

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO, A CARGO DE LA DIPUTADA VANIA ROXANA ÁVILA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Quien suscribe, Vania Roxana Ávila García, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A través de la historia, las mujeres hemos luchado por la igualdad y por contar con los mismos derechos que los hombres. Esta evolución de la participación política femenina ha sido un proceso complejo pero dinámico en las últimas décadas, marcado por un cambio de paradigma en el que la igualdad de género se ha posicionado como un tema central en la agenda global.

Esta transformación no sólo refleja una mayor conciencia sobre la importancia de la paridad entre los géneros, sino también la necesidad urgente de seguir reformando las leyes a fin de lograr la plena igualdad.

La plena igualdad no será posible, mientras no se logre la instrumentación de políticas públicas concretas que beneficien de manera efectiva a las mujeres y mejoren la calidad de la democracia en el país.

En 1995, la cuarta *Conferencia mundial de Beijing* representó un parteaguas en los avances en la paridad de género.¹ Estableció que “los gobiernos y otros actores tienen que apoyar una política activa y visible que integre de manera coherente una perspectiva de género en todos los programas y en todas las políticas. De esa manera, se podrán analizar las posibles repercusiones de las decisiones sobre mujeres y hombres antes de las tomas de estas”.

Este compromiso fue firmado por 189 países. Sin embargo, los resultados del índice Global de la Brecha de Género,² publicado por el Foro Económico Mundial, muestra un panorama poco satisfactorio sobre la distancia entre los géneros, pero principalmente las diferencias entre los derechos de hecho y derecho, -de Jure y de facto-. Es decir, existe una distancia considerable en lo que está escrito en la ley y la realidad que viven las mujeres en los tres niveles de gobierno y en los Poderes Legislativo y Judicial de la federación.

El índice considera cuatro dimensiones, 1. participación económica e igualdad de oportunidades, 2. logros educativos, 3. salud y esperanza de vida, y 4. empoderamiento político. México se ubica en el lugar 31 a nivel global de un total de 146 países, con 76.4 puntos de 100, y el mayor desafío para las mujeres en México es la igualdad de oportunidades y su participación económica.

La brecha se ha reducido en educación y en salud. Sin embargo, persisten los retos para lograr la paridad en términos políticos y económicos.³ Ello significa que en México existen dos tipos de barreras, la económica y la política. Por ejemplo, la falta de paridad en la integración de las legisladoras que presiden las comisiones en el Congreso de la Unión.

Desde principios del siglo XX, en México se ha visibilizado el movimiento feminista, el cual se originó mediante el primer Congreso Feminista, apoyado por Venustiano Carranza, que se inauguró el 13 de enero de 1916 en el Teatro Peón Contreras de Mérida, Yucatán, donde asistieron cerca de 700 mujeres para discutir temas relevantes

como la secularización de la educación, la ciudadanía política de las mujeres y los derechos reproductivos y sexuales. Aunque ninguno de los derechos planteados se obtuvo de inmediato, el Congreso Feminista sirvió para resaltar la deuda que nuestro país tenía con las mujeres.

Desde entonces, a escala federal se adoptaron acciones afirmativas para las mujeres a manera de cuotas, a fin de ingresar en la política del mismo modo que los hombres. Estas cuotas se clasifican en tres grupos: obligatorias, voluntarias y de financiamiento, las cuales se incluyeron en las reformas político-electorales que mantiene actualmente el país.

A partir del 23 de mayo de 2019 se aprobaron en el Congreso de la Unión reformas constitucionales que garantizan la paridad de género en los tres poderes de la unión, en los órganos autónomos y en los gobiernos estatales y municipales.

