La arquitectura invisible de la paridad: burocracia de género, innovación institucional y resistencia política en los organismos electorales subnacionales de México

Maestra Diana Cristina Cárdenas Ornelas
Estudiante del Doctorado en Derechos Humanos, Universidad de Guanajuato, Ex Consejera Electoral del OPLE Aguascalientes
cardenasdiana@gmail.com

La consolidación de la paridad de género en las entidades federativas de México suele explicarse a partir de reformas constitucionales, decisiones jurisdiccionales y transformaciones normativas. Sin embargo, esta narrativa deja en segundo plano las capacidades institucionales, los procesos organizacionales y el trabajo cotidiano desarrollado al interior de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) para hacer efectiva la paridad en los procesos electorales. Con esta ponencia se analiza la arquitectura institucional que permitió la implementación operativa de la paridad entre 2014 y 2019, poniendo especial atención en el papel desempeñado por las consejerías electorales, secretarías técnicas y jurídicos como espacios de innovación institucional y construcción de soluciones regulatorias.

El trabajo se desarrolla a partir de evidencia cualitativa derivada de entrevistas en profundidad con personas que integraron consejerías electorales y participaron directamente en la implementación de la paridad en distintas entidades federativas entre 2014 y 2020, se examinan las estrategias técnicas, jurídicas y políticas desarrolladas para traducir los mandatos constitucionales en mecanismos efectivos de inclusión. El análisis identifica tres dimensiones centrales: la creación de herramientas normativas ante vacíos regulatorios; las resistencias institucionales, partidistas y culturales enfrentadas durante este proceso; y la conformación de redes formales e informales de colaboración que fortalecieron la defensa y expansión de los derechos político-electorales de las mujeres.

Desde los enfoques de insider activism (activismo institucional), burocracia representativa, feminismo de Estado y cambio institucional gradual, se argumenta que los resultados en paridad no son únicamente el resultado de reformas legales, sino también de capacidades institucionales construidas desde el interior de los organismos electorales subnacionales. Estas capacidades permitieron transformar mandatos jurídicos generales en

reglas, criterios y prácticas concretas de implementación electoral, contribuyendo de manera decisiva a la consolidación del modelo de paridad que hoy opera a nivel nacional.

En este sentido, la investigación muestra que la consolidación de la paridad ha dependido no solo de normas y sentencias, sino también de capacidades institucionales construidas a lo largo del tiempo. Por ello, resulta pertinente reflexionar sobre los efectos que podría tener su debilitamiento en un momento en que se debate el futuro del diseño institucional electoral en México.

Palabras clave: paridad de género, OPLES, burocracia de género, innovación institucional, activismo institucional, capacidades institucionales, igualdad sustantiva, sistema electoral subnacional.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Esta reforma representó un hito sin precedentes en la historia política del país al elevar la paridad de género al rango de principio constitucional. El artículo 41 constitucional estableció expresamente la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales, transformando así el marco normativo que hasta entonces había operado bajo el esquema de cuotas de género, cuya aplicación había sido sistemáticamente eludida o minimizada por los actores partidistas.

Sin embargo, la consagración del mandato en el texto constitucional no implicó por sí sola su materialización en los procesos electorales. Entre la letra constitucional y su primera aplicación se encontró un abismo de considerables dimensiones. La propia reforma creó simultáneamente las instituciones llamadas a implementarla: el artículo 41, fracción V, apartado A, dispuso la creación del Instituto Nacional Electoral con su conformación y atribuciones; el apartado C estableció que las elecciones locales estarían a cargo de los organismos públicos locales electorales; y los artículos transitorios Quinto y Sexto determinaron los procedimientos para la designación de sus integrantes. Así, los recién creados INE, OPLES y Tribunales Electorales tuvieron que salvar e interpretar de manera creativa el mandato constitucional, en muchas ocasiones con una gran resistencia política al exterior de las autoridades electorales y, en algunos casos, también al interior de ellas mismas. Es de señalar, que las mujeres que accedieron a los cargos de consejeras electorales en los OPLES, quienes a su vez fueron nombradas bajo el principio de paridad en sus mismos órganos colegiados, no llegaron como observadoras externas ni como representantes de movimientos sociales, sino como integrantes de órganos con facultades normativas, administrativas y de fiscalización sobre los procesos electorales. Desde esas posiciones, algunas de ellas asumieron un rol activo en la construcción de los instrumentos que harían posible que el principio de paridad se tradujera en candidaturas reales, listas equilibradas y resultados verificables.

¿Qué ocurre cuando una reforma constitucional establece una obligación de paridad, pero las instituciones encargadas de implementarla todavía no cuentan con todas las herramientas jurídicas, administrativas y políticas para hacerlo? La implementación del

principio no ocurrió en un vacío, sino en contextos estatales profundamente diferenciados. Cada entidad federativa enfrentó el mandato constitucional desde legislaciones locales con distintos niveles de desarrollo en materia de género, sistemas electorales con estructuras propias y partidos políticos con culturas internas que en la mayoría de los casos resistían activamente la incorporación de mujeres en posiciones competitivas. En algunos estados, las legislaciones locales contenían disposiciones expresamente contrarias al principio de paridad o establecían excepciones que limitaban su alcance. En otros, la ausencia de regulación secundaria dejaba abiertos amplios márgenes de interpretación que podían ser aprovechados tanto para avanzar como para obstaculizar la aplicación efectiva del principio constitucional. Como documentan los testimonios recogidos para esta investigación, una consejera electoral en Nuevo León señaló que en diciembre de 2014 debían regular la paridad sin referentes normativos claros, "entrando a ciegas" al proceso.

Los partidos políticos, por su parte, desarrollaron una amplia gama de estrategias para evitar el cumplimiento de las reglas paritarias, siendo el argumento de la autodeterminación el cimiento principal de cualquier recurso jurídico contra los lineamientos presentados por los órganos colegiados.

Las consejeras enfrentaron no solamente la oposición externa de los actores partidistas, sino también dinámicas internas de deslegitimación, instrumentalización de conflictos entre mujeres y llamados recurrentes a la "sensatez" que operaban como mecanismos de contención de sus iniciativas. Navegar esas tensiones desde el interior de la institución, sin abandonar el cargo ni renunciar a los objetivos, constituyó en sí mismo una forma de acción política que la literatura denomina activismo institucional.

Con esta investigación se analiza precisamente esa arquitectura institucional: el conjunto de herramientas normativas, estrategias técnico-jurídicas, acuerdos políticos y redes de colaboración que permitieron la implementación operativa de la paridad entre 2014 y 2019. Lo que hace relevante la experiencia de estas consejeras es que ante vacíos legislativos, desarrollaron lineamientos propios; ante normas locales contradictorias con el mandato constitucional, construyeron argumentos jurídicos para su impugnación o inaplicación; ante resistencias partidistas, diseñaron mecanismos de información, capacitación, verificación y sanción que dieran efectividad a las obligaciones de paridad.

El trabajo se sustenta en evidencia cualitativa derivada de entrevistas en profundidad con personas que integraron consejerías electorales y participaron directamente en este proceso en distintas entidades federativas. A partir de esa evidencia, se examinan tres dimensiones centrales: la creación de herramientas normativas ante vacíos regulatorios; las resistencias institucionales, partidistas y culturales enfrentadas durante el proceso; y la conformación de redes formales e informales de colaboración que fortalecieron la defensa y expansión de los derechos político-electorales de las mujeres.

