad si no se realiza un diagnóstico estructurado sobre las condiciones de las que se parte.

El *Índice Nacional de Paridad Política*,<sup>5</sup> es un instrumento de monitoreo a cargo del Observatorio de participación Política de las Mujeres en México, creado por el INMUJERES a partir de la metodología “Índice de Paridad Política”, creada e impulsada desde ONU Mujeres, el PNUD y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. A nivel de América Latina y el Caribe, este índice adoptó el nombre de “Atenea”, considera ocho dimensiones de análisis y 40 indicadores estandarizados que permiten la comparación a nivel regional y miden el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres y las condiciones mínimas necesarias para su ejercicio y desempeño (ONU México, 2017).

En el marco de la reforma constitucional de paridad aprobada en junio de 2019, el Observatorio de participación Política de las Mujeres en México adoptó dicha metodología y generó el “Índice de Paridad Política en el Ámbito Local”, con el objetivo de:

monitorear el avance de las entidades federativas en la obligación de armonizar su legislación local con los ordenamientos federales en materia de paridad, así como visibilizar el impacto de las reformas —una vez que se concreten— en el número de mujeres que habrán de acceder a los cargos de poder y de toma de decisiones. que permite analizar criterios mínimos a considerarse para determinar el grado de implementación que se tiene de la paridad, a nivel de las entidades federativas

El instrumento está estructurado en 8 dimensiones:

1. Compromiso con la Igualdad
2. Ejercicio de las Mujeres al Derecho de Sufragio
3. Cuota o paridad en la legislación local
4. Mujeres en el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Local
5. Mujeres en el Poder Legislativo Local

---

5

Disponible

en

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563187/InformeIPPAL\\_Nacional.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563187/InformeIPPAL_Nacional.pdf)

6. Mujeres en el Poder Judicial y órganos Autónomos
7. Mujeres en los Partidos Políticos
8. Mujeres en el Gobierno Municipal

De un total de 100 puntos, como calificación más alta, el estado de zacatecas es la entidad con mayor calificación, con 82.06 mientras que en el otro extremo se ubica Jalisco, con un 50.56. El estado de Querétaro ocupa el séptimo lugar con una calificación de 70.41, sólo por debajo de Zacatecas, Chiapas, Ciudad de México, Campeche, Puebla y Oaxaca.



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563187/InformeIPPAL\\_Nacional.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563187/InformeIPPAL_Nacional.pdf)

En la primera dimensión “Compromiso con la igualdad”, rubro que evalúa la igualdad de jure, es decir la existencia de leyes vigentes pro igualdad, Querétaro obtuvo un puntaje de 20.5 de un total posible de 30 puntos, dado que se ha incorporado el principio de igualdad y paridad, además de identificarse los tipos de violencia contra las mujeres, en la legislación vigente que a continuación se menciona:

- ✓ Texto constitucional:
  - Principio de igualdad entre hombres y mujeres
  - Principio de Igualdad y no Discriminación (Arts. 2º y 3º)

- ✓ Ley De Igualdad Sustantiva Entre Mujeres Y Hombres
- ✓ Del Estado De Querétaro Con Su Reglamento
- ✓ Ley Estatal De Acceso De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencia
  - Reglamento De La Ley Estatal De Acceso De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencia.
- ✓ Ley Para Prevenir Y Eliminar Toda Forma De Discriminación
- ✓ En El Estado De Querétaro.
  - Reglamento De La Ley Para Prevenir Y Eliminar Toda Forma De Discriminación En El Estado De Querétaro
- ✓ Ley Electoral Del Estado De Querétaro.
- ✓ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Entidad o Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal
- ✓ Ley De Derechos Y Cultura De Los Pueblos Y Comunidades Indígenas Del Estado De Querétaro

En la segunda dimensión “Ejercicio de las Mujeres al derecho al Sufragio”, se midió la participación electoral de las mujeres en relación al porcentaje de estas inscritas en el Padrón electoral y el porcentaje de mujeres registradas en la lista nominal. 28 de las 32 entidades, entre las que se ubica Querétaro, tuvieron dos puntos al presentar un porcentaje de mujeres inscritas mayor a la mitad, mientras que sólo Baja California, Nuevo León y Quintana Roo tuvieron un porcentaje menor al 50%.