Entre sus principales objetivos están

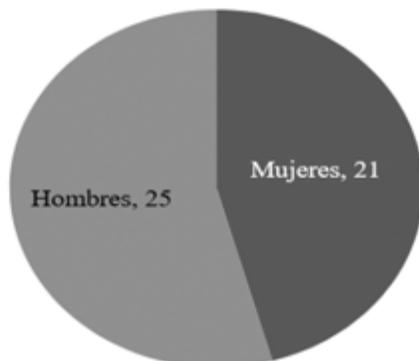
1. Permitir que la mitad de los cargos públicos a nivel federal, estatal y municipal y en los órganos autónomos sean para mujeres;
2. Fomentar el principio de paridad en los partidos políticos, postulando candidaturas de forma igualitaria de acuerdo con las reglas que marque la ley electoral, garantizando la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ejercicio del poder público;
3. Incluir el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena; y
4. Regular la organización y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación para que se incorpore la paridad de género en la integración de los órganos jurisdiccionales federales.⁴

Evidentemente la culminación de estas reformas constitucionales fue gracias al esfuerzo de muchas mujeres mexicanas a lo largo de varios años. Sin embargo, la formulación de los derechos dentro de las constituciones locales es un paso necesario para el fortalecimiento de los derechos, pero no suficiente.

Actualmente, uno de los principales problemas que enfrentan las mujeres en la consolidación de la paridad de género son las fronteras invisibles, como el “techo de cristal” que consiste en “el conjunto de normas no escritas al interior de las organizaciones que dificultan a las mujeres tener acceso a los puestos de alta dirección. Su carácter de individualidad es resultado de la ausencia de leyes y códigos visibles que impongan a las mujeres semejante limitación. Desde un principio (este concepto) se utilizó para hacer referencia a las barreras que la mujer tiene para avanzar en escala laboral que no son fácilmente detectables, pero que suelen ser la causa de su estancamiento”.

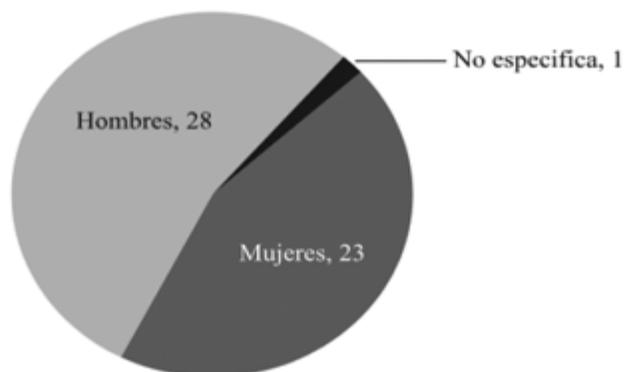
Por ejemplo, la legislación que regula las elecciones de los legisladores en México es de las más vanguardistas en materia de paridad de género. Sin embargo, el ejercicio del poder dentro de cada una de las cámaras muestra que, de hecho, existe disparidad entre legisladores y legisladoras, como se podrá observar en las siguientes gráficas:⁵

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



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

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



FUENTE: elaboración propia con base en Senado. *Directorio de Comisiones*. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/comisiones/directorios_de_comisiones.

La desigualdad en el número de comisiones presididas según el sexo en ambas cámaras del Congreso de la Unión sigue favoreciendo a los hombres, por lo cual, es necesario hacer cambios de facto y eliminar el techo de cristal que afecta considerablemente el desarrollo de las legisladoras en el ámbito político y económico.

Por esa razón, en este año, las y los senadores coincidieron con la minuta que envió la Cámara de Diputados para reformar los artículos 170 y 210 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como una medida para impulsar la participación de las mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisiones, destacando la paridad de género como principio constitucional del Estado mexicano.

La participación y representación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos de poder y de toma de decisiones en todas las esferas de la vida política, económica y social, es considerada como un indicador para medir la calidad democrática del país.

Pese a los avances en el acceso de las mujeres en el poder legislativo, diversos estudios arrojan datos que aportan evidencia sobre la existencia de una fuerte resistencia a que las mujeres ejerzan plenamente sus

funciones legislativas que les permita tener una incidencia efectiva en la vida pública en beneficio de las personas a las que representan.

La situación de las mujeres en la política debe revisarse más allá del aumento en el acceso a los cargos legislativos, pues se debe analizar cuál es su papel al interior, lo cual puede observarse mediante el análisis de la composición y distribución de cargos que asumen las legisladoras en las comisiones ordinarias ya que éstas dan sentido a la función principal de sus integrantes: legislar.

