

Paridad y género en el sistema electoral mexicano: avances y desafíos

Karolina M. Gilas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

kmgilas@gmail.com

I. Introducción

La integración del Congreso federal obtenida en el proceso electoral de 2018 coloca a México como el país número cuatro en el mundo respecto a la representación femenina en la cámara baja (de 48.2%) – por encima de Suecia, Finlandia y Noruega–, y número uno respecto del Senado (de 49.25%) (IPU, 2019). El porcentaje promedio de las mujeres en los congresos estatales es de 41.81%, reflejando un importante equilibrio en términos de género. También a nivel municipal se lograron avances importantes, con un incremento en el número de las mujeres ocupando los cargos de presidencias municipales, síndicas y regidoras.

Sin embargo, este panorama se ve ensombrecido por importantes desequilibrios. Algunos congresos estatales mantienen un fuerte dominio masculino en su integración o han registrado importante disminución en la representación femenina, como son los casos de Morelos (20% de mujeres), Tlaxcala (28%) o Colima, Estado de México y Yucatán (36%). En algunos estados las mujeres siguen sin lograr romper las barreras y acceder a los cargos municipales, como en los casos de Campeche o Zacatecas.

Estos datos reflejan escenarios de grandes diferencias, de casos donde las reglas de la paridad han producido congresos paritarios o, incluso, dominados por las mujeres (como Chiapas con 60% de diputadas). Al mismo tiempo, algunas otras legislaturas, como ya señalados congresos de Morelos o Tlaxcala, quedan lejos de la paridad y muy por debajo del promedio nacional.

De las diferencias tan importantes logrados en diversos lugares surgen, de nueva cuenta, las preguntas sobre la efectividad de las medidas especiales aprobadas para incrementar la representación femenina y sobre los factores que impiden que, en ciertos contextos, logren romperse las barreras. Este trabajo pretende describir la situación de la representación femenina generada en los comicios de 2018 y establecer explicaciones de las diferencias entre los resultados obtenidos a partir de los distintos marcos legales y criterios de interpretación.

II. Antecedentes de la paridad

Las cuotas de género para las listas de candidatos aparecen en la legislación mexicana, de manera incipiente y como mera sugerencia a los partidos políticos en 1993 (Vidal 2008). No es casualidad que fuera en los noventa cuando se establecen las cuotas, ya que esa década fue un parteaguas en la historia de la participación de las mujeres en México. Durante los años noventa, la temática de género se incluye en las asignaturas de las universidades y creación de centros especializados en estudios de género en varios estados (Cano 2007, 37; Tarrés 2007, 137-142), los temas del feminismo y minorías sexuales (como la despenalización del aborto, la atención a salud sexual y reproductiva) se incorporan a la agenda pública, surgen agrupaciones políticas impulsadas por las mujeres, se crean la Comisión Ordinaria de Equidad de Género en ambas cámaras del Congreso (en 1997), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres, en 2001), y las agencias especializadas en delitos sexuales a nivel federal y en los estados.

Inmediatamente después de su introducción, mientras la cuota era solamente indicativa para los partidos políticos (1993-2002), la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados oscilaba alrededor de 15%, muy por debajo del recomendado umbral de treinta por ciento. La legislación de aquel tiempo señalaba que los partidos deben promover “una mayor participación de las mujeres en la vida política del país”, pero su regulación fue incluida en sus estatutos (Vidal 2008, 64). La primera modificación al esquema de las cuotas se dio en 1996, con la inclusión en el COFIPE de una regla que impedía otorgar más de 70% de candidaturas para un solo género. Con ello, se logró solamente un incremento de 4.8%, llegando al 18% de la presencia femenina en el congreso federal. Ante

la ausencia de regulaciones específicas y sanciones por incumplimiento, “los partidos ingresaban candidaturas “simbólicas”, como las candidaturas suplentes, o ubicaban a las candidatas en los últimos lugares de las listas de representación proporcional” (Cazarín 2011, 33), lo que no afectaba la efectividad de la cuota.

En 2002, con la introducción de la obligatoriedad de la cuota, inicia su segunda época en el ámbito electoral en México. La reforma al COFIPE mantuvo la proporción de 30-70, pero estableció su aplicación a nivel de candidaturas propietarias, y no para el total de candidaturas (propietarios y suplentes en conjunto). En cuanto a las listas de candidatos por el principio de representación proporcional, el Código obligaba a conformarlas en segmentos de 3, y a incluir en los primeros tres segmentos de cada lista un candidato de género distinto. Esa configuración, que aseguraba presencia de por lo menos 3 mujeres dentro de los primeros 9 lugares de la lista, además del establecimiento de sanciones por incumplimiento con la cuota (incluyendo una posible negativa de registro), las medidas afirmativas empezaron a rendir frutos (Vidal 2008, 68-69). Con el nuevo esquema la representación femenina alcanzó el 23% de las cámaras.

El tercer momento de la cuota (2007-2012) llegó con el establecimiento de un nuevo umbral 40-60 y con la obligatoriedad de la cuota. En esa etapa la actuación de las autoridades electorales se volvió cada vez más firme a favor de la inclusión de las mujeres en la vida política del país, con lo que se dio un importante desarrollo jurisprudencial en torno a la constitucionalidad de las cuotas y a las reglas específicas relativas a su implementación. Gracias a esas medidas se logró la representación de las mujeres de 28% (Medina 2011, 33-34), que significó un aumento en 5% respecto de la etapa anterior.