En relación a la dimensión 3 “Existencia de mecanismo de cuota o paridad en la legislación local”, se calificó lo siguiente:

1. No existe disposición legal sobre nombramientos paritarios de integrantes del Gabinete

2. Existe un porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Congreso local (Ley Electoral Del Estado De Querétaro, Artículo 132.)
3. Diputaciones de mayoría relativa (MR)
  - Número de curules de mayoría relativa: 15
  - Postulación de candidaturas de MR: 50% mujeres y 50% hombres
  - Las fórmulas de propietario y suplente se integran por personas del mismo género (Artículo 158 Ley Electoral)
  - Existe la prohibición de asignar desproporcionadamente a un mismo género a aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (Artículo 164, ley Electoral)
  - No prevé excepción alguna para el cumplimiento de la paridad
  - Faculta expresamente al órgano electoral para sancionar con la negativa de registro de las candidaturas que incumplan con la paridad (Artículo 166, Ley Electoral)
  - En caso de conflicto entre el principio de paridad y la posibilidad de la reelección, se privilegiará el primero (Artículo 164 Ley Electoral)
  - En caso de sustituciones a registro de candidaturas, deberá respetarse el principio de paridad de género (Artículo 163, Ley Electoral)
  - Si el número de distritos es impar, la candidatura excedente deberá asignarse a una mujer (Artículo 16, Ley Electoral)
  - Contempla posibilidad de que las fórmulas cuyo propietario sea hombre, puedan tener como suplente mujer (Artículo 159, ley Electoral)

- Obligación a los partidos políticos de destinar un porcentaje de su presupuesto a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres Artículo 39, 5%

#### 4. Diputaciones de representación proporcional (RP)

Postulación de candidaturas de RP 50% mujeres y 50% hombres (Artículo 158, Ley Electoral)

- La lista de RP se integra alternadamente por personas de género distinto hasta agotarla (Artículo 160, ley Electoral)
- Las fórmulas de propietario y suplente se integran por personas del mismo género (Artículo 158, ley Electoral)
- Faculta expresamente al órgano electoral para sancionar con la negativa de registro de las candidaturas que incumplan con la paridad (Artículo 166, Ley Electoral)
- En caso de sustituciones a registro de candidaturas, deberá respetarse el principio de paridad de género (Artículo 163, Ley Electoral)
- Contempla posibilidad de que las fórmulas cuyo propietario sea hombre, puedan tener como suplente mujer (Artículo 159, Ley Electoral)
- Prevé mecanismo para la asignación paritaria de las curules, por ejemplo, compensando con asignación de RP (Artículo 132, Ley Electoral)
- Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a presidencias/cabildos municipales (paridad horizontal) (Artículo 160., CPEQ, y Ley Electoral Del Estado De Querétaro (Art. 34, Ley Electoral)

- Postulación 50% candidaturas mujeres 50% hombres al cargo de Presidencias Municipales/Alcaldías (paridad horizontal) (Artículo 160 y 161, Ley Electoral)
- La planilla se integra alternadamente por personas de distinto género hasta agotar lista (paridad vertical) (Artículo 160, Ley Electoral)
- Fórmulas de propietario y suplente integradas por personas del mismo género (Artículo 34, Ley Electoral)
- En caso de sustituciones a registro de candidaturas, respeta el principio de paridad de género (Artículo 163, Ley Electoral)
- En caso de conflicto entre el principio de paridad y la posibilidad de la reelección, se privilegiará el primero (Artículo 164, Ley Electoral)
- Faculta expresamente al órgano electoral para sancionar con la negativa de registro de las candidaturas que incumplan con la paridad (Artículo 166, Ley Electoral)
- Prohibición de asignar desproporcionadamente a un mismo género a municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (Artículo 164, Ley Electoral)
- Si el número de municipios de la Entidad es impar, la candidatura excedente deberá asignarse a una mujer (Artículo 19, Ley Electoral)

En la dimensión número cuatro, relativa a la “Presencia de mujeres en el Ejecutivo y la Administración pública local”, Querétaro se ubicó en el lugar 27 de 32, obteniendo una calificación de 1.85 puntos, de los 5 disponibles, en cuanto a la presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo. También se colocó en el lugar 28, con punto cinco de calificación sobre un máximo posible de 5 puntos, en relación a las mujeres titulares de Secretarías de gabinete del Ejecutivo local, como uno de los nueve estados con menos del veinte por ciento de la calificación posible, pues de un total de 16 secretarías de Despacho del Poder Ejecutivo Local y 8 del Gabinete

Ampliado, sólo una mujer forma parte del gabinete formal y una del gabinete ampliado.

