

LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA (1997-2016)¹

The effectiveness of affirmative actions in the representation of women in the congress of Oaxaca (1997-2016)

Por: Virginia Betsaida Martínez Hernández²

RESUMEN

En 2015 tuvo lugar el primer proceso electoral federal regido por el criterio de paridad. En el caso de Oaxaca esto sucedió un año después. En virtud de que la lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres nos ha permitido arribar al terreno de la paridad, esta investigación pretende examinar la relación entre los factores que condicionan la efectividad de las acciones afirmativas de género y su impacto en la representación de mujeres en el Congreso del estado de Oaxaca (1997-2016).

Palabras clave: acciones afirmativas de género, efectividad, representación de mujeres.

INTRODUCCIÓN

Desde que los derechos políticos le han sido reconocidos, el acceso de la mujer a cargos públicos va a un ritmo lento. Para garantizar este acceso ha sido necesaria la implementación de acciones afirmativas que, si bien han contribuido al objetivo, las debilidades de su diseño y otros factores provocaron que su impacto en la integración de Congresos, ayuntamientos, órganos autónomos, etcétera, no haya sido plenamente efectivo.

¹ La presente ponencia forma parte de la investigación para la obtención del grado de licenciatura, misma que aún está en proceso.

² Egresada de la licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad José Vasconcelos de Oaxaca. Integrante del Consejo de Ciencia Política y Administración Pública del Estado de Oaxaca. Correo electrónico: virbetsaidam@gmail.com

En 2015 tuvo lugar el primer proceso electoral federal regido por el criterio de paridad. En el caso de Oaxaca esto sucedió un año después. Por ello, en virtud de que la lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres nos ha permitido arribar al terreno de la paridad, es pertinente hacer, por un lado, el balance del impacto de la cuota de género en la integración del Congreso de Oaxaca y, por otro, analizar los alcances y resultados en la primera experiencia con la paridad, con el objeto de distinguir las zonas de oportunidad y los desafíos que enfrentan las mencionadas acciones afirmativas.

La presente investigación pretende examinar la relación entre los factores que condicionan la efectividad de las acciones afirmativas de género y su impacto en la representación de mujeres en el Congreso del estado de Oaxaca (1997-2016). El análisis se hace a partir de los factores institucionales que la condicionan: a) la conformación y dinámica del sistema electoral oaxaqueño, b) el diseño legal-institucional de las acciones afirmativas (cuota de género y paridad), c) procesos internos de selección de candidaturas de los partidos políticos y d) las resoluciones judiciales.

El trabajo se divide en tres apartados. En el primero se hace un breve recorrido por la lucha sufragista mexicana y se abordan algunas presiones metodológicas; en el segundo, se analiza el balance de la aplicación del sistema de cuotas de género y; en el tercero, se aborda la reforma de la paridad y el proceso electoral local en el que esta fue aplicado y sus efectos.

EL DERECHO AL VOTO Y LAS ACCIONES AFIRMATIVAS. ALGUNAS PRECISIONES METODOLÓGICAS.

La obtención del derecho al voto de la mujer en México fue un proceso complicado, primero, para lograr su reconocimiento formal y, después, consolidar el cumplimiento material. Hermila Galindo, una de las pioneras de la lucha sufragista en el país, solicitó ante el Constituyente de 1917 que se reconociera este derecho.

El voto femenino fue parcialmente reconocido en 1947, al reformarse el artículo 115 de la Constitución federal para aceptar que las mujeres votaran en las elecciones municipales y; plenamente reconocido hasta 1953, cuando el entonces presidente, Adolfo Ruiz Cortines, impulsa una reforma que reconoce el voto federal y elimina las barreras para que las mujeres puedan ser votadas. Previamente, los primeros avances se lograron en el plano local. Estados como Yucatán, San Luis Potosí y Chiapas incluyeron en sus legislaciones el voto femenino.

Sin embargo, este reconocimiento no significó el ejercicio real del derecho. Las mujeres votaban, pero no eran votadas. Ejercer el derecho a votar no garantizó el ingreso de la mujer a la arena pública; los partidos políticos poco hacían para postular a este sector a los cargos de elección popular. La precariedad del número de mujeres en el ámbito público, llevó a buscar mecanismos que contribuyeran a incrementar esta presencia. Las acciones afirmativas de género se han convertido en el conducto para garantizar e incrementar la participación y presencia femenina.

De acuerdo con los consensos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), las acciones afirmativas de género son medidas especiales temporales, diseñadas para acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Con estas medidas se pretende dotar a las mujeres de condiciones y oportunidades que les permitan competir en condiciones de igualdad con los hombres, quienes, por siglos, poseyeron el monopolio de ciertas actividades.

El mecanismo de acción afirmativa más utilizado por los países ha sido el sistema de cuotas, esto es, reservar un determinado porcentaje a un género o bien, establecer un porcentaje mínimo de representación de un género en las listas de candidaturas. Recientemente, las cuotas están cediendo su lugar a otro de los mecanismos más empleados, la paridad. El primero estuvo vigente en México de 1996 a 2014, de 2014 a la fecha se aplica el segundo. En apartados posteriores se detalla la evolución de las acciones afirmativas en la legislación local de Oaxaca.

