

La paridad de género y los distritos perdedores¹

Karolina M. Gilas²

Mikaela J. K. Christiansson³

RESUMEN

En pocos años México pasó de aplicación de la cuota de género a la instauración del principio constitucional de paridad de género. Mediante la postulación equitativa de hombres y mujeres a los cargos de elección popular se pretende obtener mayor equilibrio en su integración. Para lograrlo, además de la postulación paritaria, la legislación incluyó una serie de reglas específicas tendientes a fortalecer las posibilidades de que las mujeres quedaran electas. Entre esas reglas se encuentra la que prohíbe postular a candidatos de un solo género en todos los distritos perdedores. Es un mecanismo único en la escala mundial, por lo que se vuelve interesante y relevante analizar su aplicación y su impacto en los resultados electorales. El presente trabajo parte del estudio de las elecciones mexicanas posteriores a la reforma de 2014 para demostrar que los efectos de la regla de distritos perdedores son endeble y no fortalecen la integración paritaria de los órganos legislativos.

PALABRAS CLAVE

Paridad de género, cuota de género, representación

¹ Agradecemos el apoyo de Gabriela Rojas Martínez en la búsqueda de información para esta investigación.

² Politóloga, doctora en ciencias políticas por la UNAM, investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, correo: karolina_gilas@hotmail.com.

³ Politóloga, licenciada en ciencias políticas y estadística por la Universidad de Uppsala, asistente de investigación en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, correo: mikaela.christiansson@te.gob.mx.

INTRODUCCIÓN

Después de un largo recorrido de la cuota de género en sus diversas facetas y modelos de aplicación, con la que se logró una representación femenina en el congreso federal de casi 37%, la reforma electoral de 2014 estableció la obligación de los partidos políticos a garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular. En el desarrollo legal de ese principio constitucional se incluyó una serie de regulaciones específicas que pretenden garantizar la aplicación efectiva del mismo. Entre esas reglas destaca la de “distritos perdedores”, que busca garantizar la paridad no solo en cantidades o porcentajes, sino también en oportunidades respecto a las posibilidades reales de participación. Es la regla más novedosa, pero, al mismo tiempo, es la menos clara en cuanto a cómo se debe definir. Asimismo, su impacto sobre la representación política de las mujeres no ha sido comprobado.

La presente investigación pretende analizar la aplicación de la regla de “distritos perdedores” en las elecciones federales de 2015 y los locales de 2015 y 2016. Esto, con el objetivo de determinar si la inclusión y aplicación efectiva de esa regla ha tenido un impacto positivo en la cantidad de escaños que las mujeres ganan por el principio de mayoría relativa. Es interesante y relevante observar el desarrollo de las cuotas de género en México, especialmente las empleadas en las elecciones en los distritos uninominales, ya que, por lo general, los países que aplican la cuota de género eligen sus representantes por la vía de representación proporcional.⁴ Adicionalmente, la regla específica de distritos perdedores es una creación particular de la legislación mexicana, resulta ser compleja en su aplicación y es altamente probable que sea aún más compleja su aplicación en el futuro, en el contexto de la reelección legislativa. En ese sentido, es relevante estudiar los alcances y los efectos de esa disposición.

Intuitivamente, podríamos esperar que, al romper con el esquema de postular a las mujeres en los distritos perdedores, sus probabilidades de ganar escaños de mayoría relativa tendrían que aumentar. Sin embargo, nuestras hipótesis van en sentido contrario. En primer lugar, consideramos que la paridad en los distritos perdedores es más importante en estados

⁴ De los 118 países del mundo que emplean cuotas de género, 64 tienen sistemas de representación proporcional, 23 sistemas mixtos, y otros 24 algún sistema de mayoría (Dahlerup et al. 2013, 21).

con alta fragmentación, y segundo, que no existe una clara correlación entre el porcentaje de mujeres postuladas en distritos perdedores y el porcentaje de mujeres electas por mayoría relativa. La primera hipótesis se basa en la idea de que, si un partido gana todos o casi todos los escaños de mayoría relativa, automáticamente, por la paridad de la postulación, va a existir la paridad en el resultado de la elección por ese principio, sin importar si las mujeres fueron nominadas en distritos perdedores o no. Esto es así porque un partido tan dominante en realidad no tiene distritos perdedores. En relación con la segunda hipótesis, consideramos que no existe una correlación importante entre porcentaje de mujeres postuladas en distritos perdedores y el porcentaje de mujeres electas por mayoría relativa. Ello, debido a que la imprecisión de la legislación deja la aplicación de esa regla a la libre interpretación de las autoridades electorales y que, en algunos casos, la implementación específica no resulta efectiva. Por otro lado, recientes modificaciones en la escena política mexicana y el realineamiento de los votantes, tan fuerte en algunos estados, invalidan la lógica de distritos perdedores. Finalmente, algunas estrategias de los partidos políticos, como el recurrir a las coaliciones, y su conocimiento más profundo de las dinámicas en los distritos, les permiten eludir a la aplicación efectiva de esa regla.

LA RESISTENCIA A LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LAS CUOTAS EN MÉXICO

Las cuotas de género para las listas de candidatos aparecen en la legislación mexicana en 1996; su antecedente directo fue introducida tres años antes como una sugerencia a los partidos políticos de incorporar a las mujeres en las listas de candidatos (Vidal 2008). 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 30%. 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 Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales (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 su cumplimiento formal con la cuota, pero sí su efectividad.