En relación al mecanismo de las mujeres en el estado, este tiene el rango de Instituto y no de secretaría y de un total de 4 organismos autónomos, sólo la CEDH está presidida por una mujer. En la quinta dimensión, “Mujeres en el Poder Legislativo Local”, Querétaro ocupa el segundo lugar, sólo después de Tabasco, con once de los once puntos posibles. Este último indicador mide el número de mujeres que se inscribieron como candidatas en el pasado proceso electoral, Querétaro ocupa el lugar 12, con un puntaje de uno sobre uno posible, mientras que, en el porcentaje de mujeres electas como titulares, se mantuvo en el lugar 5, con tres de los tres puntos posibles.

En la dimensión número cinco, relativa a la “presencia de mujeres en el Poder Legislativo local”, es necesario poner atención pues si bien Querétaro presenta un importante porcentaje de paridad en estos espacios, no se cuenta con información sobre la adscripción étnica de las mismas, lo que dificulta la posibilidad de conocer el grado de inclusión. En la sexta dimensión, “las mujeres con presencia en el Poder Judicial y Tribunal Electoral Local”, Querétaro obtuvo el séptimo lugar, con una calificación de 8 sobre el máximo de 10 posible, y en el lugar 26 en relación a la presencia de mujeres en el Poder Judicial y Tribunal Electoral local.

Es importante resaltar que los mayores avances en paridad ocurridos en la entidad, se han logrado a través de la modificación de leyes y reglamentos y no a través del impulso de cambios sociales. La presencia de mujeres en el Poder Judicial local no es paritaria en todos los espacios, actualmente hay 5 mujeres magistradas de un total de 13 magistraturas, mientras que, de los 73 juzgados existentes, sólo 37 son ocupados por mujeres.

En la dimensión número 7 del índice de Nacional de Paridad, denominado *Presencia de mujeres en los partidos políticos*, Querétaro ocupa el lugar 28 de 32, lo que indica una débil presencia de mujeres en estos espacios. El nivel de compromiso estatutario de los partidos políticos con los principios de igualdad de

género y no discriminación por sexo alcanza una calificación menor a 1, de los cinco puntos posibles, y en cuanto al porcentaje de mujeres en el Comité Ejecutivo Estatal, la calificación es aún más baja y coloca a la entidad en el lugar 31 de 32, sólo por encima de Veracruz, que tiene una calificación de cero puntos de los 5 posibles.

En la última dimensión “presencia de mujeres en el Gobierno Municipal, la entidad se ubica en el lugar 11 de 32, con una calificación de 4 de los 5 puntos posibles. Aun cuando en el 2015, la entidad alcanzó la paridad en cuanto a las alcaldías municipales, el trienio posterior no fue así y actualmente hay 6 presidentas municipales de un total de 18 municipios. De un total de 148 Regidurías, 92 son ocupadas por mujeres, lo que equivale a 62.16%, 52 son de mayoría relativa y 40 de representación proporcional.

### **3.3 Paridad transversal en Querétaro como un detonante de la democracia local**

A partir del 7 de junio del 2019, la paridad transversal está vigente como principio constitucional, por lo que su implementación y vigilancia será una acción fundamental para el correcto avance de las mujeres en los espacios políticos locales y nacionales. Además de la instalación de procesos particulares de diagnóstico y análisis normativo de cada entidad pública, la implementación de la paridad transversal debe impulsarse través de espacios de sensibilización del funcionariado público, autoridades y, sobre todo, de la ciudadanía.

En tanto la paridad transversal es un principio constitucional, su interpretación progresiva puede implicar su aplicación en todos los cargos de toma de decisión, es decir, en toda la estructura administrativa. Según Correa (2019), en la reforma legislativa de paridad en todo, no se incluyó la paridad horizontal para las candidaturas de mayoría relativa en el Senado de la República, cual no permitirá crear las condiciones necesarias para que las senadurías de primera minoría no sean mayoritariamente para un solo género. En este sentido, la autora también llama la atención a observar que aun cuando las mujeres están formando parte de los congresos, no están ocupando los espacios de toma de decisión, es

decir no ocupan las coordinaciones de los grupos parlamentarios, las presidencias de las comisiones del congreso o las Juntas de Coordinación Política.

En este sentido, es necesario tomar en cuenta que la paridad no sólo implica la presencia de mujeres en el poder, sino que debe incidir en la participación efectiva de las mujeres en los espacios de toma de decisión política. Para que esto se logre, deben construirse estructuras legales que estén orientadas a erradicar prácticas de resistencia frente al proceso de paridad, tales como el reconocimiento y tipificación de la violencia política por razones de género.

