

Esperanza Palma | Beatriz Rangel Juárez

Avances y perspectivas de la democracia paritaria en los procesos electorales locales y federales de 2018

Avances y perspectivas de la democracia paritaria en los procesos electorales locales y federales de 2018

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Avances y perspectivas de la democracia paritaria en los procesos electorales locales y federales de 2018

Esperanza Palma, Beatriz Rangel Juárez

Coordinadoras

Primera edición: enero de 2022

D.R. © 2021 Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,

Col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

D.R. © 2021 Siglo XXI editores, S.A. de C.V.

Cerro del Agua núm. 248, Col. Romero de Terreros,

alcaldía Coyoacán, 04310, Ciudad de México

D.R. © 2021 Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C.

Moctezuma núm. 34, Col. La Noria, alcaldía Xochimilco,

16030, Ciudad de México

ISBN electrónico INE: 978-607-8790-64-7

ISBN electrónico Siglo XXI editores: 978-607-03-1193-2

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida ni transmitida de ninguna forma o por ningún medio sin el permiso previo, por escrito, de los sellos editores.

El contenido es responsabilidad de las y los autores
y no necesariamente representa el punto de vista del INE.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Esperanza Palma | Beatriz Rangel Juárez

Avances y perspectivas de la democracia paritaria en los procesos electorales locales y federales de 2018

Índice

Presentación

Martín Faz Mora.....7

Prólogo

Angélica Cazarín Martínez.....11

Introducción

Esperanza Palma y Beatriz Rangel Juárez.....14

Representación descriptiva y sustantiva

Capítulo 1.

¿Por qué (no) ganan las mujeres? La representación descriptiva de las mujeres en las elecciones de 2018

Karolina M. Gilas21

Capítulo 2.

Continuidad y cambios en los perfiles sociodemográficos de las y los diputados en cinco legislaturas federales (2006-2018)

Esperanza Palma.....47

Capítulo 3.

Índice de representación sustantiva de las mujeres: una propuesta para medir la representación de las mujeres en los congresos

Lorena Vázquez Correa70

Experiencias y procesos electorales locales

Capítulo 4.

De cuántas a quiénes: las diversas lecturas a las disposiciones legales para la integración de la LXXXV Legislatura del Congreso de Nuevo León y su impacto en el origen partidista de las diputadas

Miriam Hinojosa Dieck.....103

Capítulo 5.

Confinamiento electoral de las mujeres en la distribución de candidaturas de alcaldías en las elecciones de 2018

Vanessa Góngora Cervantes y César Vladimir Martínez Arango139

Capítulo 6.	
Redes locales de mujeres electas: la experiencia de las síndicas de Oaxaca Marisol Vázquez Piñón y Gustavo Meixueiro Nájera	189
Capítulo 7.	
La paridad de género en el estado de Guerrero. Acciones formales y resultados del periodo 2014-2018 Cinthya Citlali Díaz Fuentes	215
Capítulo 8.	
La representación política en la candidatura al cargo de gubernatura en Tabasco Delia Dersydalia Calderón Crespo e Idmara de la Candelaria Crespo Arévalo	253
Capítulo 9.	
La ruta de la democracia paritaria en Tamaulipas Nohemí Argüello Sosa	275
Capítulo 10.	
Una inclusión prudente. Reforma de junio de 2019 al artículo 2° de la Constitución federal Eva Barrientos Zepeda	300

Paridad, partidos políticos e instituciones garantes

Capítulo 11.	
Indicadores sobre la igualdad de género en los partidos políticos en México: una ruta hacia la igualdad sustantiva Rosa María Mirón Lince y Sofía Judith Pérez Barrera	335
Capítulo 12.	
La elección de las mujeres en 2018: precedentes alcanzados y nuevos retos para la tutela efectiva de sus derechos políticos y electorales Beatriz Rangel Juárez	359

Conclusiones

Esperanza Palma y Beatriz Rangel Juárez	383
---	-----

Acerca de las y los autores	391
--	-----

Presentación

Con las reformas constitucionales de 2014 y 2019 se concretó un proceso de lucha histórico en la búsqueda de la paridad sustantiva dentro de la arena político-electoral. Con dichas modificaciones se establece la obligatoriedad constitucional de observar el principio de paridad en la integración de todos los poderes de la Unión; se trata del principio socialmente reconocido como “Paridad en todo”.