Entre las decisiones que aumentaron la efectividad de la cuota durante esa etapa destaca la sentencia SUP-JDC-2580/2007, en la cual se determinó que es legal y constitucional modificar el orden de candidatos en una lista para cumplir con el principio de equidad de género. De acuerdo a ese criterio, en la designación de candidatos se debe privilegiar los resultados de los procesos democráticos internos, pero respetando el principio de equidad de género (Bustillo 2014, 342). En otro caso, el SUP-JDC-461/2009, el TEPJF interpretó la regla relativa a la aplicación del principio de alternancia en el orden de los candidatos en las listas de representación proporcional. En la sentencia se estableció que,

conforme a los señalado por el COFIPE, las listas de candidatos por el principio de RP deben integrarse en segmentos de cinco candidatos, que en cada segmento no puede haber más de tres candidatos del mismo género, y que los candidatos deben quedar acomodados de acuerdo al principio de alternancia, es decir, que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos (Gilas 2016).

De esa manera, con la regulación legal y sentencias emitidas por el TEPJF, se ha logrado implementar una cuota de género medianamente efectiva, ya que las excepciones a su aplicación no permitían que la presencia de las mujeres en el congreso rebasara el umbral de 30%, necesario para dar efectividad a su voz (Rey 2013). Para cruzar ese umbral fue necesaria una sentencia más.

El proceso electoral 2011-2012 dio inicio a la cuarta etapa en la evolución de la cuota de género en el ámbito electoral en México. Al inicio del proceso electoral, un grupo de mujeres presentaron un juicio ciudadano, solicitando al TEPJF modificación del acuerdo emitido por el IFE para regular las postulaciones, con la finalidad de fortalecer la implementación de las cuotas. Las impugnantes combatían la excepción a la aplicación a la cuota y solicitaban que esta se volviera una obligación firme, y no una sugerencia a los partidos políticos en cuanto a la integración de las fórmulas por candidatos de un solo género.

En la sentencia, SUP-JDC-12624/2011, la Sala Superior del TEPJF emitió criterios que permitieron un importante avance de la cuota de género. En primer lugar, la Sala declaró la inconstitucionalidad de la regla incluida en el art. 219.2 del COFIPE, que señalaba que los partidos podían incumplir con la cuota cuando sus candidatos fuesen electos mediante un procedimiento democrático, conforme a sus estatutos. El acuerdo del IFE definía como procedimiento democrático como de todo aquel en el que la elección de las candidaturas se realizara de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea de delegados electos ex profeso por dicha militancia. La Sala sostuvo que el Instituto no puede, en el ejercicio de la facultad reglamentaria, modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos no pueden contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley. Además, al asumir que los procedimientos para la designación de candidatos previstos en los estatutos vigentes de los partidos políticos son democráticos (en cumplimiento con las

obligaciones establecidas por la legislación y jurisprudencia), en todo caso y sin importar el procedimiento específico los partidos tienen la obligación de cumplir con la cuota de género en todas las postulaciones de mayoría relativa.

Finalmente, la Sala Superior estableció que, dentro del 40% de las candidaturas correspondientes al género minoritario, la fórmula completa (propietario y suplente) tendría que ser del mismo género. Esta decisión permitió acabar con el fenómeno de las llamadas “Juanitas”: mujeres postuladas por los partidos políticos que, al momento de ser electas, renunciaban a favor de los candidatos suplentes, quienes eran hombres (Gilas 2014). Esa medida, al garantizar que, si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género, permite conservar el equilibrio de género no sólo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos.

La sentencia, al eliminar la excepción a la cuota y obligar a presentar fórmulas de candidatos del mismo género (en al menos 40% de las postulaciones), dio un paso clave en la implementación de las cuotas. En la elección de 2012 se logró el 37% de representación femenina en la Cámara de Diputados, por primera vez superando el umbral mínimo necesario para que la presencia de un grupo en un cuerpo colegiado alcance los niveles necesarios para conseguir influencia en la toma de decisiones, que los estudios ubican en el 30% (Rey 2013). En menos de veinte años, a partir de las modificaciones legislativas y actuación de las autoridades, el porcentaje de representación de las mujeres en el Congreso del 15% inicial hasta el 37% en la integración 2012-2015.

La sentencia “anti-Juanitas” sin duda trascendió más allá de los resultados de la elección de 2012. La efectividad de la cuota implementada con todo rigor derivó en una mayor presencia de las mujeres en la integración del congreso federal y, gracias a la iniciativa de las legisladoras, las acciones afirmativas fueron incluidas en el texto constitucional, y reforzadas en la legislación secundaria.

III. La paridad en las postulaciones

La reforma electoral 2014 introdujo una quinta etapa de la acción afirmativa en México: la de paridad de género. En el artículo 41, base I de la Constitución, se incluyó la obligación de

los partidos políticos de garantizar la paridad de género, es decir, integrar las listas de candidatos a legisladores federales y locales con el 50% de hombres y 50% de mujeres.

El principio constitucional de paridad de género fue desarrollado en dos leyes nuevas: en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), que sustituyen al anterior código electoral.

La implementación del principio de paridad obliga a los partidos a asegurar la participación efectiva de ambos géneros tanto en la integración de sus órganos como en la postulación de candidatos. Conforme a la ley, los partidos tienen la libertad para determinar los criterios y procedimientos que aplicarán para garantizar la paridad en las postulaciones (art. 33.3, 4 y 5 de la LGPP).

La legislación establece también que las listas de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán ser integradas por el 50% de candidatas mujeres y el 50% de hombres (art. 232.3 de la LEGIPE). Todas las fórmulas de candidatos (postulados por partidos o candidatos independientes), tanto vía mayoría relativa como de representación proporcional deben ser integradas por personas del mismo género¹ (art. 14.4 de la LEGIPE). En caso de candidatos a senadores, cada partido o planilla de candidatos independientes deben registrar una lista de dos fórmulas, cada una de género distinto (art. 14.3 de la LEGIPE).

En esas nuevas reglas se aprecia una clara influencia de la sentencia “anti-Juanitas” descrita anteriormente (SUP-JDC-12624/2011). Es importante señalar que, dentro de las revisiones a las reformas que realizó la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 39/2014, también estableció que cualquier excepción a la regla de paridad de género resulta inconstitucional.