El análisis se apoya en los enfoques del activismo institucional, la burocracia representativa, el feminismo de Estado y el cambio institucional gradual. Desde estas perspectivas, se argumenta que los resultados en paridad no son únicamente el producto de reformas legales o de sentencias jurisdiccionales, sino también de capacidades institucionales construidas desde el interior de los organismos electorales subnacionales a lo largo de una década. La implementación de la paridad en México no ha sido el resultado automático de una reforma constitucional, sino un proceso de construcción institucional protagonizado, en una de sus partes, por consejeras electorales que utilizaron sus posiciones formales de autoridad, sus conocimientos jurídicos especializados y sus redes de colaboración para transformar un mandato constitucional de carácter general en reglas electorales concretas, mecanismos de verificación operativos y precedentes institucionales con capacidad de irradiación. Sin ese trabajo de traducción normativa, negociación institucional e innovación técnica realizado desde el interior de los OPLES, el principio de paridad habría permanecido, en muchos contextos estatales, como una declaración formal desprovista de consecuencias electorales verificables.

MARCO TEÓRICO ¿Qué es insider activism?

El concepto de insider activism / activismo institucional fue introducido por Olsson (2009) para explicar el cambio de políticas públicas en procesos de planeación local, y posteriormente desarrollado de manera sistemática por Olsson y Hysing (2012). En su definición original, el inside activist / activista institucional, es caracterizado como "un actor que es un activista en la Sociedad Civil (miembro activo de una organización civil), tiene un cargo formal en el sector público, y actua de forma estratégica desde su cargo, al utilizar los recursos públicos así como sus redes civiles con el objetivo de influir en la toma de deciones

públicas" (Olsson, Hysing, 2012, p. 259). Esta definición incorpora tres dimensiones simultáneas: una posición institucional formal, un compromiso de valores proveniente de la sociedad civil, y una acción estratégica orientada a transformar las políticas desde adentro.

Lo relevante del concepto no es únicamente la pertenencia a una institución pública, sino la capacidad de movilizar recursos internos y externos al mismo tiempo para producir cambios concretos. En una encuesta nacional aplicada a funcionarios ambientales locales en Suecia, Hysing y Olsson (2011) identificaron activistas institucionales en el 23% de los municipios estudiados, lo que, según los autores, resultó "una estadistica sorprendentemente alta" dado el carácter exigente de los criterios utilizados (Olsson & Hysing, 2012, p. 260). Esto demuestra que el concepto no es meramente teórico, sino empíricamente verificable y con capacidad explicativa real sobre los resultados de gobernanza.

Activismo externo vs. activismo desde dentro de las instituciones

La distinción entre el activismo externo y el activismo institucional es fundamental para comprender la especificidad de este último. Tradicionalmente, el activismo ha sido concebido como una práctica que ocurre fuera del sector público: "Organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales que tratan de influir a la política pública, utilizando varios medios, utilizando desde acciones directas hasta Non-governmental organizations and social movements try to influence public policy, using various means, ranging from direct action to cabildeo" (Olsson & Hysing, 2012, p. 263).

Los actores externos presionan, demandan y confrontan al Estado desde afuera, con mayor libertad discursiva pero menor acceso a los mecanismos formales de decisión. El activista institucional, en contraste, opera desde adentro de la administración pública y su posición institucional es precisamente lo que le confiere ventajas estratégicas específicas: acceso a información privilegiada, legitimidad formal, y capacidad para movilizar recursos administrativos. Sin embargo, esta posición también impone restricciones, pues "actuar desde una posición en un cargo público, se espera del activista institucional que provea experiencia profesional y guía política "neutral"" (Olsson & Hysing, 2012, p. 263).

Esta tensión produce lo que los autores denominan una naturaleza dualista del activismo interno: por un lado, "abierto, deliberativo y orientado a la construcción de consensos", en contraste con "tácito, estratégico y determinado por dinámicas de poder".

(Olsson & Hysing, 2012, p. 264). El activista institucional no puede actuar con la misma visibilidad que un activista externo, pero compensa esa restricción con el acceso privilegiado a los espacios donde se toman las decisiones.

Por qué la labor de las consejeras pueden analizarse desde esta perspectiva

Las consejeras electorales de los OPLES que participaron en la implementación del principio constitucional de paridad en México constituyen un caso especialmente apropiado para ser analizado desde la perspectiva del activismo institucional.

En primer lugar, ocupaban posiciones formales dentro de organismos públicos locales electorales (OPLEs), lo que les otorgaba autoridad institucional y acceso directo a los procesos de toma de decisiones. En segundo lugar, varias de ellas provenían de trayectorias vinculadas a organizaciones de mujeres, redes académicas y movimientos sociales, lo que les confería un compromiso de valores previo a su incorporación al cargo. En tercer lugar, sus acciones no se limitaron a aplicar mecánicamente la norma, sino que implicaron interpretación creativa, construcción de alianzas, negociación con partidos y movilización de redes externas. Esto coincide con la caracterización de Olsson y Hysing (2012, p. 265) sobre los activistas institucionales como actores que "continuamente están buscando oportunidades, tratan de abrir ventanas y las mantienen abiertas". Las consejeras, en ese sentido, no esperaron instrucciones jerárquicas, sino que actuaron estratégicamente para maximizar el alcance de la reforma.

Advertencia metodológica

Es indispensable advertir, sin embargo, que no toda funcionaria pública que ocupa un cargo relacionado con género puede ser considerada automáticamente una activista institucional. Como señalan Olsson y Hysing (2012), el activismo interno debe demostrarse empíricamente a través de las acciones concretas del actor, no simplemente inferirse a partir de su identidad o del cargo que ocupa. La propia literatura reconoce que "Janneke van der Ros realiza una distinción entre funciones desempeñadas por las femócratas y sus posturas personales, reconociendo que estas pueden o no estar sustentadas en convicciones feministas" (Olsson & Hysing, 2012, p. 262).

En el caso de las consejeras electorales locales, esta distinción es metodológicamente crucial: algunas entrevistadas reconocen abiertamente que no todas sus colegas compartían el compromiso con la paridad. Tres de las consejeras entrevistadas por ejemplo, señalan que dentro del propio consejo había "resistencias" y posiciones contrarias. Por ello, en este trabajo el activismo institucional se identificará únicamente cuando las acciones descritas por las entrevistadas demuestren estrategia, compromiso de valores y movilización de recursos, siguiendo los criterios empíricos propuestos por Olsson y Hysing (2012). Esto otorga mayor rigor y solidez analítica al estudio.

Activismo institucional e innovación

Las instituciones electorales no son espacios neutros ni homogéneos. Son, por el contrario, arenas de disputa en las que distintos actores, con intereses y valores divergentes, compiten por definir el sentido de las reglas, los procedimientos y los resultados. Esta perspectiva es coherente con los planteamientos de la literatura sobre gobernanza feminista, que ha cuestionado la visión dicotómica entre Estado y movimiento social, reconociendo que "la gobernanza feminista abarca las instituciones, normas e ideas feministas, así como el trabajo que las feministas han realizado en el seno de instituciones políticas y redes de gobernanza más amplias a escala nacional, subnacional y transnacional" (Sawer, Banaszak, True y Kantola, 2023, p. 1, citados en Austria, 2024, p. 15). En el contexto electoral mexicano, los OPLEs fueron espacios donde convivieron consejeros con distintos niveles de compromiso con la paridad, partidos políticos resistentes al cambio, y redes externas de activistas y académicas que presionaban por avanzar. La reforma constitucional de 2014 creó el marco normativo, pero no resolvió por sí sola las disputas sobre su interpretación y alcance. Fueron precisamente las consejeras con mayor compromiso de valores quienes, desde adentro de esas instituciones, impulsaron para convertir los vacíos normativos en oportunidades para expandir los derechos políticos de las mujeres, transformando así el carácter de la propia institución desde sus márgenes de discrecionalidad.