Ello ha implicado un hito fundamental en nuestra concepción y conformación del poder político, pero también en las propias relaciones que subyacen en la estructura de nuestra sociedad. Por ello, celebro la publicación de la presente obra, pues constituye un esfuerzo intelectual y colectivo para dar cuenta de los resultados, avances y pendientes de la democracia paritaria tras las elecciones federales y locales a las que fuimos convocados y convocadas en 2018.

La obra es coordinada por Esperanza Palma y Beatriz Rangel con el objeto de desplegar y estudiar diversas hipótesis en torno a los mecanismos a través

de los cuales se implementó la paridad, así como sus primeros efectos tanto a nivel local como federal. Se trata de un esfuerzo de especialistas que articulan, desde una perspectiva comparada, reflexiones vitales sobre el andamiaje normativo de la paridad y sus efectos, con los matices que ello conlleva en un país multicultural como el nuestro.

Así, por ejemplo, la primera parte de este libro se centra en el estudio de la representación descriptiva y sustantiva, a través de tres capítulos que nos permiten, de un vistazo, tener una radiografía clara sobre el progreso en las candidaturas de mujeres y la concreción de gobiernos paritarios.

Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas; desde un lente sugestivo, por ejemplo, Karolina Gilas pone en perspectiva ese discurso triunfalista para hacer emerger los claroscuros en la implementación de la paridad en candidaturas. Mientras ha habido avances notables, nos señala la autora, también es cierto que “la heterogeneidad normativa, la ambigüedad de ciertas legislaciones y la falta de coherencia en la interpretación de las normas han impedido la implementación de la paridad en algunos lugares”. Es así que en entidades como Campeche y Jalisco se vivió un retroceso en el número de mujeres diputadas electas; o en Michoacán y Guerrero, donde no hubo cambios y el dominio de diputaciones masculinas mantuvo los mismos niveles que en procesos anteriores; y cuando este análisis alcanza el nivel municipal, se advierte la inmensa brecha aún existente.

Por su parte, el artículo desarrollado por Esperanza Palma analiza el comportamiento en la conformación del Congreso federal desde la óptica del diseño y aplicación de las cuotas de género, permitiendo advertir que el avance no solo fue cuantitativo en cuanto a curules ocupadas por mujeres, sino que ello se tradujo, con el paso de las legislaturas, en la incorporación de nuevas agendas legislativas y el impulso de temas con perspectiva de género, promoviendo un círculo virtuoso que ha tenido como corolario, por poner un ejemplo, la reforma de paridad en todo.

La segunda sección de esta obra despliega una rica variedad de experiencias desde el ámbito local, abordada desde la pluma no solo de académicas, académicos y especialistas en paridad y elecciones, sino de funcionarias y funcionarios de organismos electorales en diversas entidades federativas, es decir, los capítulos se nutren con la experiencia de primera mano de quienes han estado inmersos en la implementación de la paridad en el ámbito local y nos guían por las diferentes realidades a las que se ha enfrentado la garantía del principio de paridad en las candidaturas y, por ende, en la conformación de gobiernos a nivel local.

Este nivel de análisis, más allá de los estudios clásicos de la ciencia política, se centra, por ejemplo, en el impacto de las llamadas cuotas de género como parte del andamiaje institucional y jurídico electoral, sobre el desmontaje de los estereotipos de género en la definición de candidaturas, al establecerse como una medida de nivelación que lo que ha hecho es garantizar, o al menos permitir un avance en el principio de igualdad en las candidaturas; además, expone la violencia política en razón de género desde una mirada novedosa, en relación con el estudio de las diferencias y brechas en el financiamiento para el gasto de campañas con perspectiva de género, así como la forma innovadora en que se puede y debe vincular la paridad con otras formas de inclusión, como se analiza en el caso de la representación indígena.

Se trata en todos los casos de estudios que aportan al debate mucho más que el análisis meramente normativo o formal de la relación candidaturas-espacios de gobierno.