¹ En la sentencia SG-JDC-10932/2015 la Sala Regional Guadalajara estableció una excepción para la fórmula de candidatos independientes a diputado federal, permitiendo registro de una fórmula de candidato independiente compuesta por un candidato propietario varón y una suplente mujer. La Sala Guadalajara basó su decisión en la distinción entre los candidatos independientes y los partidos políticos (“la naturaleza y la postulación de candidatos respecto a los partidos políticos con relación a los candidatos independientes, es distinta”). Al sostener ese criterio, la Sala Regional Guadalajara pretende lograr que las mujeres “a través de la suplencia de candidatos independientes hombres, pueden alcanzar una curul en beneficio del empoderamiento de su género”.

Además, la Ley de General de Partidos Políticos establece que “en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior”, es decir, prohíbe la postulación de candidatas mujeres exclusivamente en los distritos perdedores (art. 3.5 de la LGPP). Con ello, se pretende impedir a los partidos seguir con la vieja práctica de postulación de las mujeres en los distritos perdedores. Esa práctica generaba un círculo vicioso, en el cual los partidos postulaban a las mujeres en los distritos en los que no tenían ninguna oportunidad de ganar, para después levantar un argumento en contra de la cuota: “es que nadie quiere votar por las mujeres”. A partir de la regla que prohíbe que “a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior” (art. 3.5 de la LGPP), los partidos deberán distribuir candidaturas femeninas y masculinas en sus distritos perdedores. La ley no especifica cómo aplicar esa regla, pero, probablemente, las autoridades electorales, en la etapa de registro de candidatos, deberán determinar cuáles son los distritos perdedores de cada partido, y después verificar si dentro de estos fueron postulados candidatos de ambos géneros. Tampoco queda claro si el alcance del principio de paridad de género abarca la división 50-50 por ciento de los distritos perdedores, ganadores y competitivos; este aspecto quedará a la interpretación de la autoridad administrativa, al menos hasta que el Tribunal Electoral se pronuncie al respecto. Es importante señalar que las cuotas calculadas sobre la expectativa de la victoria (cuando existe la obligación de postular candidatas mujeres en los distritos o lugares con posibilidades de ganar) son más efectivas que la cuota calculada sobre la totalidad de candidaturas.

IV. La paridad en las elecciones de 2018

Los procesos electorales de 2018 trajeron avances importantes para la representación política de las mujeres en la integración de los órganos legislativos y municipales, aunque se han presentado también algunos retrocesos. En este apartado se describirán los resultados de las elecciones, así como algunas de las problemáticas que se han presentado, para tratar de

establecer algunas explicaciones de las diferencias en la representación femenina alcanzada en diversos ámbitos y latitudes.

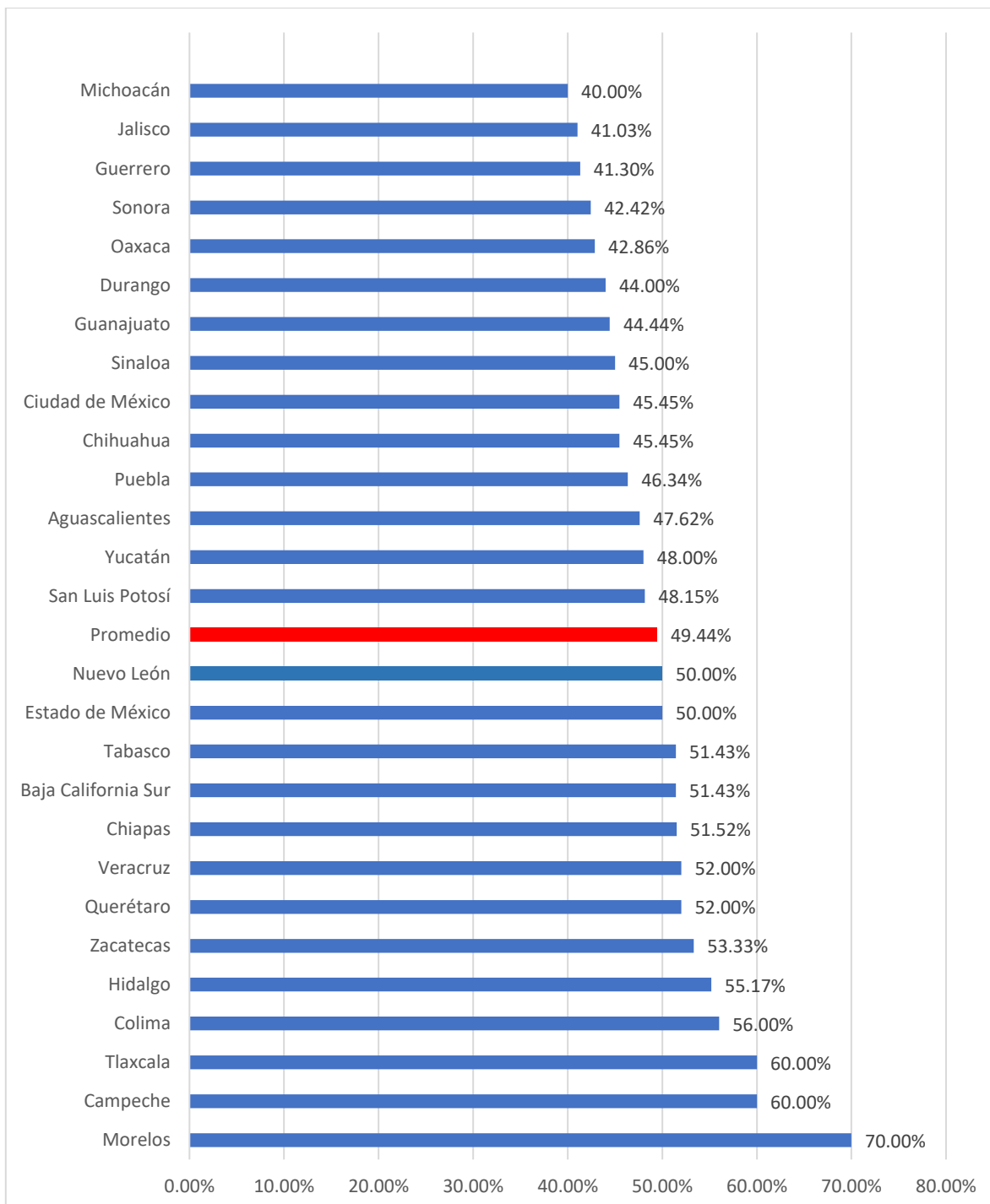
A nivel federal en las elecciones de 2018 fueron electas 241 diputadas (48.2% de la Cámara de Diputados) y 63 senadoras (49.22% del Senado). Estos datos permiten señalar que México cuenta ya con una representación equilibrada en términos de género, prácticamente con una paridad numérica. Este resultado es el efecto del diseño de los mecanismos de paridad y de su implementación por las autoridades electorales, que han establecido reglas detalladas para la postulación de las candidaturas. Los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral (INE) a inicios del proceso federal establecieron algunas reglas adicionales a las expresamente previstas por la legislación y que promovieron el éxito electoral de las candidatas. En particular, la autoridad ordenó que al menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, así como la lista de candidaturas a las senadurías por el mismo principio, fueron encabezadas por mujeres. Asimismo, el INE determinó que la fórmula integrada por mujeres debiera encabezar la lista de candidaturas a senadurías en la mitad de las entidades federativas. De esta forma, por primera vez en la historia, se logró una integración equilibrada de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