La integración paritaria de las comisiones legislativas, surge como una medida concreta para abordar las desigualdades estructurales y promover la participación activa de las mujeres en la vida política. Al garantizar una representación igualitaria de género en los órganos legislativos de toma de decisiones, se contribuye a combatir la discriminación y la exclusión basadas en el género, fortaleciendo así los principios de igualdad y justicia social.

En las comisiones ordinarias se lleva a cabo la formulación, eliminación o reforma de propuestas legislativas donde representantes de todos los partidos políticos tratan temas específicos. Su composición se asigna al inicio de cada legislatura y se han identificado dos tendencias generales que se aplican a las mujeres en su designación; las legisladoras son asignadas en los lugares que se ocupan de cuestiones relacionadas con el papel tradicional de la mujer, y pocas veces en las que se centran en temas estratégicos que tradicionalmente han caído dentro de la esfera de los hombres. La otra tendencia se relaciona con el poder; cuanto más poder político, menos mujeres.

Por eso, aunque la brecha en la conformación del Congreso de la Unión, tanto de la Cámara Alta como de la Cámara Baja, se han reducido, no necesariamente se traduce en mejores oportunidades para la toma de decisiones legislativas, pues los cargos en los que es posible influir en la conducción de la agenda legislativa, aún continúan controlados por los varones. Aparentemente las mujeres ocupan un número similar en las presidencias por comisión, sin embargo el tipo de asuntos que lleva cada comisión muestra que a las mujeres se les asignan aquellas encargadas de asuntos como niñez, mujeres, adultos mayores.

Este fenómeno puede resultar discriminatorio, pues limita la actividad política legítima de las mujeres a los asuntos que son una extensión de las tareas de cuidado que tradicionalmente se les han asignado. En contraste, los hombres controlan las comisiones en las que se deciden los cambios constitucionales, el presupuesto de egresos, el cobro de impuestos y la política exterior. Al traducir a porcentajes, se aprecia que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado el porcentaje de comisiones presididas por hombres es de 54, un poco más de la mitad.

De manera general, con un promedio ponderado de las últimas tres legislaturas (LXIII, LXIV y LXV), las mujeres se encuentran en 65 por ciento en la Cámara alta y en 61 en la Cámara baja en este tipo de comisiones.

Colocar a las mujeres en las **comisiones de reproducción** es continuar con los estereotipos y roles de género, manteniéndolas en temas asociados al papel tradicional de la mujer. Legisladoras mexicanas han hecho hincapié en esta situación y han manifestado su interés en estar presentes en los lugares de toma de decisión y no solo en los cargos de carácter administrativo o social. Ellas no solo buscan el lugar, buscan el poder que implica estar en esos espacios.

Respecto a las **comisiones de producción**, los datos de las últimas tres legislaturas demuestran que las mujeres ocupan en menor medida estos espacios, con 40 por ciento en el Senado y en 39 en la Cámara de Diputados; es decir, hay una brecha para alcanzar la paridad en este tipo de comisiones. Han tenido que pasar al menos nueve años que corresponden a tres períodos legislativos para que se incremente su participación, lo que hace suponer

que la incorporación de las mujeres no se da de manera orgánica sino por el contrario es paulatina y objeto de resistencias.

Un caso particular se presenta en la composición de las comisiones denominadas “de preservación del sistema”. La suma ponderada de las tres recientes legislaturas (2015-2024) arroja datos que señalan que hay un equilibrio en su composición. La diferencia sobre el total de las tres legislaturas en ambas cámaras es de 1 por ciento entre hombres y mujeres, resultando más favorable hacia éstas en el Senado.

En la Cámara de Diputados, de las 48 comisiones ordinarias desde la LXIII Legislatura, 15 están presididas por una mujer y 39 por un hombre, lo cual significa que 26.8 por ciento de las comisiones es presidido por mujeres. Considerando que las mujeres constituyen 42.6 por ciento de la Cámara de Diputados, el hecho de que menos de 30 por ciento de las presidencias de comisiones sean encabezadas por mujeres da cuenta de que hay una significativa subrepresentación femenina en esos órganos clave para el proceso legislativo.