Finalmente, la tercera sección se compone de dos capítulos que estudian la relación de la paridad con los partidos políticos y las instituciones garantes de este principio en el ámbito electoral. Es decir, concentra dos estudios desde la óptica institucional que nos permiten advertir el estado que mantiene la lucha por la igualdad de género en la vida interna de los partidos políticos, fundamental no solamente respecto a la definición de candidaturas, sino

a la determinación de la agenda pública en general; y por otro lado, el rol que han jugado las instituciones en la tutela de este principio, partiendo del reconocimiento de la existencia de una desigualdad estructural que define y da cuerpo, no solo en el ámbito electoral, a un sinnúmero de prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

La lectura de *Avances y perspectivas de la democracia paritaria en los procesos electorales locales y federales de 2018* es fundamental para todos quienes estamos insertos de una u otra forma en la vida político-electoral de nuestro país, ya sea en la arena práctica o desde la academia, pues nos obliga a mirar detenidamente, después de un frío análisis sobre el estado de la paridad, nuestros pasos de cara a garantizar el principio constitucional de paridad en la vida pública. En los últimos años se han dado avances importantes en la materia, tanto a nivel social como en el ámbito político, sin embargo, las brechas son evidentes y nos obligan a redoblar nuestros esfuerzos por tutelar este principio de igualdad en la materia electoral.

Por ello, invito a realizar una lectura cuidadosa de este texto que el Instituto Nacional Electoral ha decidido coeditar con la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), pues se trata de una obra que nos ayuda a repensar la paridad no solo como una medida de nivelación, sino como un principio fundamental de cualquier democracia que aspire a ser plena en la conformación de un Estado de derecho más justo, solidario e incluyente.

Martín Faz Mora
Consejero Electoral del
Instituto Nacional Electoral

Prólogo

La Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) tiene sus raíces en el trabajo desarrollado por el Grupo Especializado en Estudios Electorales del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECOSO). La SOMEE se constituyó como una asociación civil en 1986 por iniciativa de un grupo de estudiosos, con el propósito de promover la investigación teórica y empírica en todos los aspectos de la materia electoral y temas afines, buscando además fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias al respecto; apoyar la difusión de los trabajos de los asociados; publicar libros, revistas, folletos y artículos, promoviendo con ello actividades de estudio y capacitación en la materia para contribuir a la formación y difusión de los valores democráticos en la sociedad.

La SOMEE se ha consolidado como la asociación civil más longeva en el país dedicada a estudiar el fenómeno electoral. La organización de más de treinta congresos nacionales e internacionales y la publicación de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, en su vigésimo quinta edición, que de forma ininterrumpida se han llevado a cabo, dan cuenta de su actividad, pertinencia y vigencia.

Quienes integran la asociación no sólo han sido testigos de los cambios del sistema electoral y de partidos por el que ha transitado México, sino que han documentado esos cambios, analizándolos desde diversas perspectivas y enfoques. Desde entonces, la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales ha nutrido el debate académico y ha coadyuvado a la creación de espacios de reflexión, deliberación y generación de propuestas para el desarrollo democrático de México y América Latina.

La SOMEE ha permanecido en el tiempo sobre la base del trabajo comprometido de sus asociados, quienes sin arriesgar su libertad de pensamiento y de expresión han logrado hacer de la asociación un referente nacional e internacional en la temática electoral. Ahora, frente a los tiempos de cambio político que estamos viviendo, se busca conmemorar las aportaciones de la SOMEE a la democracia, así como proporcionar desde la academia elementos para el modelado de nuevos diseños institucionales que se adapten a un emergente y siempre dinámico esquema político.

Desde una nueva iniciativa y forma de trabajo, la SOMEE fundó sus Grupos de Trabajo (GT) en 2016. Con los GT, la SOMEE, por un lado, consolida la producción científica sobre las temáticas que tradicionalmente han conformado las mesas de trabajo de sus congresos anuales, estimulando la integración de los participantes asiduos a esas mesas en equipos sólidos y estables; y, por otro lado, abre nuevos espacios de reflexión y producción científica para que personas asociadas interesadas y especializadas en una misma área temática conformen redes de cooperación e intercambio científico, con el fin de profundizar y comprender realidades cada vez más complejas, asociadas a temas político-electorales en los espacios locales, nacionales e internacionales, o lo que hoy en materia de ciencia y tecnología en México se ha denominado como la apropiación social del conocimiento.