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 tres, 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.

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. Durante ese proceso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó la sentencia SUP-JDC-12624/2011, en la que la Sala Superior declaró la inconstitucionalidad de la regla de excepción incluida en el artículo 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. Además, estableció que, dentro del 40% de las candidaturas correspondientes

al género minoritario, la fórmula completa (propietario y suplente) tendría que ser del mismo género. 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. 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).

Posteriormente, la reforma electoral de 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 en sus candidaturas a legisladores federales y locales.

LA REFORMA ELECTORAL DE 2014 Y LA REGLA DE LOS DISTRITOS PERDEDORES

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 (LGPP, artículos 3.3, 4 y 5).

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 (LEGIPE, artículo 232.3). Además, la legislación electoral incluye tres reglas que buscan garantizar el cumplimiento con el principio de paridad, siendo estos:

- La facultad de las autoridades electoral de rechazar el registro de candidaturas que no cumplen con el principio de paridad (LEGIPE, artículo 232.4);
- La obligación de los partidos de nominar sus candidatos por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género (LEGIPE, artículo 232.2), y
- La prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (LGPP, artículo 3.5).

Esta última disposición, conocida como la regla de los “distritos perdedores”, busca garantizar la paridad no solo en cantidades o porcentajes, sino también en oportunidades respecto a las posibilidades reales de participación.

Esta regla fue promovida por varias personas preocupadas de que los partidos políticos iban a cumplir con la paridad formalmente, pero enviando a las mujeres a los distritos donde su partido político era menos competitivo. La Senadora Angélica de la Peña Gómez señaló en una intervención en el Senado en marzo de 2014 que la legislación reglamentaria debía obligar a los partidos políticos que “establezcan una distribución igualitaria de fórmulas de candidaturas en aquellos distritos denominados ganadores”, definiendo a estos como los distritos donde el partido obtuvo el triunfo en la elección inmediata anterior o quedó en segundo lugar con una diferencia menor al 5%.⁵ En una sesión de las Comisiones Unidas involucradas en las discusiones sobre los alcances de las reformas secundarias en materia electoral en abril del mismo año, la senadora Dolores Padierna Luna hizo hincapié en la importancia de establecer la paridad de género en los distritos competitivos para corregir la tendencia de las burocracias partidarias de ubicar a las mujeres en los distritos menos competitivos.⁶

⁵ Senado de la República. Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 19 de marzo de 2014.

⁶ Senado de la República. Versión estenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014.

Entre las tres disposiciones antes mencionadas, la regla de los distritos perdedores es la más novedosa, pero al mismo tiempo es la menos clara en cuanto a cómo se debe definir. ¿Cuáles son los distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior? Y, ¿cómo se debe interpretar la prohibición de postular “solamente” candidatos de un género en estos distritos?

Al aplicar esta disposición en el registro de candidatos a diputados federales en 2015, el INE consideró que “el concepto de ‘exclusividad’ no debe ser entendido como la designación de la ‘totalidad’ de distritos de porcentaje de votación más bajo a un solo género” sino que “supone asegurar que, dentro del grupo de las candidaturas para distritos en los que se hubieran obtenido los porcentajes de votación más bajos, no exista un sesgo evidente en contra de un género” (INE/CG162/2015). Además, el INE consideró que los distritos donde el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior se referían al tercio de los distritos donde el partido obtuvo menos votos en la última elección. De tal manera, el INE enlistó el porcentaje de votación que cada partido obtuvo en los distritos electorales en el proceso electoral anterior y dividió la lista en tres bloques del mismo número de distritos: el primer bloque, con los distritos en los que el partido obtuvo la votación más baja; el segundo, con los distritos en los que obtuvo una votación media; y el tercero, con los distritos en los que obtuvo la votación más alta. Acto seguido, revisó las candidaturas registradas en los distritos del primer bloque, de distritos con “votación más baja”, para identificar si se encontraba una “notoria disparidad en el número de personas de un género comparado con el de otro” (INE/CG162/2015). Con base en este procedimiento, el INE determinó que todos los actores políticos cumplieron con la regla de distritos perdedores, siendo el PAN el partido que realizó una postulación menos paritaria al registrar 60% candidatas y 40% candidatos en sus distritos perdedores. De la revisión queda claro que no hay una definición concreta de los conceptos de un “sesgo evidente” y “notoria disparidad”, lo cual obviamente deja mucho espacio para la interpretación.

En 2016, el INE emitió un acuerdo estableciendo el mismo criterio que aplicó a nivel federal en 2015 para la verificación de esta obligación para los procesos electorales locales (INE/CG63/2016). Sin embargo, el TEPJF en la sentencia SUP-RAP-103/2016 y

acumulados revocó este acuerdo, argumentando que aunque el INE está facultado para emitir criterios interpretativos tendentes a materializar la paridad de género en el ejercicio de la facultad de atracción, en este caso ejerció esta facultad cuando ya habían iniciado los procesos electorales de las entidades federativas, por lo que se afectó la certeza del proceso. Por consiguiente, actualmente no existe una regla de aplicación universal de la regla de los distritos perdedores, lo cual podría afectar su eficacia en la práctica.