La innovación institucional ocurre cuando actores dentro de las organizaciones públicas desarrollan nuevas reglas, mecanismos o interpretaciones que no estaban previstas en el diseño original de la norma. Olsson y Hysing (2012) documentan cómo los activistas institucionales no esperan pasivamente las instrucciones jerárquicas, sino que "Establecen

complejas redes de actores y relaciones para crear e impulsar un proyecto, o bien redefinen un problema de formas innovadoras e inesperadas". En el caso de las consejeras electorales locales, la innovación institucional es visible en múltiples dimensiones: la creación de lineamientos de paridad donde no existían, la construcción de observatorios de participación política de las mujeres, la generación de espacios de información y capacitación para las actoras y los partidos políticos, la agrupación en redes de colaboración nacional, el diseño de criterios de competitividad electoral para garantizar la paridad horizontal, y la elaboración de agendas intrapartidarias de género.

Un elemento central del activismo institucional es el uso estratégico de la discrecionalidad institucional. Los funcionarios públicos no son meros ejecutores de normas preestablecidas; en contextos de ambigüedad normativa, tienen márgenes reales de interpretación que pueden orientar en distintas direcciones. Olsson y Hysing (2012) señalan que los activistas institucionales "Dado que rara vez disponían de autoridad jerárquica para tomar decisiones, debían ganar influencia a través de procesos de elaboración de políticas públicas enfocados en asuntos concretos, basados en el conocimiento y orientados a la construcción de consensos". En el caso de la paridad en México, la reforma constitucional de 2014 estableció el principio, pero no definió con precisión cómo debía operacionalizarse. Miriam Hinojosa describe este proceso con claridad: "el primer gran tema fue poderles explicar a los abogados por qué había que organizar por rentabilidad electoral todos los distritos y trazar una línea en medio". La interpretación de la norma se convirtió así en un acto político: decidir qué significaba "paridad" en términos prácticos implicaba elegir entre distintas opciones, cada una con consecuencias diferentes para las mujeres. Las consejeras que actuaron como activistas institucionales utilizaron su posición técnica para impulsar esas interpretaciones en la dirección más expansiva posible, creando en los hechos nuevas reglas donde la ley era omisa.

La literatura sobre gobernanza feminista ha destacado que el cambio institucional en materia de género no ocurre de manera espontánea ni lineal. Requiere la presencia de actores comprometidos con valores de igualdad dentro de las propias instituciones. Como señalan Vargas y Wieringa (1998), citados en Austria (2024), la interacción entre mujeres en política, el movimiento feminista y las femócratas constituye lo que se ha denominado un "triángulo de empoderamiento". En el caso mexicano, las consejeras electorales ocuparon un lugar

estratégico en ese triángulo: eran parte del Estado, pero mantenían vínculos con redes externas de activistas y académicas. Miriam Hinojosa lo ilustra al señalar que el observatorio de participación política de las mujeres fue posible gracias a "mucha cercanía y amistad con María Elena Chapa que estaba presidiendo el Instituto Estatal de las Mujeres", lo mimo señala Beatriz Rangel en relación con las redes de mujeres en Jalisco y Yolanda Franco en relación con las redes de consejeras a nivel nacional como la Asociación de Mujeres Consejeras Estatales Electorales. Esta articulación entre posición institucional y redes externas es precisamente lo que permite que el género se convierta en un vector de cambio institucional real, y no solo en una declaración formal de principios.

Cuadro 1. Condiciones, acciones y resultados del activismo institucional en la implementación de la paridad electoral en México

Condición	**Acción de las consejeras**	**Resultado**
Vacío normativo	Interpretación	Nuevo criterio
Resistencia partidista y dentro de los propios institutos electorales locales	Negociación/regulación, fortalecimiento de redes locales organizadas nacionalmente, respaldo del Instituto Nacional Electoral y de los Tribumales Electorales (Regionales y Sala Superior)	Cumplimiento
Jurisprudencia	Incorporación	Ampliación de derechos
Falta de mecanismos	Innovación	Lineamientos
Resistencia social	Alianzas, información y capacitación	Legitimidad
Violencia/presión	Redes	Protección institucional

Elaboración propia con base en Olsson y Hysing (2012) y evidencia empírica de las entrevistas.

El cuadro anterior sintetiza el modelo analítico que guiará el análisis de las seis entrevistas realizadas a consejeras electorales que participaron en la implementación del principio constitucional de paridad en México. El modelo parte de la premisa, derivada de Olsson y Hysing (2012), de que el activismo institucional se activa en respuesta a condiciones específicas del entorno institucional, y que su influencia puede rastrearse empíricamente a través de las acciones concretas que los actores despliegan y los resultados que producen.

La primera columna identifica seis condiciones que, según la evidencia recopilada en las entrevistas, caracterizaron el contexto en que operaron las consejeras: vacíos normativos derivados de la ambigüedad de la reforma constitucional de 2014; resistencia activa de los partidos políticos y del personal dentro de los mismos Institutos Electorales Locales a cumplir con la paridad; disponibilidad de jurisprudencia del Tribunal Electoral que podía ser incorporada como argumento; ausencia de mecanismos operativos para implementar la norma; resistencia social y cultural a la participación política de las mujeres; y situaciones de violencia o presión institucional contra las propias consejeras. La segunda columna describe las acciones estratégicas que las consejeras desplegaron frente a cada condición. Estas acciones no fueron reactivas ni mecánicas, sino deliberadas y orientadas por un compromiso de valores, lo que las distingue de la conducta burocrática convencional. Como argumentan Olsson y Hysing (2012, p. 268), la activista institucional "está dispuesta para ir más allá de sus responsabilidades formales y competencias para promover su “objetivo superior””. La tercera columna registra los resultados producidos: nuevos criterios interpretativos, cumplimiento forzado de la norma, ampliación del alcance de los derechos, creación de lineamientos, construcción de legitimidad social y protección institucional frente a la violencia política.

Este modelo será aplicado sistemáticamente al análisis de las entrevistas con Yolanda Franco Durán exconsejera electoral en Aguascalientes del 2015 al 202, Griselda Beatriz Rangel Juárez exconsejera electoral en Jalisco del 2014 al 2020, Miriam Guadalupe Hinojosa Dieck exconsejera electoral en Nuevo León del 2007 al 2013 y del 2014 al 2020, Sara Lozano Alamilla exconsejera electoral en Nuevo León del 2014 al 2020, Larissa Ruth Pineda Díaz exconsejera electoral en Coahuila del 2015 al 2018 y Claudia del Carmen Jiménez López exconsejera electoral en Tabasco del 2014 al 2020. El objetivo es identificar, en cada caso, qué condiciones enfrentaron, qué acciones emprendieron y qué resultados produjeron, para construir así una explicación empíricamente fundada del papel del activismo institucional en la consolidación de la paridad electoral en México.

METODOLOGÍA

Esta investigación adopta un diseño cualitativo orientado a comprender los procesos mediante los cuales las consejeras electorales de los organismos públicos locales (OPLEs)

tradujeron el principio constitucional de paridad en instrumentos normativos operativos durante su primera implementación estatal. La aproximación cualitativa resulta pertinente porque el objeto de estudio no es la variación estadística de resultados electorales, sino la lógica de acción institucional, las negociaciones, las resistencias y las estrategias desplegadas por actoras situadas en posiciones de autoridad electoral en contextos normativos inéditos y frecuentemente ambiguos.