Esta subrepresentación es una práctica que ha estado presente desde las anteriores legislaturas y muestra un claro sesgo de género en el ejercicio de poder dentro de la propia Cámara. En la LXII Legislatura, las mujeres estaban representadas exactamente en la misma proporción que la LXIII; es decir, 26.8 por ciento, lo que hizo suponer que la mayor presencia de mujeres, derivada de la aplicación del principio de paridad, tuviera un efecto directo sobre la mayor presencia relativa en las presidencias de comisiones, sin embargo, dicho efecto se verificó hasta la actual legislatura.

Respecto a los cargos que ocupan en general en las comisiones, en la Cámara alta ellas predominan como secretarías y en un segundo lugar como integrantes. Las actividades relacionadas con la secretaría de una comisión tienen que ver con la ejecución de tareas de carácter administrativo, de auxilio a la presidencia, como la convocatoria a reuniones y levantamiento de las actas de la sesión.

En el caso de las secretarías de comisiones ordinarias de la Cámara baja, la tasa de representación de las mujeres es de 42.5 por ciento, lo cual significa que en este nivel de jerarquía en la escala de poder cameral sí se refleja fielmente la presencia de las mujeres ya que el porcentaje resulta prácticamente igual al que representan en toda la Cámara de Diputados.

En la situación de las presidencias de las comisiones especiales se observa una ligera sobrerrepresentación de las mujeres, pues en la Cámara de Diputados constituyen 42.6 por ciento, en tanto que en estas presidencias representan 45.7. Ello debe destacarse como un aspecto positivo en la intención de fortalecer liderazgos femeninos y avanzar en la transformación de la cultura parlamentaria androcéntrica. No obstante, y sin demeritar este avance, es necesario mesurarlo en la comprensión de que estos órganos legislativos tienen un alcance más limitado, respecto de las comisiones ordinarias; de tal suerte que son órganos menos atractivos en la disputa por obtener espacios de incidencia y menos redituables políticamente.

Desde la LXV Legislatura se ha impulsado en la Cámara de Diputados la creación de más Grupos de Amistad, a fin de intensificar los contactos interparlamentarios, y de esta forma fomentar el debate en asuntos de trascendencia internacional con países que juegan un rol estratégico en las relaciones exteriores de México.

Estos grupos de amistad observan los principios de paridad de género, proporcionalidad y pluralidad. Desde su creación, estos grupos se conformaban con un máximo de 17 integrantes para garantizar la eficiencia en la ejecución de la diplomacia parlamentaria institucional, el logro de los objetivos estratégicos de su función y el cumplimiento de obligaciones, sin embargo, esto no garantizaba de ningún modo que hubiera paridad de género, por lo que en la actualidad estos grupos pueden conformarse hasta por 50 integrantes.

Durante esta legislatura, de los 100 Grupos de Amistad, 57 por ciento es presidido por hombres y 41 por mujeres, dejando 2 vacantes que, aun cuando las ocuparan diputadas, no se logra tener un equilibrio paritario. En sus vicepresidencias e integrantes generales, el número de mujeres rebaza al de los hombres, con una brecha de 43 y 10 por ciento, respectivamente.

Sin embargo, en ninguno de los estatutos que rigen el reglamento de estos Grupos de Amistad contemplan la paridad de género como una garantía para asegurar la participación igualitaria, por lo que en cualquier momento, estos números pueden dejar en desventaja a las legisladoras integrantes.

En el proceso electoral federal 2011-2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación impuso a los partidos políticos y las coaliciones el deber de nombrar como mínimo 120 y 26 fórmulas de candidatos propietarios y suplentes de un mismo sexo para diputadas/os y senadoras/es respectivamente.

Esta reforma constitucional para garantizar la paridad de género en todos los cargos de toma de decisiones públicas representa un consenso político sin precedentes en el país.