Las acciones afirmativas de género han servido para impulsar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, pues han contribuido a incrementar la presencia de estas en los espacios públicos. Mas, vale la pena analizar la aplicación de estas, pues, si bien

son la piedra angular en el incremento de la participación femenina, en torno a su aplicación hay otros factores que disminuyen o incrementan su eficacia.

Para los efectos del presente trabajo entenderemos como eficacia de las acciones afirmativas su capacidad para incrementar los niveles de representación de las mujeres en el Congreso de Oaxaca. Así, en un primer momento, se analiza la eficacia de la cuota de género, comprendiendo el periodo de 1997 a 2015 y; en un segundo momento, la eficacia de la paridad, con el análisis de la única elección en la que esta ha sido aplicada, el proceso electoral 2016.

El objetivo de la investigación es examinar la relación entre los factores que condicionan la efectividad de las acciones afirmativas de género y su impacto en la representación de mujeres en el Congreso del Estado de Oaxaca. Dichos factores son, 1.- institucionales: a) la conformación y dinámica del sistema electoral oaxaqueño, b) el diseño legal-institucional de las acciones afirmativas (cuota de género y paridad), c) procesos internos de selección de candidaturas de los partidos políticos y, c) las resoluciones judiciales; 2.- no institucionales: a) movimientos de mujeres y b) eventos coyunturales.

A partir de los datos y la evidencia recabada, se muestra que el avance de una cuota de género a la paridad ha significado un incremento en la representación de mujeres en el congreso del Estado de Oaxaca; además de lo siguiente:

1. Las debilidades del diseño legal y la dinámica del sistema electoral impidieron la plena efectividad de las acciones afirmativas de género, contribuyendo así al lento incremento de la representación femenina en el congreso.
2. Los procesos internos de los partidos políticos son un factor que disminuye la efectividad de las acciones afirmativas de género y el nivel de representación en el Congreso de Oaxaca.
3. Las resoluciones judiciales contribuyeron a incrementar la efectividad de las acciones afirmativas de género y el nivel de representación en el Congreso de Oaxaca.
4. La movilización de las mujeres contribuyó a incrementar la efectividad de las acciones afirmativas de género y el nivel de representación en el Congreso de Oaxaca.

ANTECEDENTES. LOS PRIMEROS PASOS.

El primer paso formal para encauzar el acceso de la mujer a cargos de elección popular se dio en 1993 con la reforma al artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la cual establecía que los partidos políticos promoverían su mayor participación mediante la postulación a estos cargos de acuerdo a lo dispuesto por sus documentos internos. Este primer paso resultó laxo, pues no obligaba a los partidos, sólo los estimulaba a “promover” la participación, sin señalar los mecanismos concretos para hacerlo.

La primera acción afirmativa reconocida por la legislación federal, esto en 1996, fue la cuota de género. Se estableció, en un artículo transitorio³ del COFIPE, que no se podrían postular candidaturas en más de 70% de un mismo género; disposición sólo aplicable para candidaturas de mayoría relativa, exceptuando a las que fueran resultado de un proceso interno de voto directo. Sus efectos tuvieron eco en algunas entidades, tal es el caso de Oaxaca, que en 1997 introduce esta cuota en su legislación.

Para apreciar el impacto de las acciones afirmativas en los niveles de representación de las mujeres en el Congreso oaxaqueño, es conveniente hacer un breve repaso de lo que estaba sucediendo antes de su establecimiento. En 1965, sin la existencia del sistema de cuotas, Martha Pazos Ortiz se convirtió en la primera diputada propietaria. Previo a esta fecha, como puede apreciarse en el cuadro 1, las mujeres no lograban figurar ni como suplentes.

Cuadro1. Diputadas suplentes en el Congreso de Oaxaca hasta 1965

LEGISLATURA	AÑO	MUJERES SUPLENTES
XLIII Legislatura	1956-1959	1
XLIV Legislatura	1959-1962	2
XLV Legislatura	1962-1965	1

³ Transitorio vigésimo segundo del artículo 1: Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación políticas de las mujeres. (Reforma publicada en el Diario Oficial el 22 de noviembre de 1996).

Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica del Congreso de Oaxaca.

En las cuatro legislaturas que comprenden de 1965 a 1977 –XLVI, XLVII, XLVIII y XLIX- únicamente se registró la presencia de una legisladora en cada una y, de 1977 a 1998 –L, LVI, LVII, LVIII, LIV, LV y LVI-, no hubo cambios significativos, el número de mujeres por legislatura osciló entre una y tres.

Sin un sistema de cuotas el panorama era poco alentador. De 1965 a 1998 se integraron 11 legislaturas, en las que el porcentaje de representación femenina se mantuvo por debajo del 15%. La baja representación se aprecia más al ver los números absolutos, pues, como se ve en el cuadro 2, mientras que el número de integrantes del congreso pasó de 15 en 1965 a 42 en 1995, el número de diputadas no mostró un incremento. Más espacios no significaron más oportunidades para las mujeres para participar de la vida legislativa del Estado.