Se seleccionaron seis consejeras electorales mediante un criterio de máxima variación institucional y territorial. Las participantes provienen de distintas entidades federativas, Jalisco, Nuevo León, Coahuila, Tabasco y Aguascalientes, lo que permite capturar contextos doctrinales, políticos e institucionales heterogéneos. Todas ocuparon posiciones formales dentro de los consejos generales de sus respectivos OPLEs y participaron directamente en la primera implementación estatal del principio de paridad derivado de la reforma constitucional de 2014, durante el periodo comprendido entre 2014 y 2020. Este criterio garantiza que las entrevistadas posean conocimiento de primera mano sobre los dilemas normativos, técnicos y políticos enfrentados en ese momento fundacional.

La técnica principal de recolección de información fue la entrevista en profundidad de carácter semiestructurado. Se diseñó una guía temática que abordó: la trayectoria institucional de cada consejera, el proceso de construcción de lineamientos de paridad, las interacciones con partidos políticos y tribunales electorales, las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y redes de consejeras, así como su valoración sobre los límites y alcances de las medidas implementadas. Las entrevistas fueron realizadas de forma individual, con una duración promedio de sesenta a noventa minutos, grabadas con consentimiento informado y transcritas íntegramente para su análisis sistemático.

El análisis siguió una estrategia de codificación en dos niveles. En una primera fase inductiva se identificaron códigos emergentes directamente vinculados a las experiencias narradas. En una segunda fase se organizaron en códigos de segundo nivel que articulan las dimensiones analíticas centrales: vacío normativo y creatividad jurídica (ante la ausencia de reglas claras); lineamientos y jurisprudencia (como instrumentos construidos); negociación, resistencia partidista y violencia (como dinámicas de disputa); medios y alianzas (como recursos externos); legisladoras, OSC y redes entre consejeras (como actoras de apoyo); y legitimidad, autonomía y aprendizaje institucional (como efectos acumulados del proceso).

Este esquema permitió preservar la complejidad de los testimonios sin reducirlos prematuramente a categorías predefinidas.

LAS CONSEJERAS ELECTORALES LOCALES COMO ACTIVISTAS INSTITUCIONALES

Entrar al problema: cuando la norma no era suficiente

La reforma constitucional de 2014 estableció el principio de paridad como mandato formal, pero no resolvió el problema de su implementación. Entre el texto constitucional y la práctica electoral existía un vacío normativo considerable: no había lineamientos claros, no existían precedentes locales suficientes y los actores políticos, partidos, congresos, organismos, carecían de un modelo operativo para traducir el mandato en resultados concretos. Ante ese vacío, las consejeras electorales que ingresaron a los organismos públicos locales (OPLE) en 2014 y 2015 no se limitaron a esperar instrucciones desde el nivel federal. Por el contrario, actuaron desde sus posiciones institucionales para impulsar, construir, interpretar y en ocasiones forzar las condiciones de aplicación del principio. Este hallazgo es central: la paridad en México no fue simplemente una norma que se cumplió; fue una norma que tuvo que ser construida operativamente desde adentro de las instituciones electorales, por actoras que combinaban compromiso con los derechos de las mujeres, conocimiento técnico y posición institucional. Esa combinación es precisamente lo que la literatura denomina activismo institucional.

La consejera Miriam Hinojosa describe el estado de incertidumbre normativa que enfrentaron los consejos al iniciar funciones en octubre de 2013, apenas semanas antes de que debiera aplicarse el principio de paridad en un proceso electoral local: "Fíjate que además en Nuevo León fue especialmente interesante porque iba un mes adelantado su proceso electoral, entonces fuimos enfrentando los retos antes que nadie y pues sin ningún referente para cómo tomar las decisiones. Entonces, yo lo que me acuerdo que decía es que el 50% de todas las candidaturas tendrán que ser para mujeres y por ningún motivo las mujeres se presentarán solo a cargos perdedores. Si lo interpretas así literal, lo que decía es 50% de las candidaturas y al menos una con posibilidades de ganar. Pero pues esa era una interpretación súper restrictiva y lo estuvimos discutiendo y discutiendo." Lo que describe Hinojosa no es simplemente la aplicación de una norma: es la construcción de una interpretación en tiempo

real, bajo presión electoral y sin referentes previos. Ante la literalidad insuficiente del mandato constitucional, se debió recurrir a una interpretación más profunda: ¿cuál es el propósito de la norma? para derivar criterios operativos que el texto no contenía explícitamente. Esta actuación ilustra una de las dimensiones centrales del activismo institucional: la capacidad de actores posicionados institucionalmente para ir más allá de sus responsabilidades formales cuando valores fundamentales están en juego.

La experiencia en Tabasco presenta un contraste. Claudia Jiménez escribe una situación en la que el vacío normativo no era solo de interpretación, sino de prohibición explícita. La ley local contenía una disposición que impedía aplicar la paridad plena en cargos impares, lo que generaba una contradicción directa con el mandato constitucional federal: "En el caso de leyes dice que el único que puede modificar la ley electoral es el Tribunal Electoral del Estado. Yo no puedo cambiar el código. La ley electoral del Estado dice que en el 185 numeral 6, no se me va a olvidar jamás ese bendito número porque lo repetimos 20,000 veces, no se puede. Y de hecho cuando se hizo el acuerdo en el Consejo General en relación a la convocatoria, yo emito un voto concurrente en el que digo que me siento frustrada, porque días antes nuestro estado cedió el voto femenino muchísimo antes que a nivel nacional, y acabamos de hacer un evento hablando de la paridad, pero a la hora de tomar el acuerdo tuvimos que votar a favor de cómo estaba el acuerdo." El caso de Tabasco muestra que el vacío normativo podía adoptar una forma más severa: no la ausencia de reglas, sino la presencia de reglas contrarias al mandato constitucional. Ante esa situación, la consejera Claudia Jiménez no encontró margen para actuar directamente, pero tampoco se limitó a la inacción. Hizo uso de un mecanismo formal de disenso, el voto concurrente.

Ambas experiencias confirman el hallazgo general: las consejeras no se limitaron a aplicar una norma preexistente. En Nuevo León, la norma era insuficiente y fue interpretada creativamente. En Tabasco, la norma era contradictoria y fue resistida institucionalmente. En ambos casos, la actuación de las consejeras fue determinante para que el mandato constitucional de paridad tuviera efectos reales. Sin esa actuación, la norma habría permanecido como declaración formal sin consecuencias prácticas.

Crear reglas donde no las había

Existe la coincidencia en las seis entrevistas que, para poder cumplir el mandato constitucional, fue necesaria la creación de lineamientos y de reglas para las postulaciones y posteriormente para la asignación en paridad. Estos lineamientos coincidentemente en las seis entrevistas tuvieron disidencias internas, los mismos colegas consejeros y externas, los representantes de partidos políticos; quienes impugnaron los lineamientos en sus diferentes etapas. Lo que describen las seis entrevistas es un proceso de rule-making from within: la creación de normas secundarias desde el interior de la institución, en ausencia de mandato explícito y bajo condiciones de resistencia activa. La literatura sobre activismo institucional identifica precisamente esta capacidad como uno de los rasgos distintivos de los actores que operan desde posiciones institucionales con compromisos de valor: no esperan que las reglas existan, sino que las construyen utilizando los recursos técnicos y las posiciones formales disponibles.