A nivel estatal, en las entidades con elecciones en 2018 se logró un promedio de representación femenina de 49.44%, frente al promedio de 38.58% en los procesos electorales anteriores. Es un avance importante, sin embargo, los resultados muestran mayor heterogeneidad: los resultados electorales dieron pie a la integración de legislativos dominados por mujeres y equilibrados en términos de género, pero también a casos donde la representación femenina quedó muy por debajo del horizonte paritario de la integración de los congresos.

Así, tenemos casos de que llevaron a la representación femenina más allá del horizonte paritario del 50% de los escaños: estos son casos de Morelos con 70% de diputadas y de Chiapas con 60% de diputadas. Del otro lado tenemos casos donde las mujeres apenas rebasaron el umbral de 40%: aquí se sitúan los congresos de Michoacán (40%), Jalisco (41.03%), Guerrero (41.3%), Sonora (42.42%) y Oaxaca (42.86%). Es notable que la

diferencia entre las legislaturas con la más alta y la más baja representación femenina es de 30 puntos porcentuales.

Gráfico 1. Mujeres en los congresos estatales, 2018

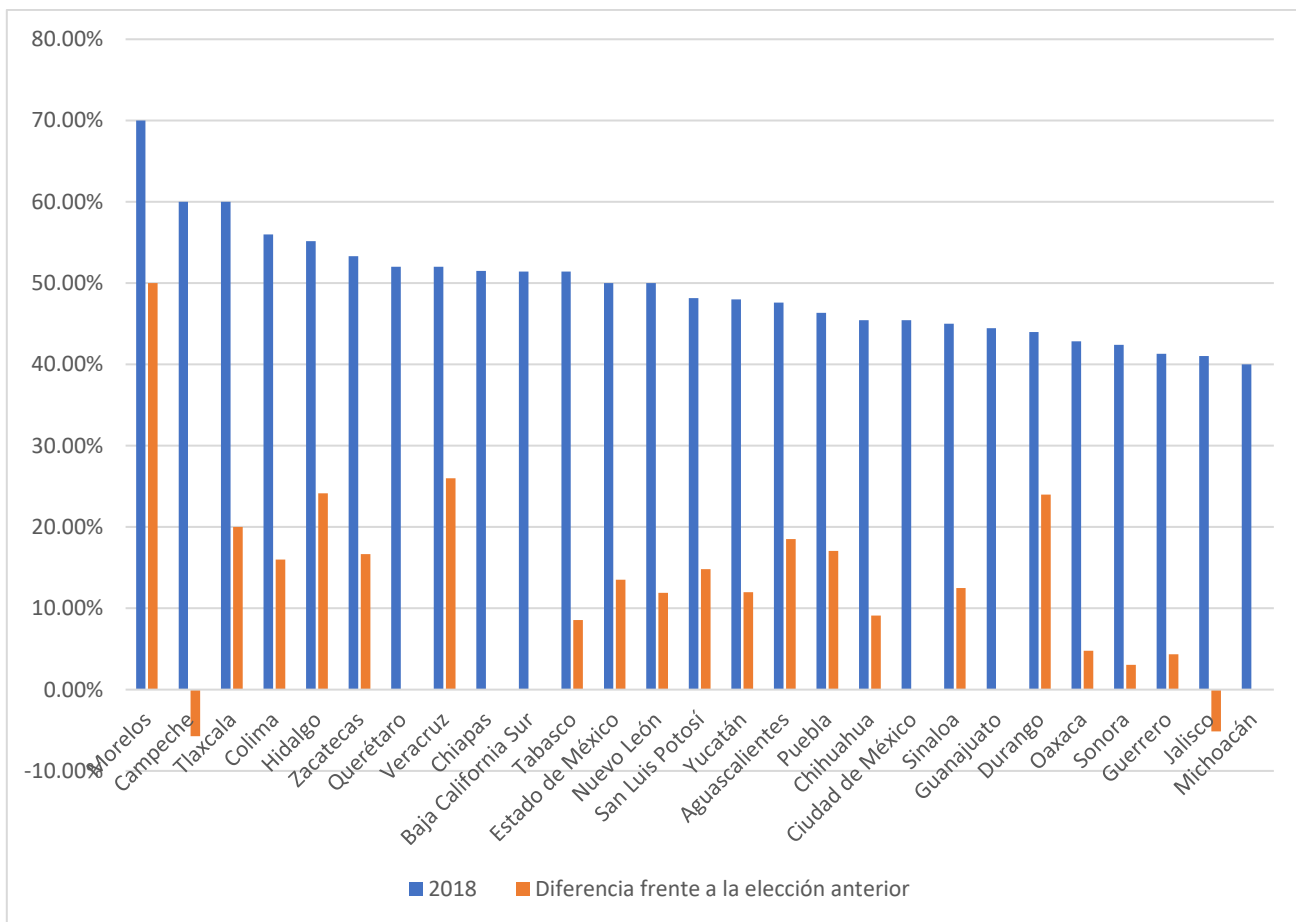


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los congresos estatales

Las diferencias observadas en la integración de los legislativos estatales derivan, en parte importante, de las resistencias de los partidos políticos a promover la representación paritaria. Estas resistencias se ven reflejadas tanto en los intentos de incumplimiento con las normas, como en la regulación deficiente de la paridad. Conforme a los datos de CELIG y del INE, si bien todos los estados reconocen en la actualidad algunos mecanismos tendientes a lograr representación equilibrada, existen diferencias importantes en el grado de desarrollo de estos mecanismos. Así, de las 30 entidades federativas que celebraron elecciones en 2018, 28 contaban con lineamientos de paridad, con excepción de Durango y Quintana Roo. En estos lineamientos se reflejaban las reglas generales de paridad, como fórmulas de mismo género, alternancia en las listas de representación proporcional y la regla de distritos perdedores, aunque en algunos casos los lineamientos no preveían reglas específicas para la configuración de los bloques de competitividad (Aguascalientes, Campeche, Colima, Jalisco y Zacatecas), mientras que en Baja California Sur no se incluyó la regla de distritos perdedores. Asimismo, algunos estados (Campeche, Ciudad de México, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Jalisco, Guerrero y Zacatecas) no contemplaron paridad dentro de los bloques de competitividad, con lo que las mujeres pueden ser colocadas, de manera desproporcional, en los bloques bajo e intermedio (INE, 2018).

Por otro lado, la regla que significó la diferencia para la integración paritaria es aquella establecida en algunas entidades y que justamente señala que el principio de la paridad debe verse reflejado no solamente en las postulaciones, sino en la integración del legislativo. Ese es el caso de los estados Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (INE, 2017), donde las autoridades electorales, de ser necesario, tienen la obligación de modificar el orden en el que fueron acomodadas las candidaturas en las listas de representación proporcional para garantizar que la mitad del total de los escaños del congreso sean ocupadas por mujeres. Por supuesto, al trasladar la paridad de postulaciones a la integración del órgano, se le ha dado una fuerza y efectividad mayor, que explican los resultados logrados.