La tipificación local y federal de la violencia política por razones de género puede significar una herramienta eficaz para combatirla efectivamente, garantizar la reparación del daño de las víctimas y sancionar a las personas responsables. En este sentido, medidas como la posibilidad de nulidad de elecciones donde existió violencia política, así como la facultad de las autoridades locales para sancionarla, pueden considerarse herramientas eficaces.

Otras cuestiones como la interculturalidad son principios que se deben aplicar de forma transversal e interseccional en los procesos particulares y generales de la paridad de género. Las acciones afirmativas encaminadas a abrir espacios de participación política para las mujeres deben generarse y aplicarse atendiendo a la interseccionalidad de las desigualdades, caso concreto sería la inclusión de las mujeres indígenas en la toma de decisiones tanto a nivel de sus comunidades, como en espacios estatales y federales.

Otra cuestión a tomar en cuenta es la relativa a la inclusión de mujeres en los espacios de liderazgo al interior de los partidos políticos (Correa, 2019, pág. 14). En el caso queretano, las mujeres se encuentran sub representadas en dichos espacios, que es fundamental para la promoción del liderazgo de las mujeres y la creación de estructuras y grupos de apoyo y capital político. Este principio debe incidir en la composición de listas de candidaturas, las cuales deben construirse.

Otra ruta necesaria en el proceso de paridad transversal de género atiende a la necesidad de construcción de agendas de género y redes de colaboración entre mujeres. La efectiva redistribución del poder político debe acompañarse de la redistribución de tareas en el espacio privado, por lo que resulta fundamental acompañar el proceso de armonización normativa con políticas públicas orientadas a promover la corresponsabilidad de los hombres en el espacio privado.

El principio de corresponsabilidad debe ser entendido como la incorporación de la idea de que las mujeres y los hombres, ambos, comparten de manera igualitaria presencia, responsabilidades derechos y obligaciones en todas las dimensiones de su vida y en los espacios público y privado. La paridad de género como principio rector de la democracia nacional debe incorporar necesariamente el impulso y consolidación de cambios sociales, culturales y nuevas mentalidades a través de las cuales se desnaturalice el papel de la mujer como cuidadora y responsable exclusiva del espacio privado, así como del papel del hombre como proveedor principal, y eje de autoridad y racionalidad, incorporándole al espacio privado de manera sustentable, a través del ejercicio de nuevas masculinidades

El estado de Querétaro se ha incorporado al proceso global de instauración de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres mayormente a nivel normativo, a través de la incorporación de principios y reformas emitidas desde la federación. En este sentido los desarrollos de políticas encaminadas a la instauración efectiva de la paridad deben acompañarse de transformaciones de las estructuras sociales y encaminarse a la construcción de un nuevo pacto social, como eje fundamental para una democracia paritaria.

### **3.3.1 Hacia la implementación de la paridad transversal en Querétaro**

La implementación de la paridad transversal en el estado es un proceso jurídico, político y social de largo alcance, sin embargo, las bases normativas deben delinearse desde el reconocimiento de que, la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, es un requisito fundamental para el avance de la democracia local y nacional.

En este punto cabe diferenciar entre la política y las políticas públicas, dimensiones distintas, aunque imbricaciones esenciales en tanto ambas refieren al poder social. Para Lahera (2004, pág. 7), la diferencia de las políticas públicas (policies), diseñadas como soluciones específicas en los asuntos públicos, la política (politics) es un concepto amplio, relativo al poder en general. Es decir, las políticas públicas son subsistemas de la política, que siempre es la búsqueda por establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas.