En Jalisco, la consejera Beatriz Rangel describe un proceso diferente. Ante la existencia de una norma constitucional local que excluía explícitamente las presidencias municipales del mandato de paridad, la respuesta no fue la creación de un lineamiento interno, sino la elaboración de una iniciativa de reforma constitucional que fue presentada formalmente a través del Congreso local: "Nosotros actuamos como órgano técnico de asesoría y le dimos los argumentos técnico-legales constitucionales al Congreso para que hicieran la presentación en las comisiones y participamos directamente en las comisiones del Congreso como órgano técnico." Esta situación también fue planteada por la consejera Yolanda Franco en Aguascalientes: “Tuvimos las reuniones informales con la diputada que presidia Asuntos Electorales, le presentamos cual era la realidad de los avances legislativos en los otros estados y hacia donde tendrían que presentarse las iniciativas”

La comparación entre estos casos revela dos modalidades distintas de creación de normas secundarias desde el interior. En el primero, la innovación fue interna: un lineamiento técnico elaborado por las propias consejeras y aplicado directamente en el proceso electoral. En Jalisco y Aguascalientes, la innovación fue externa pero orquestada desde adentro: las consejeras utilizaron su posición institucional para trabajar una reforma legislativa que fue formalmente presentada por actores parlamentarios. Esta distinción es teóricamente relevante porque ilustra la flexibilidad estratégica del activismo institucional: cuando el espacio interno no es suficiente, el actor institucional puede utilizar su posición para movilizar actores

externos y producir cambios en el marco normativo más amplio. En ambos casos, el resultado fue la creación de reglas nuevas que no existían antes de la intervención de las consejeras.

Utilizar el derecho como herramienta de transformación

La consejera Miriam Hinojosa describe cómo la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue utilizada activamente como argumento técnico en los procesos internos de negociación y construcción de acuerdos: "Poco a poco fuimos aprendiendo de las sentencias que fue haciendo Sala Superior en el tema del fin útil y material de la paridad. Ese lo invocamos muchísimo en prácticamente cualquier acuerdo" "Vi a la Sala Superior instaurando la paridad a golpe de sentencias, porque todas vimos lo que pasó en Chiapas, por ejemplo, la locura, y algunas de esas cosas luego se convirtieron en ley y por eso vinieron las otras reformas en materia de paridad." Lo que describe Miriam es una práctica de apropiación estratégica del derecho: la utilización de criterios jurisdiccionales no como límites externos a la acción institucional, sino como recursos argumentativos para ampliar el alcance del mandato constitucional en los procesos internos de toma de decisiones. Las consejeras no simplemente obedecieron el derecho: lo utilizaron para transformar las condiciones de su propia actuación. Esta es una forma sofisticada de activismo institucional que opera en el terreno discursivo y argumentativo, no solo en el procedimental.

Paridad: de la norma al diseño institucional

Uno de los debates más complejos en la implementación del principio de paridad fue la discusión sobre su alcance: ¿debía aplicarse únicamente a las listas de candidaturas dentro de cada partido, o también a la distribución de candidaturas entre municipios con diferente competitividad electoral? La paridad vertical era técnicamente más sencilla de implementar. Otras reglas como la paridad horizonta y los bloques de competitividad requerían una interpretación más ambiciosa del mandato constitucional y, en varios estados, enfrentaban resistencias tanto jurídicas como políticas.

La consejera Sara Lozano describe el momento en que propuso la paridad horizontal en el Consejo General del OPLE de Nuevo León, en diciembre de 2013, apenas semanas después de haber tomado posesión del cargo: "Desde mi ingenuidad yo peleé mucho para

que hubiera una paridad horizontal y mis colegas, aún estando muy involucradas con los temas de género, nadie creía que vaya a ser posible lo de la paridad. Tenemos una reunión como hasta las 2 de la mañana, el día antes de la sesión, y pues se pierde. No tenemos paridad horizontal. Se queda el compromiso en el Consejo de que íbamos a hacerlo en la siguiente elección, de que íbamos a preparar a los partidos políticos." El testimonio de Sara Lozano muestra una faceta invisibilizada del activismo institucional: el fracaso como parte del proceso. La propuesta de paridad horizontal fue derrotada en 2013, pero no desapareció. Quedó registrada como compromiso institucional, fue retomada en la siguiente elección y eventualmente se convirtió en estándar.

En Jalisco, la consejera Rangel describe el proceso de diseño de los bloques de competitividad municipal como un ejercicio que combinó análisis técnico, negociación política y movilización de la sociedad civil: "Aparte de establecer en los lineamientos ya concretamente la paridad horizontal, con base en la reforma constitucional establecimos tres bloques: entonces era el bloque de votación más alta, dividido en dos sub-bloques (alta alta, alta baja), luego el de votación media, ese quedaba igual, y luego nos íbamos al bloque de votación más baja: baja alta y baja baja, así le pusimos. De cinco presidencias municipales (encabezadas por mujeres) en 2015 pasamos a 30 en 2018, y actualmente son 49 las presidencias municipales de 125." El diseño de los bloques de competitividad en Jalisco representa el ejemplo más acabado de lo que este artículo denomina innovación institucional desde adentro. La consejera Rangel no aplicó un modelo preexistente: lo construyó, lo negoció con los partidos políticos, lo articuló con la sociedad civil y lo defendió frente a las resistencias internas del propio Consejo. El resultado cuantitativo, de 5 a 30 presidencias municipales encabezadas por mujeres en un solo ciclo electoral, es la evidencia más directa de la eficacia de esta forma de actuación. Pero el resultado más duradero es institucional: el modelo de bloques de competitividad fue adoptado posteriormente por otros OPLEs y por el propio INE, convirtiéndose en un estándar nacional.

Una pregunta central para la aplicación del concepto de activismo institucional a estas experiencias es si las propias consejeras se reconocían a sí mismas como activistas. Los testimonios recogidos sugieren una respuesta matizada. Ninguna de las entrevistadas utilizó el término "activista" para describirse a sí misma en el ejercicio de su cargo. Sin embargo, varias de ellas describieron trayectorias previas de compromiso con los derechos de las

mujeres que antecedían a su ingreso a los organismos electorales. La consejera Beatriz Rangel señaló que ya en 2006, siendo miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, había presentado una ponencia titulada Apariencias y realidad de la cuota de género, en la que advertía sobre las deficiencias en la implementación de las cuotas en Jalisco. Sara Lozano, por su parte, describió su trayectoria previa en el activismo cívico y su familiaridad con los debates sobre paridad antes de ingresar al OPLE.

Más allá de la autoidentificación, lo que resulta evidente en todos los testimonios es que las consejeras actuaron desde su posición institucional para promover objetivos que iban más allá de la simple administración electoral. Yolanda Franco realizó diversos ejercicios de acercamiento con los Partidos Políticos e implementó capacitaciones para las militantes y simpatizantes mujeres para que entendieran sus derechos, Miriam Hinojosa creó la Mesa Interpartidaria de Género para asegurar que la información sobre paridad llegara directamente a las mujeres de los partidos, sorteando el filtro de los representantes masculinos. Claudia Jiménez elaboró 27 reuniones de trabajo con los partidos para construir el lineamiento paritario antes de que existiera mandato legal para hacerlo. Beatriz Rangel coordinó foros públicos, elaboró iniciativas legislativas y movilizó organizaciones de la sociedad civil desde su posición como consejera electoral. Larissa Pineda realizaron capacitaciones con los partidos políticos para que, en coaliciones, también se respetara la paridad. En todos los casos, la posición institucional no fue un límite a la acción, sino un recurso para ampliarla. Esto es coherente con la definición de Olsson (2009) del activista institucional como actor que utiliza los recursos de su posición formal, información, legitimidad, acceso, capacidad técnica, para influir en los procesos de decisión más allá de sus responsabilidades estrictamente asignadas.