Gráfico 2. Diferencias en representación de mujeres frente a la elección anterior



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Ople

Como se observa en el Gráfico 2, las elecciones de 2018 implicaron un incremento importante en el número de diputadas en 19 de las 27 entidades que celebraron elecciones legislativas (Morelos, Veracruz, Hidalgo, Durango, Tlaxcala, Aguascalientes, Puebla, Zacatecas, Colima, San Luis Potosí, Estado de México, Sinaloa, Yucatán, Nuevo León, Chihuahua, Tabasco, Oaxaca, Guerrero, Sonora), los números se mantuvieron estables en caso de seis entidades (Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro), y hubo un decremento en dos estados (Campeche y Jalisco).

Los casos de reducción del número de diputadas obedecen a varios factores, como es la aplicación imperfecta de las reglas por parte de las autoridades respecto de distritos perdedores o las postulaciones realizadas en coalición, así como situaciones particulares de los estados, como mayor participación de candidaturas independientes o mayor

fragmentación del sistema de partidos. Cabe señalar que la deficiente implementación de las reglas por parte de los partidos se puede corregir siempre, de manera oficiosa, por parte de los Oples. Sin embargo, si los Oples fallan, la revisión judicial está sujeta a la presentación de una demanda ante el tribunal local o federal, ya que estos no pueden actuar de oficio. Como no en todos los casos de aplicación deficiente de la paridad se presentan recursos judiciales oportunos, algunos casos de violación a la norma quedan sin corregir y afectan, en el resultado electoral, las posibilidades de éxito de las candidatas.

De la misma forma, los casos de mayores incrementos, como Morelos o Durango, se explican a partir de la actuación de las autoridades electorales que en este proceso electoral fortalecieron las medidas de paridad, para lograr mayor control sobre las postulaciones.

V. ¿Qué pasó en 2018?

El análisis de los resultados de las elecciones de 2018 muestra avances importantes y, al mismo tiempo, permite advertir algunas áreas o ámbitos que muestran deficiencia de las reglas o de la actuación de las autoridades, que da pie a incumplimiento de las reglas por parte de los actores políticos. En este apartado se revisarán las problemáticas advertidas, así como las reacciones de las autoridades electorales ante estas.

En cuanto al diseño, la experiencia de estos comicios (y de los anteriores) demuestra que la mera existencia de las reglas puede no ser suficiente para romper con las barreras que les impiden a las mujeres ganar cargos.² Un ejemplo claro es la regla de distritos perdedores que puede convertirse en una letra muerta si no está debidamente diseñada e implementada. Así, en los casos donde este mecanismo no estaba previsto o no contaba con reglas claras de implementación, como en el caso de Jalisco, los resultados no fueron paritarios. Asimismo, en los casos de las entidades que no establecieron paridad en los bloques de competitividad, permitiendo postulación desproporcionada de mujeres en los distritos intermedios (de pocas probabilidades de victoria), como Sonora y Guerrero, las mujeres apenas alcanzaron el 40% de las legislaturas.