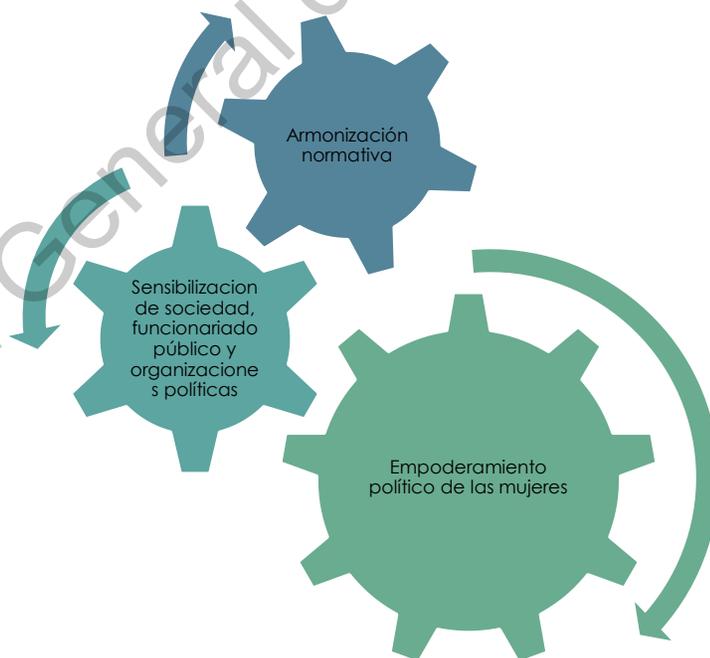
En sentido de lo anterior, además de establecer criterios que aseguren el diseño, desarrollo y evaluación de políticas públicas para la paridad política, las acciones deben orientarse a transversalizar la perspectiva de género en el ámbito político de manera simultánea a otros subprocesos como lo jurídico, lo cultural, lo económico o lo social. Es decir, se trata de echar a andar, de manera consciente, procesos de cambio en el paradigma político que considera lo masculino como eje regulador del espacio público y como único detentador de poder.

De acuerdo a lo analizado en los capítulos anterior, la mera implementación de políticas públicas de igualdad, no violencia y, por supuesto, de paridad de género no son suficientes para alcanzar la igualdad sustantiva de las mujeres en sus derechos políticos pues, en tanto el eje ordenador de lo político y del gobierno siga siendo patriarcal, las mujeres seguirán permanecerán solamente como sujetos de políticas públicas y no como los agentes de poder político y gobierno. En este sentido, pueden distinguirse por lo menos tres dimensiones de acción simultánea para la construcción de una política pública paritaria.

La dimensión normativa que establece, por un lado, la obligación de la legislatura por llevar a cabo el proceso de armonización legislativa para dar sustento jurídico a la paridad transversal y a tipificar todos los tipos de violencia política por razón de género, y por otro, la obligación del sistema judicial de perseguir y sancionar dichas conductas buscando en todo momento su erradicación. En otra dimensión se establece la necesidad de adoptar marcos internacionales para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas a fortalecer los liderazgos políticos de las mujeres e incentivar su

participación política como una actividad necesaria en el entorno social, buscando erradicar estereotipos en contra.

Pro la dimensión más importante y la que menos tiende a analizarse es la que concierne los procesos de sensibilización social, cultural y estructural, es decir a nivel del funcionariado público e instituciones y partidos políticos, orientados todos a normalizar la presencia de las mujeres en el espacio público y a erradicar procesos de resistencia machista y de violencia política de género en todos los espacios de toma de decisiones, que permitan el empoderamiento político de las mujeres. En esta dimensión se incluyen desde la revisión teórica a programas educativos, revisión del lenguaje público y en los medios de comunicación, programas de sensibilización y reeducación masiva y diseño e implementación de políticas públicas que impulsen la participación política de las mujeres en todos los niveles y en todas las etapas de su vida en condiciones de igualdad con los hombres, para lo cual son fundamentales las medidas de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el ámbito privado.



El proceso de armonización normativa debe cristalizarse en un proceso de reforma política a partir del texto constitucional local que a través de las leyes

electorales locales, así como las relativas a la igualdad entre mujeres y hombres para finalizar en la reglamentación interna de las dependencias y organismos desconcentrados contemplados como sujetos de la reforma. Dicho proceso por lo menos debe constar de los siguientes momentos:

1. Revisión de la legislación existente para identificar tanto en la forma (lenguaje) como en el fondo contenido que discrimine o establezca condiciones para la discriminación de las mujeres en el espacio político, así como inconsistencias entre diferentes legislaciones. Así mismo, en dicha revisión podrá identificarse ausencia de normas que regulen casos concretos de discriminación y violencia política en razón de género, por ejemplo.
2. Reforma de leyes existentes y/o creación de nueva legislación para establecer la paridad transversal en la entidad, además de construir medios de defensa efectivos para que las mujeres puedan hacer valer sus derechos políticos de manera plena y sin violencia e incluso establecer medidas de acción afirmativa en caso necesario.

En este sentido, según la Gaceta Legislativa del estado de Querétaro, el 21 de junio del 2020<sup>6</sup> se presentaron diversas iniciativas de reforma en materia de paridad política, para que la Comisión de Asuntos Electorales entrara a su estudio y dictamen:

Iniciativa de Ley que reforma el artículo 135 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en materia de Paridad Sustantiva”, presentada por la Diputada Leticia Rubio Montes, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro.