LA REGLA DE LOS DISTRITOS PERDEDORES Y LA FRAGMENTACIÓN

La primera hipótesis que se comprobará en esta investigación es que el efecto posible de la regla de los distritos perdedores depende de la fragmentación de votos en un dado sistema electoral. Este argumento se basa en la idea de que en un sistema con baja fragmentación, donde un solo partido gana todos o casi todos los escaños de mayoría relativa (MR), éste partido no tiene distritos perdedores y, por lo tanto, la regla no tendrá efecto. Dada la paridad de la postulación, automáticamente va a haber paridad en la integración si las mujeres fueron nominadas en distritos perdedores o no.

Por otra parte, siempre y cuando los triunfos en los distritos uninominales se dividen entre varios partidos, la paridad de género en la postulación de candidatos y candidatas de MR no necesariamente resulta en la paridad en el congreso. Esto es así porque en cada distrito los electores pueden elegir votar por candidatos y candidatas de distintos partidos, por lo que solamente es si un solo partido resulta triunfador en cada uno de los distritos que las diputaciones de MR se integran por el 50% hombres y el 50% mujeres (o porcentajes muy cercanos si hay un número de distritos impar). Si los triunfos de MR se dividen entre varios partidos, no se puede garantizar que haya paridad en la integración del congreso, sino la integración depende de si las y los ciudadanos votan por más hombres o mujeres.

Para comprobar esta hipótesis, se compara la fragmentación y el porcentaje de diputadas electas por MR en 32 elecciones celebradas posteriormente a la promulgación de las leyes reglamentarias en materia electoral en 2014. Esto incluye la renovación de la Cámara de

Diputados en 2015 y las elecciones del congreso local en 29 entidades federativas celebradas en 2015 y 2016.⁷

Como medida de la fragmentación del voto se usan los índices del número efectivo de partidos electorales (NEPE) y del número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP), los cuales miden el número de los partidos que son relevantes en la contienda electoral y en el congreso, respectivamente. El NEPE se calcula dividiendo 1 entre la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes de votos obtenidos por los partidos políticos.

$$NEPE = \frac{1}{\sum (\% \text{ de votos})^2}$$

De tal manera, este índice sirve para evaluar la importancia de los partidos políticos al interior del sistema. En un sistema con diversas fuerzas políticas con reconocimiento oficial, puede indicar cuántos partidos realmente son actores políticos relevantes. Un valor del NEPE más alto implica que hay varios partidos políticos relevantes, o sea alta fragmentación de los votos, mientras un valor bajo implica que hay pocos partidos políticos importantes o baja fragmentación.

El NEPP se calcula dividiendo 1 entre la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes de escaños obtenidos por los partidos políticos.

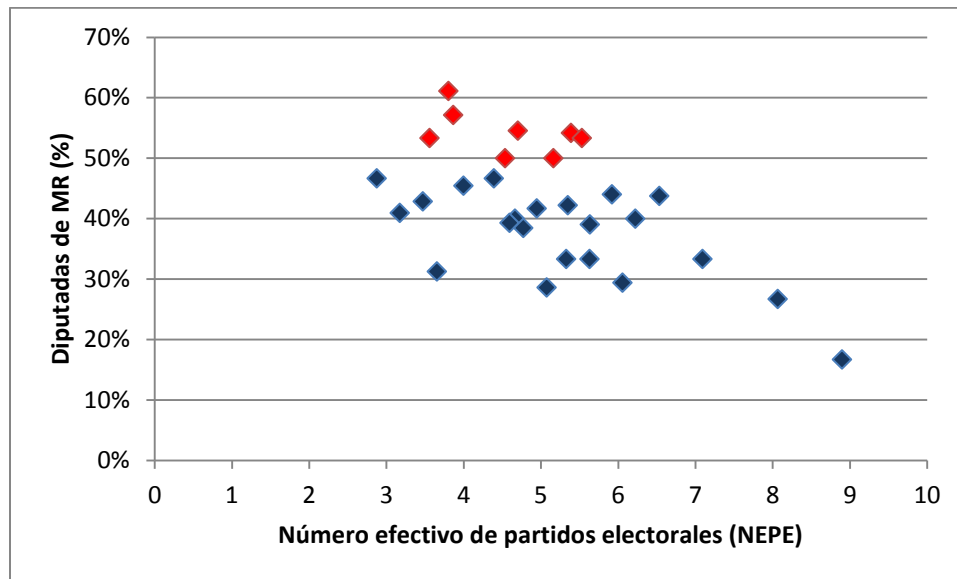
$$NEPP = \frac{1}{\sum (\% \text{ de escaños})^2}$$

En este caso, el NEPP se calcula exclusivamente con base en los escaños de MR, ya que son éstos que se relacionan con los distritos perdedores.

A continuación se ilustra la relación entre el NEPE y la proporción de escaños de MR que fueron asignadas a mujeres, y posteriormente se analiza la relación entre esta proporción y el NEPP.

⁷ Las entidades federativas no incluidas son Puebla, Colima y Nayarit. Puebla no ha celebrado elecciones legislativas locales después de la reforma electoral y Colima y Nayarit celebraron sus elecciones en 2014, por lo que no se aplicaron las leyes reglamentarias aprobadas en mayo de 2014.