Cuadro 2. Integración del Congreso de Oaxaca por sexo (1965-1998)

Legislatura	XLVI (1965- 1968)	XLVII (1968- 1971)	XLVIII (1971- 1974)	XLIX (1974- 1977)	L (1977- 1980)	LI (1980- 1983)	LII (1983- 1986)	LIII (1986- 1989)	LIV (1989- 1992)	LV (1992- 1995)	LVI (1995- 1998)
MUJERES	1	1	1	1	2	3	1	2	1	2	3
%	6,67	6,67	6,67	6,67	13,33	12,5	4,17	8,33	4,17	6,45	7,14
HOMBRES	14	14	14	14	13	21	23	22	23	29	39
%	93,33	93,33	93,33	93,33	86,67	87,5	95,83	91,67	95,83	93,55	92,86

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la página web del Congreso del Estado de Oaxaca.

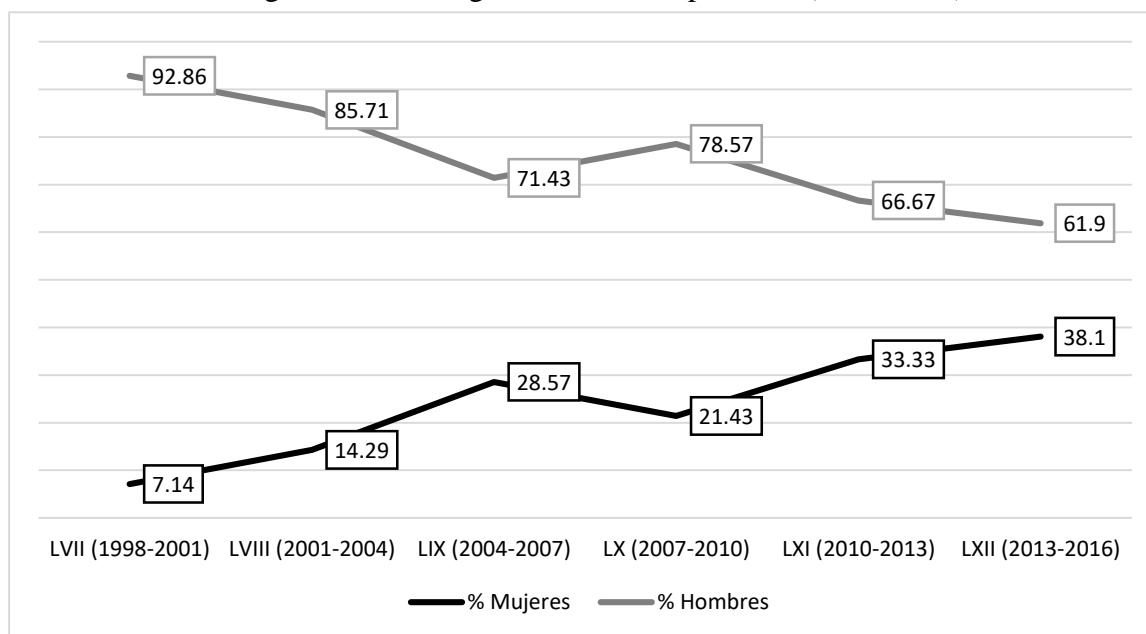
EL BALANCE DE LA APLICACIÓN DE LA CUOTA DE GÉNERO: 1997-2016

En este apartado se analizan las legislaturas comprendidas en el periodo de 1997 a 2016 –LVII, LVIII, LIX, LX, LXI y LXII-, años en los que tuvo vigencia el sistema de cuotas. Para ello, el periodo de análisis se divide, con base en los cambios en el diseño de este sistema, en tres momentos: A) la reforma de 1997 -cuota del 30%-; B) reforma de 2008 –cuota de 40%- y; C) reforma de 2012 –misma cuota pero se mejora el diseño-.

La división temporal permitirá apreciar el desarrollo de la cuota de género en la legislación oaxaqueña y su interacción con los factores institucionales y no institucionales de nuestro interés y que de alguna forma condicionaron su efectividad. En el grafico 1 se

muestra la evolución de los niveles de representación femenina en el congreso oaxaqueño. El incremento fue gradual, en la medida que, como se detallará en líneas subsiguientes, se diseñaron mecanismos para garantizar el cumplimiento de la cuota y las mujeres se organizaron y exigieron sus derechos, tanto en las instancias internas de sus partidos, como recurriendo a los tribunales.

Grafico 1. Integración del Congreso de Oaxaca por sexo (1998-2016)



Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del Estado de Oaxaca.

A.- LA REFORMA DE 1997

La cuota de género se introduce en la legislación de la entidad en 1997, con la reforma al artículo 136 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), quedando estipulado que:

Artículo 136:

4. Los partidos políticos registrarán fórmulas completas de candidatos a diputados según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en las que garantizarán la representación de hombres y mujeres, propietarios y suplentes, en un mínimo del treinta por ciento.