En todos los casos analizados, la dimensión de género fue explícita y consciente. Las consejeras no actuaron simplemente como técnicas electorales que implementaban una norma: actuaron como mujeres comprometidas con la igualdad de género que utilizaron su posición para avanzar esa agenda. Hinojosa describió cómo las consejeras de Nuevo León acordaron entre ellas, antes de que se instalara formalmente el Consejo, que trabajarían juntas para impulsar la paridad. Rangel narró cómo articuló su actuación institucional con organizaciones de mujeres de la sociedad civil, a las que proporcionó los argumentos técnicos y la cobertura institucional necesarios para movilizarse. Lozano describió la Campaña

Naranja como una iniciativa que combinó la posición institucional del OPLE con redes de educación cívica y compromisos personales con la igualdad de género. En ningún caso la dimensión de género fue incidental o instrumental: fue el motor de la actuación. Esto distingue estas experiencias de la simple innovación administrativa y las sitúa en el campo del activismo con contenido político explícito.

La distinción entre activismo institucional y función administrativa ordinaria no reside en los instrumentos utilizados sino en la orientación de la actuación, la proactividad con que se buscan los objetivos y la disposición a ir más allá del mandato formal cuando los valores en juego lo justifican. Una consejera que simplemente verifica el cumplimiento de los requisitos de registro de candidaturas ejerce una función administrativa. Una consejera que diseña bloques de competitividad para garantizar que las mujeres no sean postuladas únicamente en municipios perdedores, que elabora iniciativas de reforma constitucional para remover barreras normativas, que crea mesas interpartidarias para asegurar que la información llegue a las destinatarias reales de la norma, y que utiliza la jurisprudencia disponible como argumento para ampliar el alcance del mandato, está ejerciendo algo cualitativamente diferente. La categoría de activismo institucional captura esa diferencia: no como anomalía o desviación de la función pública, sino como una forma legítima y empíricamente relevante de influencia en los procesos de cambio institucional.

Lo que es visible del análisis comparado de estas seis experiencias no es simplemente un conjunto de historias individuales de mujeres comprometidas con la igualdad de género. Es un patrón colectivo de innovación institucional que operó de manera simultánea y parcialmente coordinada en distintos estados del país durante el período 2014–2019. Las consejeras identificaron vacíos normativos y los llenaron con interpretaciones creativas; diseñaron instrumentos técnicos que no existían en ningún reglamento; utilizaron la jurisprudencia disponible como argumento para ampliar el alcance del mandato constitucional; construyeron alianzas con organizaciones de la sociedad civil, con legisladoras, otras consejeras electorales y con magistradas que compartían sus objetivos; resistieron presiones internas y externas para limitar el alcance de sus iniciativas; y documentaron sus procesos de manera que pudieran ser replicados por otras. Este patrón colectivo es, en sí mismo, un hallazgo empírico de considerable relevancia: demuestra que la paridad en México no fue el resultado automático de una reforma constitucional, sino el

producto de una práctica distribuida de activismo institucional que transformó progresivamente las condiciones institucionales de su propia implementación. Las experiencias individuales convergieron, sin necesariamente coordinarse de manera formal, en una innovación institucional de alcance nacional. Ese es, quizás, el hallazgo más potente de esta investigación.

RESISTENCIAS: EL COSTO DEL ACTIVISMO INSTITUCIONAL

La implementación del principio de paridad no ocurrió en un vacío institucional neutro. Desde el momento en que las consejeras electorales de los organismos públicos locales comenzaron a traducir el mandato constitucional en reglas operativas concretas, encontraron una resistencia sistemática por parte de sus colegas consejeros y de los partidos políticos. Esta resistencia no fue espontánea ni desorganizada: respondía a intereses estructurales profundamente arraigados en las lógicas de distribución interna del poder. Los partidos habían construido durante décadas mecanismos de control sobre las candidaturas que les permitían premiar lealtades, castigar disidencias y mantener a las mujeres en posiciones subordinadas o en distritos sin posibilidades reales de triunfo. La paridad amenazaba directamente ese orden.

La consejera Yolanda Franco narra: “Uno de los principales motivantes para avanzar con las medidas de paridad era la situación que se había presentado con la remoción de los consejeros de Chiapas, cuando había negativa para avanzar en la construcción de lineamientos de paridad, salía el comentario de la remoción y avanzabamos con el tema. Lo mismo con los partidos, si no lo presentamos los lineamientos de paridad en esta línea nos van a remover, fue el mejor argumento” El testimonio de Yolanda revela que el temor por un procedimiento de remoción funcionó como un mecanismo de disciplinamiento institucional dirigido específicamente contra quienes no avanzaban en la construcción de lineamientos paritarios. Este tipo de presión estructural opera en el umbral entre lo legítimo y lo coercitivo: formalmente, un procedimiento de remoción es un instrumento legal; funcionalmente, cuando se activa selectivamente contra quienes no impulsan reformas en materia de género, se conviertío en una herramienta para hacer avanzar el cambio normativo desde adentro.

Lo significativo es que la amenaza de remoción aceleró el trabajo de los consejos. Lo anterior ilustra lo que la literatura sobre activismo institucional denomina el compromiso ante la adversidad.

La consejera Miriam Hinojosa, del OPLE de Nuevo León, describe una resistencia más difusa pero igualmente efectiva: la de los propios partidos en las sesiones previas al pleno: "Nunca llegábamos al pleno con algo para imponer. Mucho menos directo de la Comisión de Igualdad de Género al pleno. Siempre era de mesa de consejeros a previa con los partidos y luego ya al pleno. Y pues en previa con los partidos se buscaba algo que por lo menos tuviera un consenso, pero siempre iba a haber algún partido que estaba absolutamente en contra de la medida y lo iba a decir en el pleno." El diseño institucional del proceso de toma de decisiones funcionaba estructuralmente como un filtro que desgastaba y moderaba las propuestas más avanzadas antes de que llegaran a votación formal. Este mecanismo no era neutral: beneficiaba a quienes tenían interés en hacer lento o vaciar de contenido los lineamientos paritarios. La consejera Miriam identifica con claridad que la resistencia no era solo de los partidos externos, sino que se reproducía al interior del propio Consejo, donde algunos colegas actuaban como correa de transmisión de los intereses partidistas.

Si la resistencia partidista se expresó principalmente a través de impugnaciones y presiones, la resistencia institucional adoptó formas más sutiles pero igualmente eficaces: el control de la información, el bloqueo técnico desde los equipos jurídicos internos, la instrumentalización de los conflictos entre los integrantes del consejo y el diseño de procesos deliberativos que impedían a las comisiones actuar con autonomía. Esta resistencia institucional operaba desde adentro de los propios organismos electorales, lo que la hacía especialmente difícil de nombrar y confrontar: no provenía de un adversario externo claramente identificable, sino de colegas, asesores y estructuras formalmente aliadas. Las consejeras entrevistadas describen con notable convergencia la experiencia de encontrarse solas dentro de sus propias instituciones, rodeadas de personas que formalmente debían apoyarlas pero que en la práctica obstaculizaban o ignoraban su trabajo.

La consejera Miriam Hinojosa describe con precisión el cerco informativo que impedía que las decisiones de la Comisión de Igualdad de Género llegaran a las mujeres de los partidos: "Sesionaba la Comisión de Igualdad de Género, mandaban al representante de partido, era un hombre y entonces iba con su titular y le decía ¿Qué de esto quieres que sepa?

¿Y a quién se lo vamos a decir? ¿Quiénes sí queremos que lleguen y quienes no? Y entonces aunque las sesiones eran públicas y demás, pues no les llegaba la información."

La consejera Claudia, de Tabasco, describe la resistencia del equipo jurídico interno del OPLE como uno de los obstáculos más significativos en la construcción del lineamiento paritario: "Incluso dentro de la propia institución, los abogados no sentíamos que los abogados avanzaran, la parte de los abogados institucional no sentíamos como que avanzaran, como oye, pero tú eres el abogado, tú eres el jurídico, revísalo, dinos en cómo vamos, o sea, no sentíamos ni apoyo, pues llegó un momento en que dijimos, si no lo hacemos nosotras, esto no va a salir nunca."