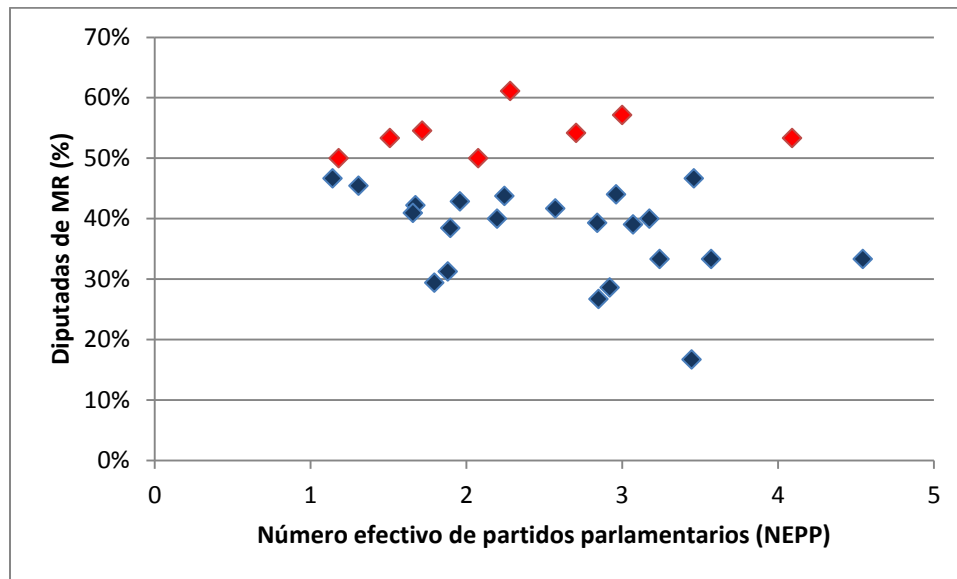
Gráfico 1. La fragmentación de los votos y el porcentaje de mujeres electas



Fuente: Elaboración propia

Del gráfico se puede desprender una correlación negativa entre el NEPE y el porcentaje de candidatas electas. En otras palabras, una fragmentación más alta se relaciona con un porcentaje menor de mujeres triunfadoras y viceversa. Esta relación es más clara en las tres elecciones con la más alta fragmentación, en las cuales el NEPE indica que participaron entre 7 y 9 actores políticos relevantes. En las demás elecciones hay más disparidad, aunque una explicación parcial podría ser la metodología, ya que el NEPE fue calculado con base en la votación obtenida por cada partido, sin considerar las coaliciones. Esto es relevante porque, por ejemplo, si una colación de tres partidos gana la totalidad de los distritos de mayoría relativa y la mayoría de los votos, automáticamente va a haber paridad en la integración, pero el NEPE (calculado sobre la votación obtenida por cada partido) probablemente indicaría la existencia de entre tres y cuatro actores políticos relevantes.

Gráfico 2. La fragmentación de los escaños y el porcentaje de mujeres electas



Fuente: Elaboración propia

Al analizar la relación entre la fragmentación de los escaños de MR y el porcentaje de mujeres electas por vía de MR, queda evidente que en las elecciones donde el NEPP es bajo, lo cual implica que un partido gana casi la totalidad de los escaños, la proporción de mujeres electas siempre se acerca al 50%. También se desprende ya hay más disparidad en el porcentaje de diputadas donde el NEPP es más alto.

Entonces, con base en el análisis teórico y empírico de la relación entre la fragmentación y el porcentaje de diputadas electas, se puede concluir que la postulación paritaria en los distritos perdedores únicamente podría llegar a cobrar importancia en estados con alta fragmentación. Por lo tanto, el análisis de los efectos de la regla de distritos perdedores solamente incluirá elecciones con alta fragmentación, como se explicará más adelante.

Sin embargo, antes de esto cabe mencionar que del gráfico se desprende que únicamente en 8 de las 30 elecciones estudiadas el 50% o más de las y los candidatos triunfadores fueron del sexo femenino. Considerando que las mujeres son el 50% de las candidatas, estadísticamente se esperaría un resultado equilibrado. El hecho de que, a pesar de la

postulación paritaria, los hombres resultan electos en mayor medida que las mujeres⁸, implica que hay algún o algunos variables que afecta la probabilidad de su triunfo. A continuación se estudiará la factibilidad de que la postulación de mujeres perdedores en distritos perdedores sea uno de ellos.

LA REGLA DE LOS DISTRITOS PERDEDORES Y EL PORCENTAJE DE MUJERES ELECTAS

Al haber establecido que la regla de distritos perdedores no tendrá un impacto importante en las elecciones con baja fragmentación, se evaluará su efecto únicamente en elecciones en las cuales por lo menos tres partidos ganaron escaños y el partido ganador obtuvo el triunfo en máximo dos terceras de los distritos. Este límite se eligió con base en el criterio del INE que establece que los distritos perdedores es el tercio de los distritos donde el partido correspondiente obtuvo el porcentaje de votos más bajo en la última elección (INE/CG162/2015), por lo que, si un partido gana más de dos terceras de los distritos, sus distritos perdedores realmente son competitivos. Además, considerando la redistribución realizada por el INE en 2016, fue necesario excluir cinco estados, debido a la extensión de los cambios que sufrieron sus distritos, aunque se decidió incluir otros tres estados donde algunos distritos uninominales sufrieron ajustes menores.⁹ De tal manera, son trece las elecciones analizadas, siendo estas: las elecciones federales de la Cámara de Diputados de 2015, las elecciones de diputados locales de 2015 en Campeche, Chiapas, la Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí y Tabasco, así como las elecciones de diputados locales de 2016 en Aguascalientes, Quintana Roo y Veracruz.