Por ello, a partir del 2021 México logró una legislatura paritaria, lo que nos llevó a suponer que se cambió la manera de distribuir el poder en el Congreso Federal, ya que existe un gran avance en el acceso de mujeres en la política, al consolidar un marco legal fuerte con la implementación del principio de paridad a nivel constitucional.

Como resultado de estas medidas, el porcentaje de integración femenina en el Congreso federal alcanzó para la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados una formación de 50.8 de hombres y 49.2 de mujeres, mientras que en el Senado de la República está compuesto por 51 por ciento de mujeres y 49 de hombres. Si bien representa un logro histórico, es indispensable redoblar los esfuerzos, no sólo para eliminar las barreras que impiden la plena participación de las mujeres en la vida política sino, también, asegurar que se cumplan los principios de igualdad y paridad de género.

Afortunadamente, en marzo de este año se modificaron los artículos 117 y 118 de la Ley Orgánica del Congreso General, con la emisión de 439 votos a favor, el pleno de la Cámara de Diputados avaló reformas y adiciones en materia de paridad para la conformación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El dictamen enviado al Senado de la República propone cambios para garantizar la paridad de género en la integración de la Comisión Permanente. Asimismo, se sustituyen términos como “miembros” por “integrantes”, se incluye la referencia a “diputadas y senadoras”, se establece la designación mediante voto al final de cada periodo y se menciona la “presidencia” en lugar de “presidente”. Se destaca que el avance democrático en las últimas tres décadas ha permitido reformas que fortalecen el sistema democrático, y se enfatiza la necesidad de que la representación parlamentaria refleje las ideas de hombres y mujeres de una sociedad plural, garantizando igualdad en el acceso y ejercicio del poder.

Si bien el principio de paridad en la política ha permitido el incremento de mujeres en el Poder Legislativo, esto sigue sin ser suficiente. Aun se requiere fomentar una nueva cultura política que logre trascender el estatus meramente formal que se le ha asignado a la mujer, implementando mecanismos que fortalezcan su participación efectiva y liderazgo político. No es suficiente con que la ley garantice la paridad en la conformación de las cámaras, sino que deben adoptarse medidas de hecho, y una participación paritaria de las mujeres en la toma de decisiones.

Por tanto, proponemos una reforma legislativa para la integración paritaria de las comisiones y comités ordinarios del Congreso de la Unión, así como en sus presidencias, como un paso fundamental hacia una democracia más inclusiva e igualitaria en México. Esta reforma, además de posicionar al Congreso mexicano en la vanguardia

internacional, contribuirá a fortalecer la democracia mexicana, al asegurar una participación igualitaria de mujeres y hombres en la vida legislativa.

Por lo expuesto solicito la consideración y el apoyo de esta asamblea para aprobar la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 42, numeral 1; 43, numerales 3 y 4; 44, numeral 4; y 46, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforman** los numerales 1 del artículo 42, 3 y 4 del artículo 43, 4 del artículo 44 y 1 del artículo 46; de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 42.

1. El pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de asuntos específicos **respetando el principio de paridad de género en los diputados que las presiden y sus integrantes ...**

Artículo 43.

1. y 2. ...

3. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, respetando **la paridad de género en los diputados que las presiden y sus integrantes y** garantizando que los Grupos Parlamentarios no pierdan la representación proporcional expresada en el Pleno en la conformación de las comisiones.

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. **En su composición se garantizará la paridad de género de los diputados que deban presidir las comisiones y sus integrantes.**

5. a 7. [...]

Artículo 44.

1. a 3. ...

4. Las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la constitución de las subcomisiones se buscará **garantizar la paridad de género en los diputados que las presiden y sus integrantes** reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios representados en la comisión.

Sección Cuarta De los Comités

Artículo 46.

1. Los comités son órganos **integrados con paridad de género de los diputados que los presiden y creados** para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Consulta electrónica: Organización de las Naciones Unidas (1995), <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

2 Consulta electrónica: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/Reporte-Global-de-Brecha-de-Genero_-WEF.pdf

3 Ídem.

4 El 6 de junio de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros.

5 Consulta electrónica (página 92): <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/17542/17957>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de abril de 2024.

Diputada Vania Roxana Ávila García (rúbrica)