En este contexto, vínculos virtuosos que a lo largo de más de tres décadas se han establecido con organismos electorales nacionales e internacionales, hoy rinden nuevos frutos. La muy productiva sinergia que desde 2008 se ha establecido con el entonces Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional

Electoral, ha potenciado la difusión y conocimiento de la materia electoral en México y el extranjero.

Hoy el INE y la SOMEE suman nuevamente sus esfuerzos para poner a disposición del público en general la Colección Estudios Electorales, que integrará la publicación de una serie de libros que abordarán la materia electoral desde diversos enfoques, acompañados por la prestigiosa casa editorial Siglo XXI. Dichos libros son producto de los GT adscritos a la SOMEE, grupos que aglutinan y dan cobertura a asociados con intereses temáticos similares, donde el trabajo incentivado por sus integrantes trasciende las acciones anuales de los congresos y deriva en productos que, sin duda, enriquecerán la generación de conocimiento en temas específicos, pero siempre en torno al tema electoral.

El primer volumen de la colección es un punto de orgullo para la SOMEE. El GT Estudios de Género elaboró una espléndida investigación sobre la aplicación del principio de paridad en las elecciones de 2018. Este trabajo colectivo muestra la ruta que tuvo que seguir la paridad, desde las tímidas cuotas, para su implantación como un principio constitucional del sistema electoral mexicano, en 2014, y a partir de 2019 como principio de integración de todas las instancias de gobierno. El abordaje parte de pertinentes preguntas de investigación, que se enfrentan desde la reflexión teórica, la presentación de alternativas metodológicas y el análisis de casos concretos. Estamos convencidos de que se trata de una muy relevante aportación para la revisión del desarrollo del movimiento por la paridad que se ha abierto paso, no sin dificultades, en nuestro país.

Angélica Cazarín Martínez

Presidenta del Consejo Directivo de la
Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C.

Introducción

Esperanza Palma
Beatriz Rangel Juárez

El movimiento por la paridad ha generado una de las grandes discusiones de fines del siglo XX y principios del XXI para transformar tanto las leyes electorales como la estructura profunda de poder entre los géneros que subyace a las democracias liberales.¹ A pesar del valor universalista de la igualdad, los mecanismos de selección y representación de la democracia no han logrado remontar la situación de permanente discriminación que sufren las mujeres en política y otros ámbitos de la vida social. Las cuotas de género y la paridad han sido medidas cruciales para combatir la desigualdad política.

Después de luchas de actores críticos, de sucesivos diseños de las reglas para el acceso de las mujeres a la representación y a golpe de sentencias, el Congreso mexicano aprobó en 2019 “la paridad en todo” en todos los órdenes de gobierno, además de las candidaturas a los congresos, que ya se había logrado en 2014. Si bien el movimiento por la paridad no inició en

1 Ver Rosa Cobo (2004), “Sexo, democracia y poder político”, en *Feminismo/s*, núm. 3 (junio), pp. 17-29, y Eléonore Lépinard (2007), “The contentious subject of feminism: Defining women in France from the second wave to parity”, en *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 32(2), 375-403.

nuestro país, con esta reforma y sus indiscutibles efectos en la composición casi paritaria del Congreso instalado en 2018 (Cámara Baja 49.2% de mujeres; Senado, 49.3%) y de los congresos locales, México se ha colocado a la vanguardia mundial en materia de acceso de mujeres a los cargos públicos.

La medida y los resultados de las elecciones de 2018, en las cuales aplicó este principio político, han abierto una serie de preguntas de investigación: ¿Qué impacto ha tenido la paridad en las candidaturas y la composición del Congreso federal y de los congresos locales? ¿Cómo podemos medir estos avances? ¿Cómo se vincula la paridad con otras formas de inclusión y representación como la representación indígena? ¿Cuáles son las particularidades de las lógicas locales? ¿Qué repercusiones ha tenido la paridad en las agendas y la conformación de los órganos de dirección de los partidos? ¿Qué papel han jugado las instituciones electorales en la implementación y vigilancia de la paridad y en la protección y tutela de los derechos políticos de las mujeres?