En cada una de estas elecciones se analiza el porcentaje de candidatas que fueron nominadas por los dos partidos que ganaron más distritos de MR¹⁰ en sus distritos

⁸ Entre los 926 legisladores electos en las elecciones estudiadas, 546 fueron hombres, o sea el 59%.

⁹ Las entidades federativas que fueron excluidos son Durango, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas. Las entidades federativas con redistribución menor que se incluyeron son Aguascalientes, Quintana Roo y Veracruz.

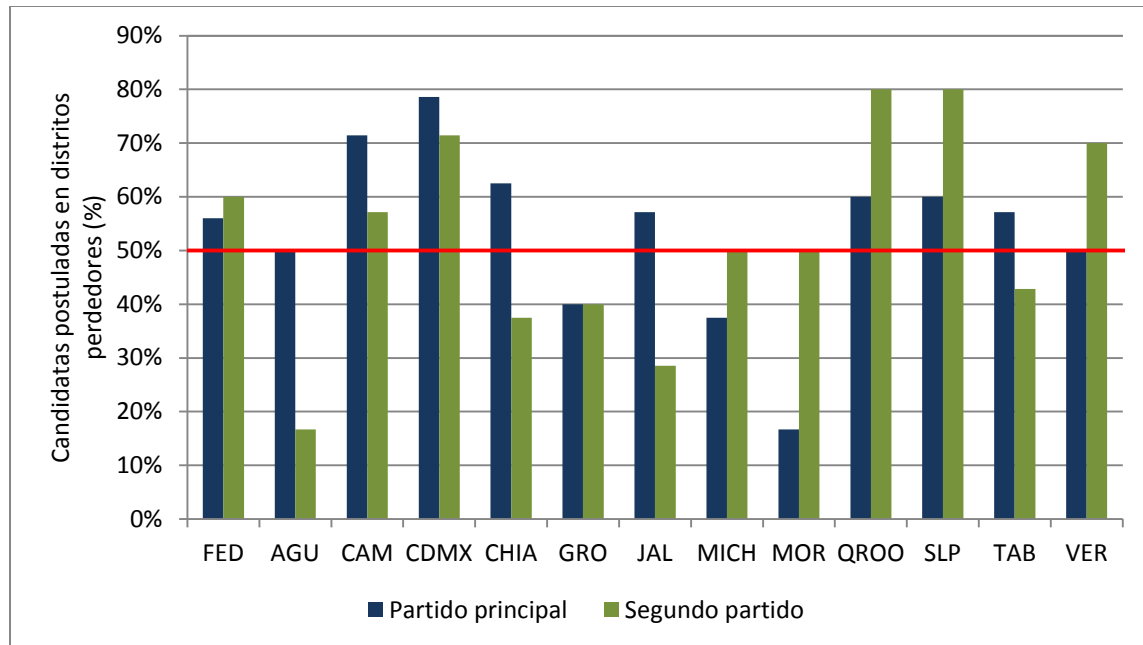
¹⁰ Cabe mencionar que en el caso de la Ciudad de México se estudian los partidos en segundo y tercer lugar, ya que el partido en primer lugar (Morena) fue de nuevo registro, por lo que no es posible determinar sus distritos perdedores. En Quintana Roo hubo dos partidos en segundo lugar

perdedores. Aunque las entidades federativas pueden determinar cómo aplicar la regla de los distritos perdedores, para tener resultados comparables se aplicó a todas las elecciones estudiadas el criterio que estableció el INE para las elecciones federales de 2015, lo cual implica verificar que no haya “sesgo evidente” en la postulación de candidatos y candidatas en el tercio de los distritos donde el partido alcanzó la menor votación en las elecciones anteriores (INE/CG162/2015). En los casos donde los partidos estudiados participaron en coalición en la última elección o en la elección inmediata anterior, la votación de la coalición fue dividida según la regla de división paritaria de 2014, según la cual los votos emitidos a favor de partidos coaligados se distribuyen igualitariamente entre ellos y en caso de fracción los votos correspondientes se asignan a los partidos de más alta votación (LEGIPE, artículo 311.1, inciso c). Cabe mencionar que esto es una simplificación del procedimiento que usa el INE, según el cual, en caso de coaliciones flexibles o parciales (que postulan candidatos compartidos en algunos distritos y candidatos propios de cada partido en otros), se revisa por separado los distritos perdedores de la coalición y de los partidos políticos integrantes de la misma.

Ahora bien, la hipótesis de este análisis es que no haya una relación clara entre el porcentaje de candidatas postuladas en distritos perdedores y el porcentaje de mujeres ganadoras por el principio de MR. Esta hipótesis se basa en dos argumentos principales. Primero, la regla de distritos perdedores prohíbe la postulación de “solamente” candidatos de un género en estos distritos, lo cual no constituye una obligación de una postulación paritaria y deja un margen amplio de interpretación. Por lo tanto, es de esperar que la falta de claridad de la regla resulte en una gran diversidad en la aplicación de la misma. Esto se puede desprender del siguiente gráfico, el cual muestra el porcentaje de mujeres compitiendo en los distritos perdedores de los partidos en primero y segundo lugar en las trece elecciones estudiadas.