“Iniciativa de Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro”, presentada por el M. en A. Gerardo Romero Altamirano y el Lic. José Eugenio Plascencia Zarazúa, en

---

<sup>6</sup> Gaceta Legislativa N° 047 23 Santiago de Querétaro, Qro., 21 de mayo de 2020.

su carácter de Consejero Presidente y Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, respectivamente.

“Iniciativa que reforma la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Querétaro y la Ley Electoral del Estado de Querétaro para reducir el Financiamiento público Estatal a los Partidos Políticos” y la “Iniciativa que reforma, adiciona diversas disposiciones de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el Código Penal para el Estado de Querétaro, la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, en materia de violencia política en razón de género”, presentadas por la Diputada Laura Patricia Polo Herrera, integrante del Grupo Legislativo del Partido Movimiento Regeneración Nacional, de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro.

“Iniciativa de Ley que reforma el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro”, presentada por las Diputadas Abigail Arredondo Ramos, Karina Careaga Pineda y María Guadalupe Cárdenas Molina, y el Diputado José Hugo Cabrera Ruíz, integrantes del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional, de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro.

“Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Querétaro”, presentada por los Diputados Miguel Ángel Torres Olguín, Abigail Arredondo Ramos, Ma. Concepción Herrera Martínez, Ricardo Caballero González y Jorge Herrera Martínez, Presidente, Secretaria e integrantes respectivamente, de la Junta de Coordinación Política de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro.

Si bien, asuntos como la libre decisión sobre los cuerpos, la erradicación de la violencia de género, el acceso a una salud materna digna, el respeto irrestricto a

los derechos humanos de las mujeres, el acceso a la educación, la prohibición del matrimonio infantil, la corresponsabilidad de los hombres en el cuidado de los hijos e hijas y las personas vulnerables, el acceso a condiciones de trabajo dignas y en igualdad de oportunidades frente a los hombres, son aspectos a tomar en cuenta en el ámbito de las políticas públicas, así como el avance normativo y judicial que se avecina de cara a los próximos procesos electorales en el estado, la historia nos ha mostrado que ninguno será suficiente si se detienen u obstaculizan los procesos emancipatorios de las mujeres en todos los ámbitos.

En este sentido, los procesos sociales de transformación en el papel histórico de las mujeres en el estado son espacio exclusivo de las mujeres de todos los sectores y es fundamental que el Estado provea las condiciones necesarias para que dichos procesos se desarrollen libres de violencia y de acuerdo al curso de la propia historia.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Conclusiones

La paridad transversal representa un logro histórico sin precedentes, en la ardua y sinuosa lucha por la conquista de una ciudadanía plena que, desde diversos frentes, han sostenido las mujeres mexicanas desde finales del siglo XIX.

En este proceso histórico social, la institucionalización del concepto de género ha transitado por una serie de procesos y etapas y, en el caso mexicano se observa un avance importante y sin precedentes a finales del siglo XX. Este proceso iniciado en la década setenta del mismo siglo, permitió un cambio paradigmático en la forma en que las mujeres eran percibidas desde el gobierno, pasando de ser necesitadas y pasivas susceptibles de ser incorporarles al desarrollo social y económico, a cuestionar los roles tradicionales de maternidad y crianza.

La democracia paritaria es una propuesta política que cuestiona la naturaleza de las teorías del contractualismo moderno y su pretendida universalidad, y visibiliza a las mujeres como sujeto político. El término paridad busca desnaturalizar el monopolio masculino del poder y repartir el poder político entre mujeres y hombres, la democracia paritaria es un requisito para la reivindicación de los derechos de las mujeres a la igualdad legal y sustantiva en todos y cada uno de los ámbitos de su vida pública y privada.

Factores como la perspectiva de género, mecanismo para transversalizar la igualdad sustantiva entre mujeres, permitieron el avance y la incorporación de una nueva forma de percibir a las mujeres desde políticas públicas y permitió que el tema de la paridad de género apenas cobraba relevancia. A nivel normativo, la participación política de las mujeres a nivel federal fue importante, pues medio de un sistema político electoral patriarcal, se desencadenaron procesos de resistencia como estrategias de simulación en la designación de candidaturas por cuota de género.

A partir de que la paridad fue incorporada como principio constitucional, para cargos de elección popular en el Congreso de la Unión y los congresos locales, se establecieron los lineamientos de la política pública nacional en el

tema. La participación política de las mujeres implica su incorporación al espacio público por lo que la prevención y atención de violencia y no discriminación hacia las mujeres, son requisitos fundamentales para el avance de su participación política.