Esta disposición, lo mismo que la reforma federal de 1996, aunque significaba un avance, también implicaba grandes retos, pues no contemplaba mecanismos que garantizaran el cumplimiento de la norma, esto es, no se estipularon mandatos de posición ni precisiones sobre el género de las candidaturas propietarias y suplentes; además, no había sanciones en caso de incumplimiento.

Con este marco legal se celebraron las elecciones respectivas para integrar las legislaturas LVII (1998-2001), LVIII (2001-2004), LIX (2004-2007) y LX (2007-2010). Del total de 42 legisladores, 25 se eligen por el principio de mayoría relativa y 17 por el de representación proporcional. La postulación de candidaturas por ambos principios se hacía mediante fórmulas, las cuales podían integrarse con personas del mismo sexo o ser mixta.

Aunque ya se contaba con una cuota y eso significaba mayores oportunidades para que las mujeres fueran postuladas, en la práctica no resultó así, los partidos políticos estaban reacios a cumplirla y continuaron postulando mayoritariamente hombres. En el anexo 1 se muestran los datos sobre las postulaciones que cada partido político realizó en las elecciones de 1998, 2001, 2004 y 2007 por el principio de mayoría relativa.

Si consideramos el porcentaje de las candidaturas propietarias, sólo el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en 1998 y, el Partido de la Sociedad Nacional Nacionalista (PSN) en 2001 alcanzaron el porcentaje de la cuota, 36% y 50%, respectivamente. Destaca el porcentaje del PSN, quien además postula el 56% de candidatas suplentes.

Para justificar la mayor inclusión y promoción de la participación de las féminas, los partidos las colocaron en posiciones de suplencia. No obstante, ni en esta posición hay números favorables para este sector. Los partidos y coaliciones que postularon mujeres suplentes superando el 30% son: PVEM en 2001 (44%); TSO, 2004 (36%); Partido Unidad Popular (PUP), 2004 (44%); PAN, 2007 (52%); PBT, 2007 (36%); PUP, 2007 (52%); PNA, 2007 (52%) y; Partido Alternativa Socialdemócrata (PASDC), 2007 (48%).

La revisión de los porcentajes de la totalidad de candidaturas de cada partido, refuerza la evidencia del difícil acceso de las mujeres al Congreso de Oaxaca. Para las elecciones de 1998, el PRD postuló candidaturas en una proporción 70% hombres – 30% mujeres, para las de 2001, incrementa en dos puntos porcentuales la presencia femenina. También en 2001, el

30% de las candidaturas del PVEM correspondían a mujeres, mientras que el PSN integró una lista con el 53%. En las elecciones de 2004 únicamente el PUP cumplió, al postular al 32% de mujeres. En las elecciones de 2007 tres partidos cumplieron: PUP, 30%; PNA, 36% y; PASDC, 38%.

Respecto a las candidaturas de representación proporcional, las mujeres también tuvieron desventajas. Para la postulación por este principio hay dos tipos de listas: una cerrada, de 17 fórmulas; el partido establece el orden, acceden al congreso, de acuerdo a la votación que reciba el partido, las personas que estén en los primeros lugares y; una lista de 25 fórmulas, que son las mismas 25 fórmulas postuladas por el principio de mayoría relativa; acceden al congreso la o las fórmulas con más votos.

Con ninguna de las dos listas se beneficiaban las mujeres. En la lista de 17 fórmulas, cerrada y definida por los partidos políticos, las mujeres ocuparon las suplencias o como propietarias eran ubicadas en lugares con pocas posibilidades de acceder al congreso. En la de 25, tratándose de las de mayoría relativa en las que pocas mujeres eran postuladas, aunque el acceso al congreso lo definiera la votación recibida por cada fórmula, al ser pocas mujeres, pocas eran las posibilidades de ser las favorecidas.

Además, en las listas de representación proporcional que los partidos registraron para los procesos electorales de 1998, 2001 y 2004 ninguna era encabezada por mujeres; en 2007 sólo la lista de Nueva Alianza (PNA) (Véase anexo 2).

B) LA REFORMA DE 2008 Y LA ELECCIÓN DE 2010

Este tipo de situaciones, y aquellas en las que las mujeres propietarias renunciaban para dejar el cargo a su suplente varón, no resultan exclusivas del estado de Oaxaca. En diversos momentos de la vida política del país, la existencia legal de la cuota ha sido insuficiente para lograr el impulso de la participación política de la mujer. Para combatir esas prácticas y conferirle mayor efectividad a la cuota, fue necesaria la unión y activa participación de las mujeres, quienes a través de la presión en sus partidos y recurriendo a los tribunales, han logrado ejercer sus derechos y establecer mecanismos que reduzcan las posibilidades de incumplimiento.