(PAN y PVEM), cada uno con tres escaños de MR, pero solamente se incluye al PVEM en la investigación ya que el PAN no postuló candidatos en la totalidad de los distritos uninominales.

Gráfico 3. El porcentaje de mujeres postuladas en distritos perdedores
por los dos partidos más exitosos



Fuente: Elaboración propia

Lo primero que se puede observar en el Gráfico 3 es la gran diversidad que existe en el porcentaje de mujeres postuladas en los distritos perdedores, variando esta cifra entre el 16.67% y el 80%, por lo que se puede asumir que ambos de estos porcentajes cumplen con la obligación de evitar la “notoria disparidad”, aunque demuestra que la autoridad la interpretó de manera altamente flexible. El segundo punto es que en 12 de los 26 casos observados, o sea casi la mitad, las mujeres representan el 50% o menos de las candidaturas. Esto es el caso más deseable para permitir la elección de mujeres, ya que implica que son el 50% o más de las candidaturas en los demás distritos, los cuales son considerados distritos intermedios y competitivos.

Además, como se desprende de la siguiente tabla, la diversidad en el porcentaje de mujeres postuladas en distritos perdedores varía significativamente en el caso de todos los partidos principales. Hay menos variedad en la postulación del PAN, que en las seis elecciones observadas postuló el 50% o más de mujeres en sus distritos perdedores.

El número de observaciones corresponde al número de veces que estos tres partidos alcanzaron el primero o segundo lugar en las trece elecciones estudiadas. No se incluye en la tabla el PVEM y el MC, ya que solamente alcanzaron estas posiciones en dos y una elección, respectivamente.

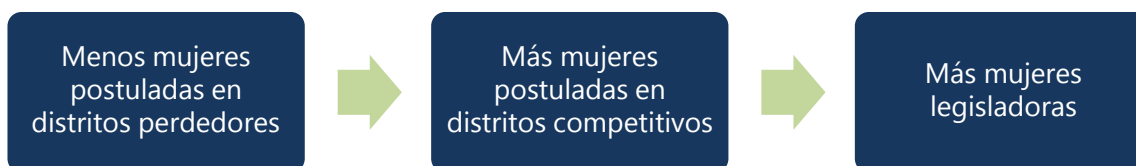
Tabla 1. Rango del porcentaje de mujeres postuladas por los tres partidos principales en sus distritos perdedores

Partido	Porcentaje mínimo	Porcentaje máximo	Observaciones
PRI	16.67%	71.43%	12
PAN	50.00%	80.00%	6
PRD	16.67%	78.57%	5

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, como segundo argumento, cabe señalar que el hecho de que no se postulan únicamente mujeres en los distritos perdedores no necesariamente conlleva que las mujeres sean postuladas en distritos competitivos. La relación entre la postulación de mujeres en distritos perdedores y el número de mujeres electas no es una relación directa, por lo cual se diluye el efecto posible de la regla, ya que el hecho de que las mujeres no sean postuladas únicamente en distritos perdedores no necesariamente conlleva que serán postuladas en distritos competitivos, sino que también es posible su postulación en distritos intermedios, sobre todo considerando que el número de distritos realmente competitivos depende de la fuerza electoral de cada partido e, incluso, de la coyuntura política en el momento de la elección.

Ilustración 1. Relación indirecta entre distritos perdedores y mujeres legisladoras



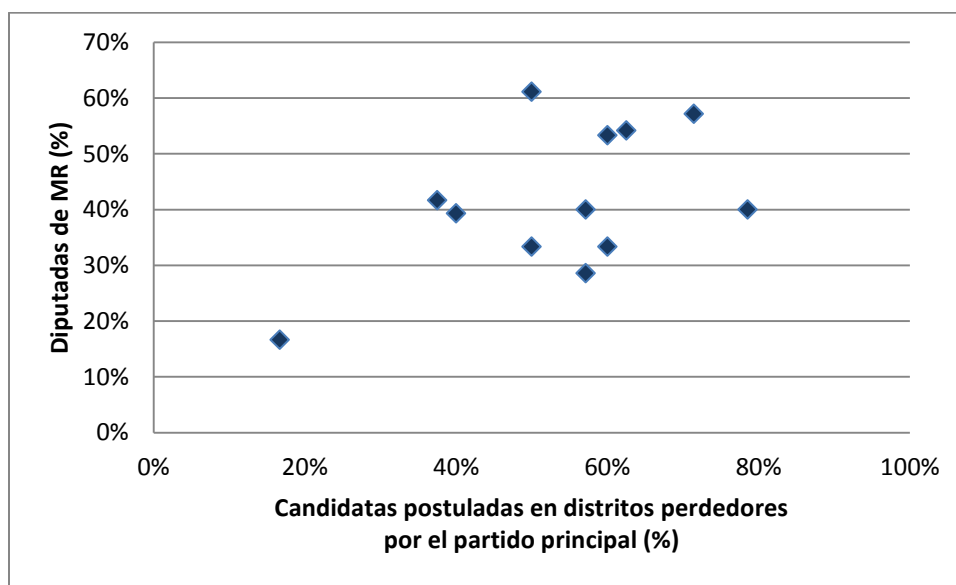
Fuente: Elaboración propia

Conforme a la participación de la Senadora Dolores Padierna Luna en las discusiones anteriores a la promulgación de la Ley General de Partidos Políticos, parece ser que las

legisladoras preocupadas por la tendencia de los partidos políticos de ubicar a las mujeres en los distritos menos competitivos estaban promoviendo una regla aplicando el principio de paridad en los distritos competitivos.¹¹ De tal manera, la aprobación de una regla prohibiendo la postulación de únicamente mujeres en distritos perdedores solamente es un proxy de su meta y que no puede tener efectos tan directos.