² Para el análisis de los efectos de la regla de distritos perdedores en elecciones anteriores, véase Christiansson y Gilas, 2018.

Estos datos evidencian la necesidad de perfeccionar las reglas, para evitar las manipulaciones o incumplimientos por parte de los partidos políticos. Para lograrlo, la legislación debería ser más precisa, señalando los mecanismos de implementación, o bien, los parámetros sobre los cuales se debe analizar su cumplimiento. En caso de la regla de distritos perdedores, este parámetro podría ser la paridad en cada bloque de competitividad.

La generalidad o ambigüedad de las reglas da pie a diversas interpretaciones y deja la aplicación de los mecanismos de paridad en manos de las autoridades electorales. Cuando las autoridades no muestran mayor compromiso con la igualdad de género, pueden no adoptar lineamientos para la paridad, o adoptarlas estableciendo reglamentación deficiente o igualmente ambigua. Ese fue el caso de Quintana Roo y Durango, donde no se aprobaron los lineamientos. Si bien hubo casos de autoridades progresivas, como en Zacatecas, San Luis Potosí o Jalisco, donde se aprobaron medidas afirmativas adicionales, la problemática persiste: el cumplimiento con la paridad no puede depender de la buena voluntad de las autoridades ni de los actores políticos.

Esta situación da pie a que las resistencias que aún muestran los partidos políticos se mantengan y afecten negativamente las posibilidades de las mujeres de ganar las elecciones, como suele ser el caso de las postulaciones de candidaturas a presidencias municipales. Si bien la paridad horizontal es obligatoria, la ausencia de una regla similar a la de distritos perdedores permite a los partidos postular a los varones en los municipios donde esperan ganar, y a las mujeres donde sus posibilidades son bajas, lo que perjudica las capacidades de las mujeres de acceder a los cargos.

Otro ejemplo similar es la postulación de candidaturas por coaliciones parciales o flexibles,³ es decir, cuando un partido postula una parte de sus candidaturas como parte de un convenio de coalición y otra parte en forma individual. En estos casos aparece el problema de un esquema de postulaciones que pudiera perjudicar las posibilidades reales de las mujeres de ganar los cargos, por lo que resulta relevante de qué forma se verificará el cumplimiento de la paridad: como un todo (sumando las postulaciones de coalición y de partido) o dentro de cada bloque. Esta cuestión fue objeto de análisis jurídica en diferentes ocasiones e,

³ La coalición parcial es aquella que postula de manera conjunta al menos el 50% de candidaturas en una misma elección, mientras que la coalición flexible postula al menos el 25% de las mismas (artículo 88 de la LEGIPE).

inicialmente, la postura del TEPJF apuntaba a que la verificación debía aplicarse de manera acumulada (coalición y partido juntos, como fue en los casos de Coahuila en el SUP-REC-1198/2017 y de Querétaro en el SUP-REC-0115/2015). Sin embargo, en el proceso de 2018, el Tribunal cambió de criterio, para determinar finalmente que el mandato constitucional de paridad de género exige que cada partido político presente de manera paritaria todas sus candidaturas, sin importar si participa en una elección en alguna forma de coalición o de forma individual. Por ello, en el caso de Nuevo León (SUP-REC-420/2018) señaló que la comprobación del cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas, en el caso de las coaliciones, debe verificarse desde las dos vertientes: en la totalidad de las candidaturas postuladas por cada partido tanto dentro como fuera de la coalición y en las postulaciones que realice la coalición. Asimismo, en otro caso, el TEPJF determinó que el cumplimiento de la paridad debe mantenerse en todo momento, por lo que las sustituciones de candidaturas que realicen los partidos políticos y/o las coaliciones, por cualquier razón, deben siempre registrar personas del mismo género que la candidatura que se sustituye (SM-JRC-148/2018).

Otra de las problemáticas que se presentaron en las elecciones de 2018 y reflejaban las resistencias ante el cumplimiento con la paridad fue la supuesta incompatibilidad del principio de paridad de género con la posibilidad de la reelección de los legisladores locales. En este tema, el TEPJF mantuvo firme su criterio que señala que la reelección tiene que armonizarse con el principio de la paridad de género. Para ello, según el TEPJF, cada partido debe determinar el número de personas que habrían de optar por la reelección y, a partir de ello y del acomodo que les corresponda en los bloques, adoptar las medidas necesarias para garantizar la paridad, en un marco de competitividad que asegure que las mujeres sean ubicadas en distritos ganadores (SUP-JDC-1172/2017 y acumulados).

Cabe señalar que en estas elecciones algunas reglas básicas de paridad fueron interpretadas de manera no ortodoxa, pero favorable para la participación de las mujeres. Ese es el caso de la obligación de postular, en cada fórmula, candidaturas de un solo género. Sobre el particular, el TEPJF señaló que se debe permitir registro de las fórmulas en las que una mujer es suplente de un hombre (aunque no al revés), ya que, con ello, se incrementan las posibilidades de que las mujeres lleguen a ocupar los escaños en los legislativos (SUP-

REC-7/2018). Este criterio apunta a una interpretación de la paridad que va más allá de las postulaciones y pretende lograr el mayor equilibrio entre los géneros en la integración de los congresos.

En los procesos de 2018 el TEPJF validó también diferentes medidas afirmativas adicionales a las previstas en la legislación y que fueron implementadas por las autoridades electorales locales. Por ejemplo, aprobó la regla adoptada en San Luis Potosí que, a fin de fortalecer el equilibrio entre los géneros, estableció que la lista de candidaturas de representación proporcional debiera ser encabezada por el género que obtuvo el menor número de registros de mayoría relativa (esto es posible, ya que en San Luis hay 15 distritos de mayoría) (SUP-REC-454/2018). De forma similar, confirmó la medida adicional adoptada en Baja California Sur, conforme a la cual la lista de las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional y la postulación impar en los ayuntamientos debían ser encabezadas por mujeres (SUP-JRC-4/2018 y SUP-JDC-5/2018); y validó que las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional en Tlaxcala sean encabezadas por una fórmula integrada por mujeres (SUP-REC-83/2018).