La presente publicación se centra en estas interrogantes y tiene por objetivos analizar el avance del principio de paridad en el proceso electoral de 2018, así como las tensiones y resistencias que ha generado dentro de los partidos la violencia política de género, y proponer un conjunto de hipótesis e indicadores sobre la democracia paritaria y los temas pendientes en la agenda de la paridad. Este volumen es el resultado del debate y análisis novedoso conjunto de personas académicas y de funcionarias de los Organismos Públicos Locales electorales que han estado a cargo de la instrumentación del principio de la paridad a nivel local, y está dirigido a un público amplio en tanto será de utilidad para el trabajo académico y para la labor desarrollada por las personas responsables de la implementación y vigilancia de la paridad.

La obra consta de 12 capítulos organizados en tres líneas de reflexión que forman las tres secciones en las que se divide: 1. Representación descriptiva y sustantiva; 2. Experiencias y procesos electorales locales; y 3. Paridad, partidos políticos e instituciones garantes. En cada una se aborda un conjunto de problemas.

La primera sección, compuesta por los trabajos escritos por Karolina Gilas, Esperanza Palma y Lorena Vázquez Correa, analiza problemas clásicos de los estudios sobre la representación: la representación descriptiva, es decir, cuántas mujeres han logrado ganar cargos de elección y en dónde ha funcionado mejor el principio de paridad; cuáles son las características de las y los representantes en el contexto de las cuotas y la paridad, y en qué medida un mayor número de mujeres en estos espacios supone más legislación para ampliar sus derechos, es decir, cuál es el vínculo entre la representación descriptiva y la representación sustantiva.

La segunda sección examina temas cruciales de la agenda de la democracia paritaria: el diseño de la norma y la aplicación de la paridad en procesos electorales locales de distintas entidades del país, la composición de algunos congresos, la selección y distribución de candidaturas de mujeres en presidencias municipales y en algunas gubernaturas, así como las resistencias al cambio que ha generado este principio, las cuales en muchas ocasiones se expresan como violencia política. Estas problemáticas se analizan con las aportaciones de Miriam Hinojosa Dieck, Vanessa Góngora Cervantes y César Vladimir Martínez Arango, Marisol Vázquez Piñón y Gustavo Meixueiro Nájera, Cinthya Citlali Díaz Fuentes, Delia Dersydalia Calderón Crespo e Idmara de la Candelaria Crespo Arévalo, y Nohemí Argüello Sosa. El avance de la paridad ha enfrentado resistencias en el acceso de las mujeres en los cargos de elección popular y ha puesto en evidencia los sesgos de género de los partidos políticos, sobre todo en la selección a cargos ejecutivos. Sin embargo, como muestran las investigaciones, los resultados por entidad son diversos y desiguales.

Esta sección cierra con el trabajo de Eva Barrientos Zepeda, quien reflexiona sobre la compleja relación entre los sistemas normativos indígenas y la paridad, así como el papel que ha jugado el Poder Judicial en garantizar la participación política de las mujeres indígenas.

En la última sección del libro se abordan dos tipos de problemas: por un lado, los indicadores de igualdad dentro de los partidos políticos y, por otro,

el papel crucial que han jugado las instituciones electorales en la tutela y protección de los derechos político-electorales de las mujeres frente a prácticas discriminatorias y de violencia política. Estos problemas son analizados por Rosa María Mirón Lince y Sofía Judith Pérez Barrera, y por Beatriz Rangel Juárez.

Representación descriptiva y sustantiva

Capítulo 1

¿Por qué (no) ganan las mujeres? La representación descriptiva de las mujeres en las elecciones de 2018

Karolina M. Gilas*

Introducción

Las elecciones de 2018, las más grandes celebradas en México hasta entonces, han marcado un importante avance en la representación descriptiva de las mujeres. No solamente el Congreso federal ha quedado integrado de manera paritaria, sino que se logró un equilibrio de género en los congresos estatales, con un promedio nacional de 49.78%, y un considerable avance a nivel municipal debido al incremento de mujeres en los cargos de presidentas municipales (de 5.3 a 28.14%), síndicas (de 7.51 a 62.2%) y regidoras (de 7.23 a 50.65%) (Gilas, 2020).