Considerando estas dos debilidades de la regla de los distritos perdedores, además de la gran variedad de factores adicionales que pueden llegar a afectar el resultado de una elección, se espera que la nueva regla tenga poco efecto sobre el porcentaje de mujeres que resultan electas en distritos uninominales. Para comprobar esta hipótesis se estudia la relación entre el porcentaje de mujeres postuladas en los distritos perdedores y el porcentaje de candidatas electas en las trece elecciones, realizando un análisis separado del partido principal y del partido en segundo lugar.

Gráfico 4. La relación entre las candidatas postuladas en distritos perdedores y las diputadas electas – el partido principal

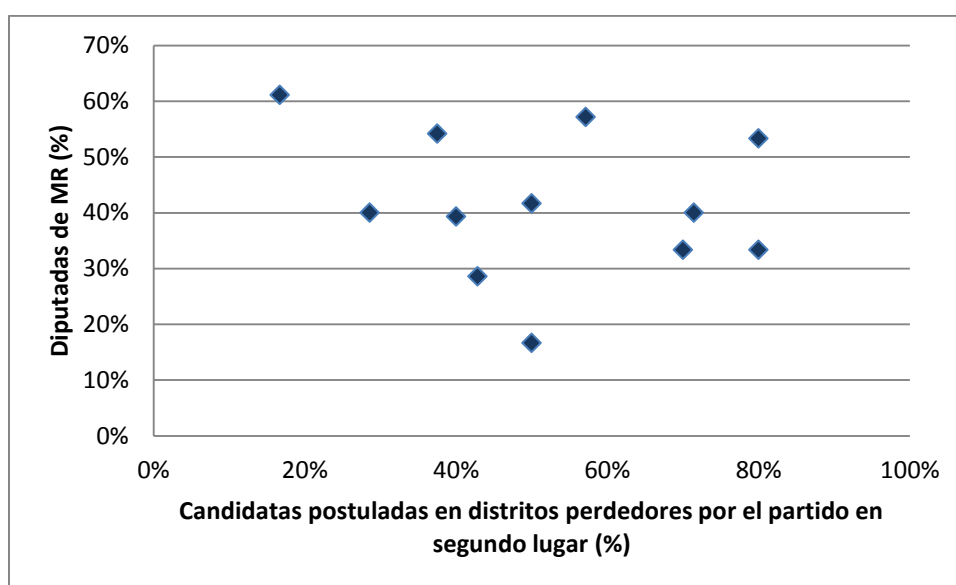


Fuente: Elaboración propia

¹¹ Senado de la República. Versión estenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014.

Del anterior gráfico se desprende que no hay una clara relación entre la postulación de candidatas en los distritos perdedores del partido principal y el porcentaje de mujeres electas. Parece existir una débil correlación positiva, pero eso es el sentido opuesto al esperado por las y los promotores de la legislación de la regla, quienes esperaron que al limitar el número de mujeres postuladas en distritos perdedores, más mujeres iban a llegar a desempeñarse como diputadas.

Gráfico 5. La relación entre las candidatas postuladas en distritos perdedores y las diputadas electas – el partido en segundo lugar



Fuente: Elaboración propia

En el caso de la postulación de mujeres del partido en segundo lugar en sus distritos perdedores, no se desprende correlación ninguna con la proporción de candidatas electas. De tal manera, se puede considerar que la hipótesis de que la nueva regla no iba a tener un impacto importante sobre la elección de mujeres ha sido comprobada, aunque con el debido reconocimiento del número limitado de observaciones incluidas en esta investigación. De tal manera, se puede concluir que la regla de distritos perdedores no tiene un impacto sobre la representación política de las mujeres.

CONCLUSIÓN

De la investigación realizada se desprende que la regla de distritos perdedores no tiene efecto significativo sobre el porcentaje de mujeres electas. El análisis de los datos relativos a los procesos electorales posteriores a la reforma de 2014 confirma las hipótesis planteadas: la regla en comento podría tener un impacto en caso de las elecciones con alto grado de fragmentación del voto, sin embargo, las problemáticas de diseño y el contexto político impiden que este sea visible. Revisemos las posibles causas de esa dinámica.

En primer lugar, la interpretación de la regla por parte de la autoridad electoral ha sido altamente flexible, aceptando a casi cualquier proporción de mujeres postuladas en los distritos perdedores. Los datos analizados en el apartado cuatro demuestran que bajo las nuevas reglas los partidos postulan entre 17% y 80% de mujeres en los distritos perdedores, lo que no refleja un equilibrio en los registros. Esa flexibilidad, especialmente cuando va en contra de las mujeres (con un alto número de postulaciones femeninas en los distritos perdedores) no puede tener un efecto favorable en la integración de los legislativos.