En el caso concreto de Querétaro, es necesario observar las características locales de la sociedad, así como las formas hegemónicas de relación entre mujeres y hombres que imperan. Para mediados del siglo XX se observó una importante coyuntura entre el Querétaro tradicional y modernización encabezada por el proceso de industrialización y migración rural al espacio urbano. En este contexto, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, la educación y el espacio público avanzó poco y se mantuvo una tímida presencia de mujeres en el espacio político local por lo menos hasta la primera década del siglo XXI.

El mayor avance en materia de paridad, ocurrido en el año 2015, estuvo encabezado por luchas individuales y colectivas frente a los tribunales electorales. El proceso de institucionalización de la paridad de género ha tenido los mayores avances a nivel normativo pues existen aún prácticas de resistencia y una reproducción importante de estructuras de poder afianzadas con la presencia de los hombres en el espacio público como eje de normalidad. La paridad es una expresión permanente de democracia incluyente y garantiza a todas las personas el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento y ejercicio de derechos.

La paridad transversal como principio constitucional implica su interpretación progresiva en todos los cargos de toma de decisión. Aun cuando las mujeres están presentes en los espacios donde la ley establece la obligatoriedad de una cuota de género, no se observan ocupando los espacios de toma de decisión en los partidos políticos y otros espacios importantes como el Poder Judicial y los organismos autónomos. Además de considerar la paridad como principio constitucional, cuestiones como la interculturalidad deben aplicarse de forma transversal e interseccional en los procesos particulares y generales de la paridad de género.

Las acciones afirmativas encaminadas a abrir espacios de participación política para las mujeres deben generarse y aplicarse atendiendo a la interseccionalidad de las desigualdades. En el caso queretano, las mujeres se encuentran sub representadas en espacios de liderazgo al interior de los partidos políticos, por lo que la incorporación de la paridad es fundamental para formar liderazgo de mujeres, crear estructuras y capital político. La efectiva redistribución del poder político debe acompañarse de la redistribución de tareas en el espacio privado, por lo que debe promoverse la corresponsabilidad de los hombres en el espacio público.

La paridad de género como principio rector de la democracia nacional debe impulsar y consolidación cambios sociales, culturales y nuevas mentalidades que desnaturalicen el papel de la mujer como cuidadora y responsable exclusiva del espacio privado, así como del papel del hombre como proveedor principal, y eje de autoridad y racionalidad.

## Bibliografía

- Alejandro Ramírez, G. L., & Torres Alonso, E. (2016). El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. *Construcción y tropiezos. Estudios Políticos* , 59-89.
- Amorós, C. (1997). *Tiempo de feminismos. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y posmodernidad*. Madrid: Cátedra.
- Bravo, R. R. (2015). Los derechos de las mujeres en México, breve recorrido. En I. N. México, *Historia de las mujeres en México* (págs. 269-296). México: INEHRM.
- Cano, G. (2014). Sufragio femenino en el México posrevolucionario. En I. N. México, *La Revolución de las MUjeres en México* (págs. 33-46). México: INEHRM.
- Cantú, Y. E. (2019). Violencia política en razón de género en el estado de Querétaro. Investigación con presidentas municipales. En M. Pérez Cepeda, & C. Eguiarte Mereles, *Desafíos de la democracia incluyente* (págs. 261-274). México: UNAM.
- Cárdenas, J. I. (2013). Cuota de género vs. regla de mayoría: el debate constitucional. *Cuestiones constitucionales*, n/a. Recuperado el 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932013000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000100005)
- Castillo, F. J. (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cobo, R. (2002). Democracia paritaria y sujeto político feminista. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 29-44.
- Correa, L. V. (2019). *Raforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su implementación*. México: Instituto Belisario Domínguez.
- El Universal. (12 de junio de 2014). Podrán aprobar reforma. *El Universal Querétaro*, pág. n/a. Recuperado el 15 de agosto de 2020, de