La implementación del principio de paridad para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular ha resultado una medida altamente efectiva para el avance de la igualdad de derechos. Sin embargo, el enorme progreso y la implantación de las candidaturas femeninas no ha sido todavía para todas.

* Correo electrónico: kmgilas@politicas.unam.mx

La heterogeneidad normativa, la ambigüedad de ciertas legislaciones y la falta de coherencia en la interpretación de las normas han impedido la implementación de la paridad en algunos lugares. Por ejemplo, algunos congresos estatales han registrado una disminución en el porcentaje de mujeres diputadas (Campeche y Jalisco), mientras que otros siguen dominados por hombres (Michoacán y Guerrero). En otros espacios, el avance a nivel municipal se ha visto obstaculizado, impidiendo que las mujeres reviertan la histórica tendencia de exclusión (por ejemplo, en Morelos, donde únicamente 15.75% de las presidencias municipales están ocupadas por mujeres, o en Guerrero, donde su representación en estos cargos es de 19.75%).

El presente trabajo explora las tendencias de los resultados electorales de 2018, enfocándose en factores que pueden explicar las deficiencias en la implementación de la paridad. Para ello, en el segundo apartado se analiza el concepto de la representación política de las mujeres y la adopción de las acciones afirmativas como mecanismos idóneos para revertir la discriminación en el ejercicio de los derechos políticos que históricamente ha sufrido la población femenina. En el tercer apartado se aborda la evolución de las cuotas de género en México, así como el contexto normativo de las elecciones de 2018. El apartado cuarto está dedicado al análisis de los resultados electorales de 2018 y a la identificación de los posibles factores explicativos para los casos de mayor éxito y de deficiencias más graves. Finalmente, en el apartado cinco, se concluye acerca del impacto de la legislación, las medidas adicionales y las interpretaciones realizadas por las autoridades para el éxito electoral de las mujeres.

Marco teórico de la representación política de las mujeres y las medidas para su fortalecimiento

Históricamente, las mujeres han sido excluidas de la participación política y la toma de decisiones públicas. Sus características biológicas y su rol reproductivo sirvieron para justificar sujeción al dominio masculino y su

reclusión a las tareas domésticas y de cuidado. La lucha por el reconocimiento de la autonomía de las mujeres fue larga y se centró, en su primera etapa, en la consecución del sufragio, visto como un camino hacia la conquista de otros derechos y de la igualdad frente a los hombres (Schnapper, 2004).

Las esperanzas puestas en la participación política, en particular en la selección de gobernantes y representantes, resultaron ser vanas. El sufragio fue insuficiente para que las mujeres lograran representación sustantiva y se promovieran políticas encaminadas hacia las transformaciones sociales que les permitieran el ejercicio pleno de los derechos. Las mujeres se vieron obligadas a emprender, por separado, las luchas por el acceso a los espacios del poder, a los espacios educativos y económicos, y por el control sobre su propio cuerpo (González *et al.*, 2016).

La escasa presencia de las mujeres en los espacios de poder ha llevado a la necesidad de replanteamientos teóricos y prácticos del funcionamiento de los mecanismos de representación. La conceptualización clásica de Pitkin (1967) –quien concibe la función de representar como “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos”– ha sido discutida y cuestionada a partir de su capacidad para explicar la situación y realización de los intereses de las mujeres (Childs y Lovenduski, 2013).

Para Pitkin, la representación política es un concepto multifacético en el cual convergen simultáneamente sus cuatro dimensiones: 1) la formal, que identifica el vínculo entre el principal y el agente a través de los mecanismos institucionales que generan la autorización para que el agente actúe a nombre del principal, y de control, mediante los cuales los electores pueden castigar a los representantes que no cumplen con su mandato; 2) la simbólica, que se basa en la idea de suplir al agente y el significado que tiene para el principal; 3) la descriptiva, que se centra en la idea de la semejanza entre representantes y la ciudadanía representada y, finalmente, la 4) sustantiva, que señala que las personas representantes deben actuar en nombre y a favor de los intereses de quienes representan.