En segundo lugar, en pocas ocasiones la regla de distritos perdedores se aplica de manera efectiva. La lógica 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” (LGPP, artículo 3.5), nos hace esperar que los partidos distribuyan a las candidaturas femeninas y masculinas en sus distritos perdedores y, automáticamente, en los competidos y en los ganadores. Sin embargo, y como ha sido demostrado, el hecho de que los partidos no postulen a las mujeres en los distritos perdedores no significa que las van a postular en los distritos ganadores. En muchos contextos locales habrá partidos que técnicamente no tienen distritos ganadores, ya que en esquemas de partido dominante o bipartidismo incluso los distritos de mayores votaciones no se convierten en distritos ganadores. Por otro lado, los partidos políticos suelen tener un mejor pulso de las tendencias políticas en las entidades federativas y en los distritos en particular, y saben en cuáles de sus distritos de alta votación tienen posibilidades reales o mayores de ganar. Por ello, pueden, formalmente, cumplir con las reglas, e incluso postular a un número importante de mujeres en los distritos ganadores, pero en los distritos sin posibilidad real de victoria. En ese sentido, queda claro que evitar

que a las mujeres sean sobrerrepresentadas en los distritos perdedores no tiene un reflejo en su inclusión en los distritos ganadores, lo que hace pensar en que la redacción específica de la regla no refleja la intención de fomentar de manera efectiva las posibilidades de que las mujeres queden electas. Para lograrlo, probablemente habría que establecer la obligación de postulación equilibrada en los distritos ganadores.

Tercero, es complicado determinar cuáles son los distritos perdedores de los partidos políticos. Esto en parte se debe a los recientes procesos de redistribución por los que están pasando todas las entidades federativas. Los cambios profundos en la geografía electoral dificultan la identificación de las tendencias en el voto y exigen cálculos complejos para identificar la votación que un partido dado recibiría en el nuevo distrito. Adicionalmente, ese cálculo (realizado a partir de las votaciones recibidas a nivel casilla) no necesariamente refleja correctamente las tendencias en la votación y puede que no sean el mecanismo efectivo para las predicciones futuras.

Por otro lado, en las entidades federativas existe una alta volatilidad electoral. Es común que entre una y otra elección los cambios en las preferencias de los votantes son importantes. Por ejemplo, puede variar no solamente el número de distritos ganados por un partido político, pero también el cuáles distritos gana el partido (véase, por ejemplo, las diferencias en los resultados electorales en Coahuila, entre la elección federal de 2012 y la local de 2014). En los últimos años se dieron también fenómenos de reconfiguración de la escena política en varias entidades federativas, que implicó paso a una fragmentación del voto muy marcada. Por ejemplo, el estado de Morelos sufrió una importante reconfiguración en términos de preferencias electorales; ese fue también el caso de Tabasco y el Distrito Federal, ahora Ciudad de México. En un contexto similar los distritos perdedores/ganadores de una elección no tienen mucho que ver con las tendencias de la otra.

A pesar del número limitado de las elecciones analizadas, podemos concluir que la regla de distritos perdedores no tiene mayor impacto sobre el número de mujeres electas a cargos legislativos. Es más, el hecho de que sea frecuente que la concentración de la votación a

favor de uno o dos partidos políticos les permite ganar todos los distritos uninominales¹², indica que, en el contexto político de México, en el que el sistema electoral mixto convierte a una importante parte de las entidades en sistemas de partido dominante o bipartidismo, la aplicación de los distritos perdedores pierde cualquier sentido. Esa situación está agravada por la ambigüedad de las reglas aplicables que no establece reglas claras para la proporción de mujeres permitidas y no señala cómo se debe determinar los distritos perdedores. Finalmente, queda la posibilidad de que otros factores, como la distribución de recursos para las campañas, la experiencia política o la cultura política afecten las posibilidades reales de que las mujeres queden electas. Sin embargo, su análisis requiere de futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Cazarín Martínez, Angélica. 2011. Democracia, género y justicia electoral en México. México: TEPJF
- Cofipe. Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales. 1993. México: Instituto Federal Electoral
- . 2002. México: Instituto Federal Electoral
- . 2008. México: Instituto Federal Electoral
- Dahlerup, Drude, Zeina Hilal, Nana Kalandadze y Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu. 2013. *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: IDEA International, Unión Inter-Parlamentaria, Universidad de Estocolmo
- Gilas, Karolina M. 2014. Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas. Serie Cuadernos de Divulgación. México: TEPJF

¹² En las elecciones de 2015, ese fue el caso de Jalisco, Colima, Sonora, Guanajuato, Yucatán y Nuevo León; en las de 2016, se trata de Chihuahua, Aguascalientes, Sinaloa, Tamaulipas y Quintana Roo.

INE/CG162/2015. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputadas y diputados al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2014-2015. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/04_Abril/CGesp201504-04/CG_esp_201504-4_ap_1.pdf (consultado el 17 de agosto de 2016).

INE/CG63/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, se emiten criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local. Disponible en http://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/AR_OI/INE-CG63-2016.pdf (consultado el 17 de agosto de 2016).

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

Senado de la República. Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 19 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1494> (consultada el 21 de septiembre de 2016).

Senado de la República. Versión estenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014. Disponible en

http://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma_estado/reu/docs/version_130514.pdf

(consultada el 21 de septiembre de 2016).

Sentencia SUP-RAP-103/2016 y acumulados. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00103-2016.htm> (consultada el 23 de septiembre de 2016).

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> (Consultado el 22 de septiembre de 2016)

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