Ante la resistencia institucional, la respuesta fue característica del activismo institucional: crear canales paralelos que rodearan el cerco informativo y en lugar de rendirse ante la inercia burocrática, asumieron ellas mismas la redacción técnica del lineamiento. Este episodio ilustra cómo el aislamiento institucional puede convertirse en un recurso creativo cuando las actoras tienen la suficiente determinación y claridad de propósito.

Violencia política y costo personal

La violencia política contra las mujeres que impulsaron la paridad desde los organismos electorales no debe leerse únicamente como un obstáculo en el camino hacia la igualdad. Debe analizarse como lo que es: un mecanismo de disciplinamiento institucional y político, diseñado para señalar los límites de lo que una mujer puede hacer dentro de una institución sin sufrir consecuencias. En ese sentido, la violencia política no es un accidente del proceso: es una respuesta estructural al activismo institucional femenino.

La consejera Beatriz Rangel, del OPLE de Jalisco, describe cómo su trayectoria estuvo marcada desde el inicio por una forma de violencia política que precedió incluso a su cargo como consejera: "Me despidieron del instituto, yo estuve un año fuera del Instituto, de 2013 a 2014, por eso yo quise ser consejera de veras, o sea, fue una violencia política que se tradujo en aquel momento en el que me despidieran, pero yo, como dijeron mis colegas del instituto, Regresaste Betty por la puerta grande. En la reforma 2014 yo tuve el primer lugar en el examen de conocimientos."

La consejera Claudia, de Tabasco, describe una experiencia de violencia política que incluyó la destrucción de su vehículo, el deterioro de su salud mental y el reconocimiento institucional posterior como víctima: " Llegó un momento en que yo no podía ni salir de mi casa, yo ya no disfrutaba salir de mi casa con mi familia, porque decía para qué voy a, que voy a un restaurante y si me encuentro fulano me va a insultar, me va a gritar vendida y todas esas cosas que dicen en los periódicos."

La consejera Miriam Hinojosa, de Nuevo León, describe la violencia política como una experiencia que no siempre se reconoce como tal en el momento en que ocurre, y que adopta formas de desautorización, instrumentalización y mansplaining sistemático: "Ahorita ya tiene nombre. Cuando nosotros estábamos en la consejería no existía toda parte hasta del mansplaining" "Los hombres eran siempre como para llamarte a la sensatez, a la razón"

Los testimonios anteriores, junto con los de Sara Lozano, Yolanda Franco y Larissa Pineda, permiten trazar una tipología de la violencia política experimentada por las consejeras electorales que impulsaron la paridad. Esta tipología revela que la violencia no fue aleatoria ni personalizada: respondió a un patrón estructural de disciplinamiento dirigido contra las mujeres dentro de las instituciones.

La primera forma es la violencia laboral, ilustrada por el caso de Beatriz Rangel: el despido del OPLE antes de que siquiera pudiera concursar como consejera funcionó como una señal de lo que le esperaba si continuaba en esa dirección. Que regresara "por la puerta grande" no cancela el costo que pagó: un año de exclusión del sistema que la obligó a reorientar su carrera hacia la consejería precisamente como respuesta a esa violencia.

La segunda forma es la violencia verbal y psicológica documentada, representada por el caso de Claudia Jiménez en Tabasco. Las campañas de desprestigio en medios y el deterioro de su salud mental hasta el punto de no poder salir de su casa constituyen formas de violencia política que el propio sistema institucional tardó en reconocer.

La tercera forma es la violencia simbólica y relacional, descrita por Miriam. Esta forma es especialmente eficaz porque opera dentro de los márgenes de lo formalmente aceptable y porque, como señala Miriam, en el momento en que ocurre no siempre tiene nombre. Larissa Pineda, desde el Tribunal Electoral de Coahuila, añade la dimensión de la invisibilización mediática y la doble exigencia moral como formas cotidianas de violencia política que enfrentan las mujeres en cargos públicos.

La violencia política que enfrentaron las consejeras no fue el precio inevitable del cambio: fue una respuesta calculada de los sistemas de poder para señalar los límites del activismo institucional femenino. Lo que sus testimonios demuestran, de manera convergente y rigurosa, es que la paridad en México se construyó no solo contra la resistencia de los partidos y las instituciones, sino también contra la violencia dirigida específicamente a las mujeres que la impulsaron desde adentro.

LAS REDES QUE HICIERON POSIBLE LA PARIDAD

El activismo institucional que transformó el principio constitucional de paridad en resultados electorales concretos no fue obra de actoras individuales actuando en solitario dentro de las instituciones. Fue, antes bien, el producto de redes deliberadamente construidas entre consejeras electorales nacionales y locales, legisladoras, magistradas y organizaciones de la sociedad civil y expertas académicas. Estas redes operaron como una infraestructura informal de implementación: invisible en los documentos oficiales, pero determinante en la producción de acuerdos, lineamientos y reformas. La literatura sobre gobernanza feminista ha descrito procesos análogos a través de nociones como el triángulo de empoderamiento (Vargas y Wieringa, 1998) y el triángulo de terciopelo (Woodward, 2003), que destacan precisamente cómo la interacción entre femócratas, movimiento feminista y academia genera condiciones para la consecución de demandas que ningún actor podría alcanzar de manera aislada. Los testimonios recabados en esta investigación confirman ese patrón y permiten reconstruir, con detalle empírico, la arquitectura relacional que hizo posible la paridad efectiva en México.

La consejera Beatriz Rangel describe con precisión el modo en que esta arquitectura relacional funcionó en Jalisco. Ante los resultados insatisfactorios de la elección municipal de 2015, que arrojaron apenas cinco presidentas municipales, menos que en el ciclo anterior, Rangel convocó a un desayuno con lideresas de organizaciones empresariales de mujeres, particularmente con Eva Aviles por Jalisco, para diseñar una estrategia conjunta:

"Con las empresarias se inició el proyecto de trazar una idea de que íbamos a hacer tres eventos como foros, Encuentros por la paridad sustantiva en Jalisco" La vinculación de la sociedad civil junto con el instituto electoral actuando como órgano técnico de asesoría. El

resultado del trabajo coordinado fue una reforma aprobada por unanimidad en 2017 que multiplicó por seis el número de presidentas municipales electas en 2018.

Las organizaciones de mujeres aportaron a las redes de paridad tres recursos que las instituciones electorales no podían generar por sí solas: información, legitimidad social y presión externa. En Nuevo León, la figura de María Elena Chapa, entonces presidenta del Instituto Estatal de las Mujeres, funcionó como articuladora entre el movimiento feminista organizado, las consejeras electorales y el Tribunal Electoral del Estado. La consejera Miriam Hinojosa lo describe con precisión: "Cuando alguna consejera veía que se estaba perdiendo el sentido, decía: a ver, María Elena, ven y habla con todas" En Jalisco, la organización CLADEM, representada por Lupita Ramos, y las redes empresariales de mujeres aportaron la interlocución con el Congreso local que el Instituto no podía ejercer directamente sin comprometer su autonomía.

En Jalisco, además, el observatorio de participación política de las mujeres, creado a iniciativa de la Comisión de Género del OPLE, incorporó a expertas vinculadas a Mujeres en Plural, generando un espacio de producción técnica compartida. En el contexto nacional refiere Yolanda Franco: “Si algo comentaban que no se podía, se hacía la consulta en el chat de la AMCEE y no sólo te decían si era posible, te compartían de otro OPLE los documentos ya elaborados” Estas organizaciones no fueron meros receptores de información institucional: fueron coproductoras de los instrumentos normativos que finalmente se aprobaron.