En 2008 se aprueba un nuevo Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). El contenido del nuevo CIPPEO contemplaba el incremento de la cuota de 30% al 40%, además de considerar sanciones al incumplimiento. Permanece la excepción con la que las candidaturas producto de procesos internos no forman parte de la cuota. Los artículos relevantes del nuevo ordenamiento electoral se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3. Reforma 2008. Aprobación del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

ARTÍCULO REFORMADO	CONTENIDO
Artículo 12	1. [...] De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.
Artículo 43	Son obligaciones de los partidos políticos: t) Garantizar la equidad y la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;
Artículo 155	<i>Del procedimiento de registro de candidatos</i> 5. Los partidos políticos registrarán fórmulas completas de candidatos a Diputados según los Principios de Mayoría Relativa y Representación Proporcional, en las que garantizarán la representación de hombres y mujeres, propietarios y suplentes, con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 6. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Cabe mencionar un suceso nacional que marca la forma de postulación de las candidaturas por el principio de representación proporcional. En 2009, Mary Telma Guajardo Villarreal, candidata a diputada federal por el principio de representación proporcional por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se inconformó por el lugar que su partido le concedió en la lista. El artículo 220 del COFIPE establecía que las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de cinco candidatos, incluyendo por segmentos dos candidatos de género distinto de manera alternada.

Mas, para la segunda circunscripción, el PRD registró sus candidaturas en el orden: mujer-hombre-hombre-mujer-mujer, de esta forma, el cuarto sitio correspondía a Mary Telma. Por su parte, Mary Telma argumentaba que de acuerdo a la alternancia que señalaba el COFIPE, le correspondía la tercera posición. Así, interpuso en primera instancia un recurso interno, ante la Comisión de Garantías del PRD, pero esta ratificó el orden de las listas aprobado por el Consejo Nacional.

Mary Telma interpuso entonces un Juicio para la protección de los derechos político electorales (JDC) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El 14 de abril de 2009, la Sala Superior emitió la sentencia al expediente SUP-JDC-461/2009, concediendo la razón a Guajardo Villarreal. Con la resolución de este caso, se dio pie a que se configurara la jurisprudencia 29/2013 relativa a la alternancia en las listas.

Con este marco legal se organizan las lecciones para elegir a las y los integrantes de la LXI legislatura. Las nuevas reglas apuntaban a una mayor participación e inclusión de las mujeres, tanto en la fase de las elecciones como un incremento en su presencia en el congreso oaxaqueño. Las nuevas disposiciones, y la cada vez creciente exigencia de las militantes de los partidos por que se les reconociera su trayectoria y capacidades, incrementaron el porcentaje de postulaciones femeninas. Véase anexo 3.

De las listas de candidaturas de representación proporcional, dos eran encabezadas por mujeres, las del PAN y PC. Lo que se traduce en la reducción de las posibilidades de que la mujer acceda al congreso. Además, la alternancia de género, referida a bloques de 5 candidaturas, permitía que los partidos políticos alternarán las candidaturas de forma que los hombres consiguieran las mejores posiciones (cuadro 4).

Cuadro 4. Alternancia de género en las listas de RP. Elección 2010.

#	Fórm	PARTIDOS POLÍTICOS															
		PAN		PRI		PRD		PVEM		PT		PC		PUP		PNA	
		P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
1		M	H	H	M	H	H	H	H	H	M	M	M	H	M	H	H
2		H	H	M	H	M	M	M	H	M	M	H	H	H	M	M	M
3		M	H	H	H	H	H	H	H	H	H	H	H	H	M	H	M
4		H	M	M	H	M	M	H	H	M	M	H	H	H	M	H	H

5	H	M	H	M	H	H	M	H	H	H	H	H	M	H	M	H
6	M	H	M	M	M	M	M	H	H	H	H	M	M	M	M	H
7	H	M	H	M	H	H	M	M	M	H	H	H	H	H	M	H
8	M	H	H	H	H	H	H	M	H	H	M	M	H	H	H	H
9	M	H	M	H	H	H	M	M	M	M	M	H	H	H	M	M
10	H	M	H	H	M	M	M	M	H	H	M	M	H	H	M	H
11	H	M	M	M	H	H	H	M	H	H	H	H	M	H	H	M
12	M	H	H	H	H	H	M	M	H	M	H	M	M	H	M	H
13	H	M	H	H	M	M	M	H	H	M	H	M	M	M	M	H
14	M	H	M	H	H	H	H	H	M	H	M	H	H	H	H	M
15	H	M	M	M	M	M	H	M	M	M	M	H	H	H	M	M
16	M	M	H	H	H	H	H	M	H	H	H	M	M	M	M	H
17	H	M	H	H	M	M	M	H	M	H	M	M	M	M	H	M

Fuente: elaboración propia con base en información de los acuerdos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

C) LA REFORMA DE 2012 Y LAS ELECCIONES DE 2013.

En el proceso electoral federal 2011-2012, María Elena Chapa y otras militantes de diversos partidos políticos nacionales, interpusieron un JDC en contra del acuerdo CG327/2011 del Consejo General del IFE “por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones”. Entre los agravios que señalaban las demandantes estaba la referencia a los procesos democráticos de los partidos (con lo que se eximían del cumplimiento de la cuota), la integración de las fórmulas de candidatos y la alternancia en las listas.

En procesos anteriores, con el objeto de cumplir con la cuota de género, los partidos políticos registraban formulas en las que las mujeres eran candidatas propietarias y los hombres candidatos suplentes, y una vez conseguido el triunfo, las mujeres renunciaban a la titularidad, dejándoles el cargo a sus suplentes, de forma que la cuota no garantizaba el acceso al cargo de las mujeres.