- Galeana, P. (2014). Un recorrido histórico por la revolución de las mujeres mexicanas. En I. n. México, *La Revolución de las mujeres en México* (págs. 15-32). Mexico: INEHRM.
- Gilas, K. M. (2016). ¿Hacia una democracia paritaria en América latina? Estrategias fallidas y esperanzas vacías. *Revista debates*, 53-70.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2008). *Violencia contra las mujeres: un obstáculo crítico para la igualdad de género*. México: INMUJERES.
- Instituto Nacional Electoral. (2017). *La representación política*. México: INE/UNAM.
- Juárez, G. B. (2015). *De las cuotas a la paridad, ¿qué ganamos?* México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lau Jaiven, A., & Rodríguez Bravo, R. (2017). El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión. *Política y Cultura*, en línea [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422017000200057](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422017000200057).
- Oropeza, M. G. (2016). *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Pablos, E. T. (2014). Tres momentos claves del movimiento sufragista en México, (1917-1953). En I. N. México, *La Revolución de las Mujeres en México* (págs. 81-98). México: INEHRM.
- Palma Cabrera, E., & Cerva Cerna, D. (2014). La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de. *Política y Gobierno*, 291-325.
- Peniche Rivero, P. (2015). *Rita Cetina, La Siempreviva y el Instituto Literario de Niñas: una cuna del feminismo mexicano: 1846-1908*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las revoluciones en México.
- Rodríguez Peñaloza, M., Arriaga Álvarez, E., & Ángeles Constantino, M. (2013). Cultura democrática de género: discriminación, cuotas de género y simulación. *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma dle Estado de México.

Rodríguez Zepeda, J. (2017). Tratamiento preferencial e igualdad: el concepto de acción afirmativa. En T. G. otros, *Para discutir la acción afirmativa. Teorías y normas* (págs. 23-68). Guadalajara : Universidad de Guadalajara.

Scott, J. (2008). *Género e historia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Solís, O. (2014). Mujeres y sexualidad. Querétaro, (México) 1940-1960. *La Aljaba*, 53-71.

Universidad Autónoma de México. (30 de junio de 2020). *Observatorio Ciudadano de los derechos de las mujeres de la CEDAW*. Obtenido de [https://catedraunescohdh.unam.mx//catedra/mujeres3/CEDAW2/indexf5c6.html?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=28](https://catedraunescohdh.unam.mx//catedra/mujeres3/CEDAW2/indexf5c6.html?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=28)

Valle, A. M. (2012). Política pública, mujeres y género. En M. y. Ordorica, *Los grandes problemas de México. Edición abreviada* (pág. 255.258). México: El Colegio de México.

Zúñiga Añazco, Y. (2005). Democracia paritaria: de la teoría a la práctica. *Revista de derecho (Valdivia)*, 131-154.

### **Fuentes hemerográficas**

Alarcón, S. A. (5 de Agosto de 2020). Voto diferenciado recomienda Silvia. *Plaza de Armas*, pág. n/a. Obtenido de <https://plazadearmas.com.mx/voto-diferenciado-recomienda-silvia/>

Alegría, N. A. (14 de octubre de 2014). Paridad de género y sus efectos electorales. *En Universal Querétaro*, pág. opinión. Recuperado el 20 de agosto de 2020, de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/content/paridad-de-genero-y-sus-efectos-electorales>

Chávez, M. (6 de diciembre de 2015). Elecciones extraordinarias de alcalde, hoy en Huimilpan. *La Jornada Estados*, pág. 29.

El Universal. (12 de junio de 2014). Podrán aprobar reforma. *El Universal Querétaro*, pág. n/a. Recuperado el 15 de agosto de 2020, de <https://www.eluniversalqueretaro.mx/politica/12-06-2014/podran-aprobar-reforma>

Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1947, disponible en: :

[https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1947&month=02&day=12](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1947&month=02&day=12)

Pacheco, E. (2015). Impulsa el PRI a candidatas "Juanitas" en QUerétaro, acusan aspirantes. *Proceso*. Recuperado el 20 de agosto de 2020, de <https://www.proceso.com.mx/401060/impulsa-el-pri-a-candidatas-juanitas-en-queretaro-acusan-aspirante>

Robledo, L. (24 de agosto de 2016). Equidad de género, por decreto, no por apertura. *El Universal Querétaro*.

Rosales, P. (24 de mayo de 2020). Dejan fuera propuesta de paridad de género. *Diario de Querétaro*.

### **Leyes, decretos y Tratados Internacionales**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión . (30 de junio de 2020). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión* . Obtenido de DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216\\_DOEF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOEF_10feb14.pdf)

ONU. (1995). Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Beijing: ONUAsamblea General de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Nueva York: ONU.

ONU. (1995). Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Beijing: ONU.

ONU. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>

ONU. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>

Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2015). Asamblea General del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. *Norma Marco para consolidar la Democracia paritaria*. Quito: Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino).

Querétaro, s. d. (26 de junio de 2014). La Sombra de Arteaga. *Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de (CXLVII)*, 7434-7440. Querétaro, México.

Dirección General de Bibliotecas UAQ