Lo que revelan estos testimonios es que la distinción analítica entre actoras institucionales y actoras del movimiento social fue, en la práctica de implementación de la paridad, sistemáticamente difuminada. Las consejeras actuaban como activistas cuando construían alianzas externas; las organizaciones de mujeres actuaban como operadoras técnicas cuando revisaban borradores de lineamientos; las legisladoras funcionaban como puentes cuando trasladaban argumentos elaborados en foros feministas al lenguaje del dictamen parlamentario. Esta porosidad de fronteras no fue un efecto colateral del proceso: fue su condición de posibilidad. En términos de la literatura sobre gobernanza feminista, las actoras involucradas representaron lo que Banaszak (2010) denomina trayectorias múltiples: experiencias simultáneas dentro y fuera del Estado que producen repertorios de acción híbridos, imposibles de clasificar en la dicotomía insider/outsider (actora interna/ actora externa).

Lo que los testimonios recabados en esta investigación permiten reconstruir es un proceso radicalmente distinto: la norma constitucional de 2014 estableció un principio, pero su traducción en resultados electorales concretos dependió de una infraestructura relacional informal que las propias actoras institucionales construyeron de manera deliberada, creativa y sostenida a lo largo de varios ciclos electorales.

Esta infraestructura no estaba prevista en ningún diseño institucional. No aparece en los organigramas de los OPLES ni en los reglamentos del INE. Y sin embargo fue decisiva. Beatriz Rangel no tenía facultades formales para convocar a organizaciones empresariales de mujeres y coordinarse con ellas para impulsar reformas legislativas en temas de paridad. Miriam Hinojosa no tenía atribuciones reglamentarias para crear una Mesa Interpartidaria de Género que transmitiera a las mujeres de los partidos la información que sus representantes masculinos les ocultaban. Claudia, en Tabasco, no contaba con respaldo jurídico institucional para la construcción de los primeros lineamientos paritarios del estado. En todos estos casos, la acción fue posible porque las actoras movilizaron redes externas que compensaban la falta de autoridad formal y de recursos internos.

Este hallazgo tiene implicaciones teóricas relevantes. La literatura sobre activismo institucional (Hysing y Olsson, 2011) ha identificado que las activistas institucionales obtienen ventajas estratégicas precisamente por su capacidad de conectar el mundo formal del gobierno con el mundo informal de la sociedad civil, generando relaciones asimétricas de información y movilizando recursos de distintas fuentes simultáneamente. Los casos documentados en esta investigación confirman ese mecanismo y lo enriquecen: las redes no fueron simplemente un recurso instrumental que las consejeras utilizaron para compensar resistencias internas. Fueron, en un sentido más profundo, la forma en que la capacidad institucional misma fue producida donde no existía previamente.

La consejera Sara Lozano, en Nuevo León, describe con precisión este mecanismo cuando señala que la Campaña Naranja y la Red de Educación Cívica generaron "condiciones en donde podemos dialogar quienes estamos interesados en el tema", creando un espacio de coordinación informal entre consejeras del INE, magistradas electorales y activistas.

Lo que estos testimonios revelan, en conjunto, es que las redes entre consejeras electorales, legisladoras, organizaciones de mujeres, académicas y tribunales no fueron accesorias al proceso de implementación de la paridad: constituyeron ese proceso. La paridad

efectiva, entendida no como principio inscrito en la Constitución sino como resultado electoral medible, fue el producto de esta infraestructura relacional informal. Esta es, posiblemente, una de las aportaciones más relevantes que el análisis de la experiencia mexicana puede ofrecer a la literatura comparada sobre gobernanza feminista: la implementación exitosa de reformas de paridad no depende únicamente de la fortaleza de las normas formales ni de la voluntad política de los partidos, sino de la existencia de redes capaces de sostener, frente a resistencias cotidianas y recurrentes, la traducción de los principios en prácticas.

Como señaló Larissa Pineda, los organismos públicos locales electorales llegaron al primer proceso electoral post-reforma "sin reglas claras", con la única certeza de que existía una obligación de paridad de cincuenta por ciento, pero sin un andamiaje técnico que les indicara cómo materializarla. Este vacío normativo no fue un accidente de diseño legislativo: reflejaba la complejidad de traducir un principio abstracto a las realidades concretas de treinta y dos sistemas electorales subnacionales, cada uno con su propia legislación, sus propias estructuras de competencia partidista y sus propios equilibrios de poder. Llenar ese vacío fue la tarea que recayó sobre las consejeras electorales de la primera generación post-reforma.

Frente a ese vacío, las consejeras electorales no esperaron instrucciones. Actuaron como lo que la literatura sobre gobernanza feminista denomina activistas institucionales (Banaszak, 2010): actoras que, desde posiciones institucionales formales, movilizan recursos jurídicos, técnicos y relacionales para transformar mandatos generales en reglas operativas con perspectiva de género.

Una de las contribuciones teóricas más relevantes de esta investigación consiste en demostrar que las instituciones electorales no acumularon únicamente normas durante el período estudiado. Acumularon algo cualitativamente distinto y analíticamente más complejo: capacidades institucionales con perspectiva de género.

La salida de las consejeras de la primera y segunda generación post-reforma, así como el eventual debilitamiento o desmantelamiento de las estructuras institucionales que construyeron, no implica únicamente la pérdida de puestos o de representación numérica femenina en los órganos electorales. Implica, potencialmente, la pérdida de las capacidades institucionales que esas actoras acumularon, transmitieron y encarnaron a lo largo de años de práctica. La teoría institucionalista ha demostrado que las capacidades organizacionales son

difíciles de construir y fáciles de destruir (Pierson, 2000): requieren tiempo, aprendizaje acumulado y condiciones políticas favorables para desarrollarse, pero pueden desaparecer con rapidez cuando las personas que las encarnan son desplazadas o cuando las estructuras que las albergan son reformadas sin atención a su contenido.

Referencias:

-Austria, R. (2024). De vinculaciones y colaboraciones estratégicas: las redes de acompañamiento feministas en México y sus relaciones con el Estado. Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México, 10, e1162. https://doi.org/10.24201/reg.v10i1.1162

-Dinçer, P. (2019). 'Being an Insider and/or Outsider in Feminist Research: Reflexivity as a Bridge Between Academia and Activism', Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi / MANAS Journal of Social Studies, 8(4), pp. 3728–3745.

-Olsson, J. (2009) 'The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF)', Planning Theory & Practice, 10(2), pp. 167–187.

-Rodríguez Gustá, A.L. (2024) 'Las femócratas del gobierno de Montevideo y la transformación feminista', Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México, 10, e1145. Disponible en: https://doi.org/10.24201/reg.v10i1.1145 (Consultado: [fecha de acceso]).

-Woodward, A. (2003) 'Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance', en Christiansen, T. y Piattoni, S. (eds.) Informal Governance in the European Union. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, pp. 76-93.

-Entrevista Griselda Beatriz Rangel Juárez (20 noviembre 2025). Material empírico del corpus de la investigación.

-Entrevista Sara Lozano Alamilla (28 octubre 2025). Material empírico del corpus de la investigación.

-Entrevista Larissa Ruth Pineda Díaz (27 octubre 2025). Material empírico del corpus de la investigación.

-Entrevista Claudia del Carmen Jiménez López (29 octubre 2025). Material empírico del corpus de la investigación.

-Entrevista Yolanda Franco Durán (29 octubre 2025). Material empírico del corpus de la investigación.

-Entrevista Miriam Guadalupe Hinojosa Dieck (3 noviembre 2025). Material empírico del corpus de la investigación.