Con la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF al expediente SUP-JDC-12624/2011, se da un avance importante en las acciones afirmativas de género, pues se ordena al Consejo General del IFE, modificar los criterios aplicables para el registro de candidaturas, e incluir que se deben registrar formulas integradas por un mismo género y las listas de representación proporcional se deben integrar por formulas alternadas.

Esta resolución tiene impacto en la reforma electoral local de Oaxaca. El CIPPEO, contempla, además de plazos y sanciones en caso de incumplimiento de la cuota⁴, que:

Artículo 153:

6. Los partidos políticos registrarán fórmulas completas de candidatos a diputados según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en este último caso deberán ser formulas del mismo género.

7. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género, procurando llegar a la paridad de género.

8.- En el caso de los municipios que se rigen por partidos políticos, se procurará integrar planillas con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género.

Con este marco legal, las postulaciones para las elecciones de 2013 quedan como se muestra en el anexo 4. Se cumple con la alternancia en las listas de representación proporcional, sin embargo, ningún partido pone como número uno una fórmula de mujeres.

Con la reforma al CIPPEO en 1997 y la introducción por vez primera del sistema de cuotas, estableciéndose el máximo de 70% de candidaturas de un género, los efectos en los niveles de representación de las mujeres no se presentaron en el proceso electoral inmediato,

⁴ Artículo 158: 1. Concluido el registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con la postulación de candidatos de conformidad con el principio de paridad de género en los términos previstos por el artículo 153 de este Código, o en su defecto, no anexa documento alguno que acredite que las candidaturas de mayoría relativa, son el resultado de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos del partido político que corresponda, el Consejo General le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. (Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca).

la LVII legislatura (1998-2001) contó, igual que su antecesora, con únicamente tres legisladoras.

La eficacia de la cuota se notó hasta la LVIII legislatura (2001-2007) en la que el número de legisladoras ascendió a 7. Así, en 2004 (LIX legislatura) tenemos a 12 legisladoras, cifra histórica con la cuota 30/70, pero en 2007 (LX legislatura) se desciende a 9. En 2008 se modifica la cuota y se establece que los partidos deben registrar listas de candidatos con un mínimo del 40% de un género. Con esta legislación, en las elecciones del 2010, 15 mujeres, sumando los principios de mayoría relativa y representación proporcional, obtienen un espacio en el congreso; mas, Bernarda Martínez Santiago, del PRI, cedió su espacio a su suplente, Elías Cortés López. Tras cambios subsecuentes, en esta legislatura 16 mujeres desempeñaron las funciones legislativas.

En las elecciones de 2013, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se presentó una controversia por cuestiones de género. Debido a que el PAN registró a Natividad Díaz Jiménez como candidata a diputada tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional –segunda fórmula-, y a que ésta obtuvo el triunfo en su distrito, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPCO) procedió, de acuerdo al orden de prelación de la lista, a otorgar la diputación a la tercera fórmula –encabezada por Bernardo Vásquez-.

Sin embargo, tras la interposición de medios de impugnación –el tribunal local validó el acuerdo del IEEPCO-, la Sala Regional Xalapa determinó que, en atención a los principios de alternancia y paridad, el espacio vacante correspondía a la siguiente fórmula integrada por mujeres; es así como Alejandra García Morlan se convierte en diputada de la actual legislatura.

Un aspecto importante de la resolución, misma que ya fue reconocida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial como Tesis relevante, es que no sólo salvaguarda el principio de alternancia de género a favor de las mujeres, sino que de presentarse el caso en que sea una fórmula de candidatos hombres la que deje una vacante, ésta será cubierta por la siguiente fórmula integrada por hombres.

LA REFORMA DE LA PARIDAD

En 2014 se reforma la Constitución federal y se crea la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de la Ley General de Partidos Políticos; en estas normas quedó estipulada la paridad de género, es decir, la obligación de los partidos políticos de postular candidaturas en porcentajes iguales, esto es, 50% hombres y 50% mujeres.

La legislación de Oaxaca atravesó por serias dificultades para homologar estas disposiciones. En 2015 el Congreso local aprobó la reforma a la Constitución local y la creación de la ley secundaria en materia electoral; sin embargo, por vicios en el proceso legislativo y algunos contenidos de la nueva ley, la Suprema Corte de Justicia anuló la creada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; dejando firme los cambios a la Constitución.

De esta forma, en un escenario sin ley secundaria, se llevó a cabo el proceso electoral local 2016, el primero en regirse bajo los principios de la paridad. Ante la falta de ley en la materia, correspondió al órgano electoral local emitir los lineamientos que permitieran su correcta implementación.

Así, Oaxaca se convierte en la entidad pionera al establecer criterios claros para el establecimiento de segmentos de competitividad. Estos segmentos permitieron señalar a los partidos políticos que las postulaciones, además de ser paritarias como lo señala la legislación federal, la paridad se tendría que reflejar, por un lado, en el bloque de distritos competitivos y por el otro, en los distritos no competitivos.