Sin embargo, en otros casos, el Tribunal se alejó de estas interpretaciones favorables para la representación política de las mujeres. Así, en otras sentencias, consideró que la paridad no debe ser entendida como un mandato estricto que obliga a empatar necesariamente el número de hombres y mujeres que ocupan los escaños en un legislativo. En este sentido, para el TEPJF, la aplicación de la paridad “debe armonizarse con otros principios y otras normas jurídicas aplicables” (SUP-REC-1209/2018 y acumulados), por lo que es aceptable que las diferencias “mínimas” en los porcentajes de legisladores mujeres y varones son aceptables y “se pueden dar a favor de cualquiera de los géneros” (SUP-REC-1334/2017 y acumulados).

Bajo esta lógica fue analizado el caso de integración del Congreso de Zacatecas. En el momento de asignar los escaños de representación proporcional, y para lograr una integración paritaria del legislativo, el instituto electoral modificó el orden de prelación en las listas de candidaturas, para asignar escaños a mujeres. Al hacerlo, otorgó el escaño a una mujer que se encontraba en el segundo lugar de la lista postulada por el Partido Acción Nacional. Esta determinación fue impugnada por el varón registrado en el primer lugar de la

misma lista, quien consideraba tener mejor derecho de integrar el legislativo. En este asunto, el TEPJF determinó que, en efecto, no procedía la sustitución realizada, ya que el varón era una persona con discapacidad, lo que lo colocaba en un contexto distinto. El Tribunal señaló que es obligación de las autoridades fortalecer la participación política de las personas con discapacidad (prevista en la legislación local) y que la paridad es un principio constitucional que debe armonizarse con el derecho al voto pasivo de las personas con discapacidad y, en ese sentido, no puede ignorar a otros grupos vulnerables, generándose una “paridad flexible”. Por ello, regresó su escaño al candidato varón (SUP-REC-1150/2018).

Como se puede observar, los procesos electorales de 2018 dan cuenta de amplias resistencias por parte de los partidos políticos, de inconsistencias en la actuación de las autoridades electorales que, en algunos casos, subordinan el cumplimiento de la paridad a otros valores o principios, con lo que no se logran eliminar las barreras a la representación política de las mujeres. Así, estos tres factores siguen siendo determinantes para la representación política femenina. Los primeros procesos electorales con la implementación del principio de la paridad ya habían evidenciado que en México existían fenómenos que impedían el acceso de las mujeres a los cargos electivos, en especial, las resistencias de los partidos, la falta de observancia y apego a las normas y la falta de compromiso de las instituciones estatales para velar por los derechos políticos de las mujeres, los altos niveles de violencia de género, y la falta de homologación de los marcos normativos estatales (García Méndez, 2016: 460).

VI. Conclusiones

Los resultados electorales de 2018 reflejan un importante avance de la representación de las mujeres en los órganos legislativos y en los ayuntamientos. Las reglas del juego están cambiando, a pesar de las resistencias que han mostrado los actores políticos. La política y las postulaciones ya no pueden hacerse sin las mujeres, que llegaron, esperamos, para quedarse. En todos los ámbitos observamos incremento de la representación política femenina: los congresos electos el año pasado tienen, en promedio, 44.32% de diputadas; el 28.14% de los ayuntamientos están encabezadas por mujeres, el 62.2% de las sindicaturas y el 50.65% de las regidurías están ocupadas por mujeres.

Al mismo tiempo, el análisis detallado de los casos demuestra que estos avances se han dado a pesar de importantes resistencias, insuficiencias, deficiencias. Vistos ya no en forma global, sino a detalle, los resultados electorales resultan inquietantes, mostrando grandes disparidades entre las entidades federativas, o entre algunos cargos específicos.

Un problema importante es la heterogeneidad de las reglas aplicables en el ámbito local, así como de las diferencias en las interpretaciones realizadas de las mismas por las autoridades electorales. Las experiencias de este proceso, así como de los comicios anteriores, evidencian que la diversidad de reglas genera diversidad de resultados, es decir, estados con mayores y menores niveles de representación política de las mujeres. El análisis de los casos particulares apunta a que las regulaciones de cada entidad, incluidas en la legislación o, en su caso, en los lineamientos que emitan los Oples, deben ser valorados a partir de cuatro elementos esenciales: 1) la aplicación efectiva de la paridad en sus distintas vertientes; 2) la definición sobre comprobación de la paridad en caso de las coaliciones parciales o flexibles; 3) la metodología para conformar los bloques de competitividad y la paridad en cada bloque; y 4) la existencia de medidas adicionales encaminadas a fortalecer los resultados paritarios.

Aquí, en particular, es importante notar que algunas de las reglas o medidas implementadas en este proceso no están previstas por la legislación. Ese es el caso de la paridad en la integración de los legislativos en Aguascalientes, Querétaro, Yucatán y Zacatecas, que fue adoptada por la autoridad electoral, al igual que las reglas en San Luis Potosí y Tlaxcala que promueven que las mujeres encabecen las listas de representación proporcional. Esto significa que no es seguro si las mismas reglas se aplicarán en las elecciones futuras, ya que para cada proceso los Oples deben adoptar lineamientos específicos para el cumplimiento de la paridad.