Estas disposiciones, al igual que sucedió con los anteriores porcentajes de cuotas, encontraron resistencias en los partidos políticos. Diversas resoluciones de los tribunales modificaron las candidaturas de los partidos. A la alianza PRI-PVEM, incluso, se le prohibió el inicio de campañas electorales hasta que no sustituyera una fórmula de hombres por la correspondiente fórmula de mujeres.

El establecimiento de la paridad permitió estabilizar las postulaciones de mujeres. Ahora se cuenta con un diseño que ya no permite excepciones al cumplimiento, hay sanciones a los partidos si no cumplen, las candidaturas del mismo género garantizan el acceso al cargo de mujeres y los mandatos de posición en las listas de representación proporcional posibilitan que más mujeres ingresen por esta vía. En el cuadro 5 se muestra las postulaciones por partido político.

Cuadro 5. Candidaturas por mayoría relativa y representación proporcional. Elección 2016.

Candidaturas de mayoría relativa por partido político y sexo. Elección 2016.										
PARTIDOS		CREO	PRI- PVEM	PT	MC	PUP	PNA	PSD	morena	PRS
Mujeres	P	12	13	13	12	13	14	13	12	12
	S	12	13	13	12	13	14	13	12	12
Hombres	P	13	11	12	13	12	11	12	13	12
	S	13	11	12	13	12	11	12	13	12

Candidaturas de representación proporcional por partido político y sexo. Elección 2016.												
PARTIDOS		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	PUP	PNA	PSD	morena	PRS
Mujeres	P	8	8	9	8	5	4	8	8	9	8	9
	S	8	8	9	8	5	4	8	8	9	8	9
Hombres	P	8*	9	8	9	5	3	9	9	8	8	8
	S	8*	9	8	9	5	3	9	9	8	8	8

Fuente: elaboración propia con base en información de los acuerdos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Con la paridad, la presencia de las mujeres en el congreso de Oaxaca se ubica en el 42.86%. es decir, la tendencia, así como en las postulaciones, es hacia la paridad.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución del Estado Libres y Soberano de Oaxaca

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca,

ANEXOS

ANEXO 1. Candidaturas de mayoría relativa. Elecciones de 1998, 2001, 2004 y 2007.

Elecciones 1998																											
PAN				PRI				PRD				PT				PVEM				PARMEO				PC			
M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H	
5		45		9		41		15		35		10		40		14		36		12		38		11		39	
10%		90%		18%		82%		30%		70%		20%		80%		28%		72%		24%		76%		22%		78%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
2	3	23	22	2	7	23	18	1	14	24	11	3	7	22	18	9	5	16	20	6	6	19	19	7	4	18	21
8%	12%	92%	88%	8%	28%	92%	72%	4%	56%	96%	44%	12%	28%	88%	72%	36%	20%	64%	80%	24%	24%	76%	76%	28%	16%	72%	84%

Elecciones 2001																															
PAN				PRI				PRD				PT				PVEM				PSN				CONV				PAS			
M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H	
5		45		7		43		16		34		10		40		15		35		19		17		11		39		14		36	
10%		90%		14%		86%		32%		68%		20%		80%		30%		70%		53%		47%		22%		78%		28%		72%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
2	3	23	22	3	4	22	21	1	15	24	10	5	5	20	20	4	11	21	14	9	10	9	8	3	8	22	17	7	7	18	18
8%	12%	92%	88%	12%	16%	88%	84%	4%	60%	96%	40%	20%	20%	80%	80%	16%	44%	84%	56%	50%	56%	50%	44%	12%	32%	88%	68%	28%	28%	72%	72%

Elecciones 2004											
TSO*				NFO**				PUP			
M		H		M		H		M		H	
13		37		10		40		16		34	
26%		74%		20%		80%		32%		68%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
4	9	21	16	6	4	19	21	5	11	20	14
16%	36%	84%	64%	24%	16%	76%	84%	20%	44%	80%	56%

Elecciones 2007											
PAN		AQC***		PBT****		PUP		PNA		PASDC	
M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
14	36	10	40	12	38	15	35	18	32	19	31
28%	72%	20%	80%	24%	76%	30%	70%	36%	64%	38%	62%

P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
1	13	24	12	6	4	19	21	3	9	22	16	2	13	23	12	5	13	20	12	7	12	18	13
4%	52%	96%	48%	24%	16%	76%	84%	12%	36%	88%	64%	8%	52%	92%	48%	20%	52%	80%	48%	28%	48%	72%	52%

Fuente: elaboración propia con base en información de los acuerdos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

NOTA. *TSO: coalición Todos Somos Oaxaca (PAN-PRD-Convergencia); **NFO: coalición Nueva Fuerza Oaxaqueña (PRI-PT-PVEM); ***AQC: coalición Alianza que Construye (PRI-PVEM); ****PBT: coalición Por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia).

ANEXO 2. Candidaturas de representación proporcional. Elecciones de 1998, 2001, 2004 y 2007.

Elecciones 1998																											
PAN				PRI				PRD				PT				PVEM				PARMEO				PC			
M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H	
7		27		19		15		15		35		11		23		14		20		11		39		11		39	
21%		79%		56%		44%		30%		70%		32%		68%		41%		59%		22%		78%		22%		78%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
2	5	15	12	8	11	9	6	1	14	24	11	4	7	13	10	4	10	13	7	6	5	19	20	7	4	18	21
12%	29%	88%	71%	47%	65%	53%	35%	4%	56%	96%	44%	24%	41%	76%	59%	24%	59%	76%	41%	24%	20%	76%	80%	28%	16%	72%	84%

Elecciones 2001																															
PAN				PRI				PRD				PT				PVEM				PSN				CONV				PAS			
M	H			M	H			M	H			M	H			M	H			M	H			M	H						
8	26			22	12			12	22			11	23			12	22			23	11			11	39	14	36				
24%	76%			65%	35%			35%	65%			32%	68%			35%	65%			68%	32%			22%	78%	28%	72%				
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S		
0	8	17	9	10	12	7	5	6	6	11	11	6	5	11	12	6	6	11	11	11	12	6	5	3	8	22	17	7	7	18	18
0%	47%	100%	53%	59%	71%	41%	29%	35%	35%	65%	65%	35%	29%	65%	71%	35%	35%	65%	65%	65%	71%	35%	29%	12%	32%	88%	68%	28%	28%	72%	72%

Elecciones 2004											
TSO				NFO				PUP			
M		H		M		H		M		H	
15		19		16		18		15		19	
44%		56%		47%		53%		44%		56%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
4	11	13	6	7	9	10	8	5	10	12	7
24%	65%	76%	35%	41%	53%	59%	47%	29%	59%	71%	41%

Elecciones 2007																							
PAN				AQC				PBT				PUP				PNA				PASDC			
M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H	
16		18		17		17		12		22		12		22		18		16		19		31	
47%		53%		50%		50%		35%		65%		35%		65%		53%		47%		38%		62%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
6	10	11	7	7	10	10	7	5	7	12	10	1	11	16	6	8	10	9	7	7	12	18	13
35%	59%	65%	41%	41%	59%	59%	41%	29%	41%	71%	59%	6%	65%	94%	35%	47%	59%	53%	41%	14%	24%	36%	26%

Fuente: elaboración propia con base en información de los acuerdos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

ANEXO 3. Candidaturas por el principio de mayoría relativa y representación proporcional. Elecciones 2010.

Candidaturas por el principio de mayoría relativa															
UPP				PTO				PUP				PNA			
M		H		M		H		M		H		M		H	
20		30		16		34		12		38		11		39	
40%		60%		32%		68%		24%		76%		22%		78%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
10	10	15	15	5	11	20	14	3	9	22	16	4	7	21	18
40%	40%	60%	60%	20%	44%	80%	56%	12%	36%	88%	64%	16%	28%	84%	72%

Candidaturas por el principio de representación proporcional																															
PAN				PRI				PRD				PVEM				PT				PC				PUP				PNA			
M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H					
17		17		13		21		14		20		17		17		14		20		15		19		15		19					
50%		50%		38%		62%		41%		59%		50%		50%		41%		59%		44%		56%		44%		56%					
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S				
8	9	9	8	7	6	10	11	7	7	10	10	9	8	8	9	7	7	10	10	7	8	10	9	7	8	10	9				
47%	53%	53%	47%	41%	35%	59%	65%	41%	41%	59%	59%	53%	47%	47%	53%	41%	41%	59%	59%	41%	47%	59%	53%	41%	47%	59%	53%				
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%				

Fuente: elaboración propia con base en información de los acuerdos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

ANEXO 4. Candidaturas por el principio de mayoría relativa y representación proporcional. Elecciones 2010.

Candidaturas por le principio de mayoría relativa																							
UPD				CPO				MC				PUP				PNA				PSD			
M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H	
20		30		20		30		22		28		20		30		20		30		20		30	
40%		60%		40%		60%		44%		56%		40%		60%		40%		60%		40%		60%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
10	10	15	15	10	10	15	15	11	11	14	14	10	10	15	15	10	10	15	15	10	10	15	15
40%	40%	60%	60%	40%	40%	60%	60%	44%	44%	56%	56%	40%	40%	60%	60%	40%	40%	60%	60%	40%	40%	60%	60%

Candidaturas por el principio de representación proporcional																																			
PAN				PRI				PRD				PVEM				PT				MC				PUP				PNA				PSD			
M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H		M		H	
16		18		16		18		16		18		16		18		14		20		18		16		14		20		16		18		16		18	
47%		53%		47%		53%		47%		53%		47%		53%		41%		59%		53%		47%		41%		59%		47%		53%		47%		53%	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
8	8	9	9	8	8	9	9	8	8	9	9	8	8	9	9	7	7	10	10	9	9	8	8	7	7	10	10	8	8	9	9	8	8	9	9
47%	47%	53%	53%	47%	47%	53%	53%	47%	47%	53%	53%	47%	47%	53%	53%	41%	41%	59%	59%	53%	53%	47%	47%	41%	41%	59%	59%	47%	47%	53%	53%	47%	47%	53%	53%

Fuente: elaboración propia con base en información de los acuerdos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.