Este hecho lleva a otro problema que podemos advertir, y que tiene que ver con las actitudes adoptadas por las autoridades electorales respecto de la implementación del principio de la paridad. Como muchas reglas contenidas en la legislación no incluyen detalles sobre su implementación, su diseño específico queda en manos de las autoridades electorales. Como se señaló en el apartado cuarto, esto implica que el nivel de cumplimiento con la paridad dependerá del nivel de compromiso que, en cada caso y en diferentes momentos,

muestren las autoridades electorales administrativas, responsables de diseño e implementación de las reglas, y las jurisdiccionales que, en su caso, podrán revisar su labor. Si bien es importante respetar la libertad de configuración de las entidades federativas para diseño de reglas particulares, que deben ser compatibles con los sistemas electorales y de paridos que tienen, esta libertad no puede justificar incumplimientos con la paridad o generar ámbitos en los que las mujeres se convierten en ciudadanas de segunda categoría. En este contexto, no logramos evitar que “las reglas están determinadas por el diseño institucional que se ha forjado a partir de las lógicas de competencia local y sus experiencias de interacción política” (García Méndez, 2016: 441).

Estos factores, resistencias de los partidos, amplitud y ambigüedad de las reglas y la falta de compromiso de las autoridades electorales hacen que, tal y como concluían Caminotti y Freidenberg sobre los efectos de las cuotas, “los cálculos estratégicos de las élites y las carreras políticas de las candidatas parecieran ser factores de peso en un marco donde las leyes de cuota dejan amplio espacio de interpretación y maniobra” (2016: 136), convirtiéndose en los condicionantes de las postulaciones de las mujeres y de las posibilidades reales de alcanzar la representación paritaria.

Resumiendo, los resultados electorales y las posibilidades de que se logre representación equilibrada en función de los géneros se ven afectados, todavía, por tres fenómenos: resistencias de los partidos, insuficiencias de las reglas y las deficiencias en la actuación de las autoridades electorales. Estos son las problemáticas que debemos estudiar y atender para fortalecer la paridad en la integración de las autoridades legislativas y municipales. Por supuesto, además de atender la ruta electoral, es indispensable promover políticas públicas que permitan cerrar las brechas de género existentes en otros ámbitos, para lograr que las mujeres desarrollen sus vidas, en planos profesional, personal y público, en plena igualdad.

VII. Referencias

Bustillo Marín, Roselia. 2014. “Igualdad de género y justicia electoral”. En: Roselia Bustillo Marín y Karolina M. Gilas. *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*. México: Tirant Lo Blanch y TEPJF

Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg. 2016. “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. LXI(228), 121-144.

Cano, Gabriela. 2007. “Las mujeres en el México del siglo XX. Una cronología mínima”, en: *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*. Marta Lamas (coord.). México: FCE, Conaculta

Cazarín Martínez, Angélica. 2011. *Democracia, género y justicia electoral en México*. México: TEPJF

CELIG. 2018. Mapeo de Armonización Legislativa en Materia de Derechos Humanos de Las Mujeres. Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados. Disponible en <https://bit.ly/2DeWxs2>

Christiansson, Mikaela y Karolina M. Gilas. 2018. “La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México”. En: Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.) *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cofipe. Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales.1993. México: Instituto Federal Electoral

Cofipe. 2002. México: Instituto Federal Electoral

Cofipe. 2008. México: Instituto Federal Electoral

García Méndez, Erika. 2016. “Paridad de género en congresos locales y en ayuntamientos, 2004-2015”. En: Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. México: TEPJF, pp. 440-461.

Gilas, Karolina M. 2016. *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. Serie Cuadernos de Divulgación. México: TEPJF

INE. 2014a. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto a la procedencia constitucional y legal de las modificaciones al Estatuto del Partido Político Nacional denominado Morena, realizadas en cumplimiento al punto segundo de la resolución identificada con la clave INE/CG94/2014, emitida por el citado Órgano Superior de Dirección, así como en el ejercicio de su libertad de autoorganización. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5698>

INE. 2014b. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, realizadas en cumplimiento al artículo transitorio séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionado con el artículo transitorio quinto de la Ley General de Partidos Políticos, así como en el ejercicio de su libertad de autoorganización. INE/CG205/2014. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5695>

INE. 2018. Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018. Instituto Nacional Electoral. Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación. Disponible en <https://bit.ly/2VTv8TP>

INE. 2017. Obligaciones de paridad en las entidades federativas. Proceso electoral local 2017-2018. Disponible en <https://bit.ly/2IpfFHR>

IPU 2019. Women in national parliaments database. Inter-Parliamentary Union. Disponible en: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

LEGIPE. 2014. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: TEPJF

LGPP. 2014. Ley General de Partidos Políticos. México: TEPJF

Medina Torres, Luis Eduardo. 2011. “Cuotas electorales de género e integración de congresos” en: *Estudios comparados en materia electoral*. México: UNAM-III y TEPJF

Rey Martínez, Fernando. 2013. *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*. México: TEPJF

SCJN. Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional. Acto impugnado: Decreto número 514 por el que se establece la Decimoctava Reforma a la Constitución del Estado de Chiapas. Disponible en: http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/233

Sentencia SUP-JDC-461/2009. Actor: Mary Telma Guajardo Villareal. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta>

Sentencia SUP-JDC-12624/2011. Actor: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta>

Sentencia SG-JDC-10932/2015. Actores: Manuel Jesús Clouthier Carrillo y María Del Rocío Zazueta Osuna. Autoridad Responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta>

Tarrés, María Luisa. 2007. “Discurso y acción política feminista (1970-2000)”, en: *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*. Marta Lamas (coord.). México: FCE, Conaculta

Vidal Correa, Fernanda. 2008. “El papel de la mujer en la conformación del aparato gubernamental: una mirada a partir de las reformas electorales en materia de equidad de género”, en: Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD. María Luisa González Marín y Patricia Rodríguez López (coords.). México: UNAM-IIE, CONACyT, UAM-Iztapalapa, INMUJERES, Miguel Ángel Porrúa