El desarrollo conceptual de Pitkin ha sido criticado desde la perspectiva feminista (Childs y Lovenduski, 2013). En la literatura se ha señalado la debilidad de esa construcción al establecer relaciones entre las cuatro dimensiones de la representación (Lovenduski, 2005; Bratton y Ray, 2002), y se ha propuesto reformular las dimensiones a partir de la perspectiva feminista (Dovi, 2007) para que se adapten a otras conceptualizaciones de la democracia (Mansbridge, 2003). También se ha analizado la relación entre las cuatro dimensiones rechazando su separación o establecimiento de una jerarquía entre ellas. Así, por ejemplo, Celis (2008) considera que representar significa hacer presentes a las mujeres en al menos una de las cuatro dimensiones (formal, descriptiva, simbólica o sustantiva). Otros análisis levantan cuestionamientos relativos al significado de representación, apuntando a que ésta debiera ser vista no sólo como la expresión, sino como la realización de los intereses (Dahlerup, 2014; Galligan, 2007; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2014).

Una parte importante de este debate se centró en las condiciones necesarias para materializar la representación sustantiva de las mujeres o, en otras palabras, garantizar la expresión y realización de sus intereses. Más allá del amplio debate acerca de qué significa representar los intereses (referencias) y cuáles son –si es que existen– los intereses de las mujeres, parece haber consenso acerca de una primera condición mínima para que surja la representación sustantiva: ésta no se puede lograr sin la presencia (Philips, 1995). La presencia es indispensable para la deliberación democrática y para la agregación de los intereses en los espacios de representación y toma de decisiones, y permite que las diferentes visiones y experiencias que tienen las personas pertenecientes a diversos grupos sean visibles en el debate. Cabe destacar que la semejanza entre las personas representantes y las personas representadas va, en este sentido, más allá de las características “visibles” (como género, etnicidad e idioma), para enfatizar la importancia de las experiencias compartidas entre quienes pertenecen a diversos colectivos o grupos (Mansbridge, 2003).

De ahí que el nuevo foco de atención académica y política llegaron a ser, desde la década de 1990, las medidas afirmativas encaminadas a fortalecer la

presencia de las mujeres en los espacios de representación. Las democracias modernas buscaban mecanismos para revertir la exclusión y discriminación vivida por diversas colectividades, en particular, por las mujeres (Htun, 2016). Estas rutas resultaron ser políticas públicas para fomentar la igualdad sustantiva en diversos ámbitos, por un lado, y las cuotas de género como herramientas para impulsar la representación política, por el otro. América Latina optó, predominantemente, por el modelo de las cuotas.

Las cuotas de género son consideradas una herramienta que de forma efectiva y rápida permite lograr grandes resultados en la inclusión de las mujeres en los espacios de representación (Dahlerup y Freidenvall, 2005). La adopción de mecanismos especiales para fomentar la representación se justifica porque “se requiere un tratamiento diferenciado para compensar las discriminaciones existentes que generan estas desigualdades y así lograr una igualdad de hecho y una profundización de la democracia” (Moreira y Johnson, 2003: 17). Esto es especialmente necesario en el caso de las mujeres, que comprenden la mitad de la población y que han visto limitados sus derechos políticos “por la incidencia de relaciones históricas de subordinación y discriminación en las posibilidades reales que tengan de competir en condiciones de igualdad con los hombres” (Moreira y Johnson, 2003: 17).

Este tipo de medidas fueron aceptadas rápidamente debido a su gran efectividad. Por ejemplo, la implementación de cuotas en Costa Rica elevó la representación femenina del 19 al 35% en sólo una elección legislativa de 2002 (Dahlerup y Freidenvall, 2005: 28). En México, con las cuotas la representación descriptiva de las mujeres se elevó a cerca de 25% en su primer momento de aplicación, y a 37% cuando se logró su implementación reforzada en 2012 (González, Báez y Gilas, 2016).

Las diferencias en la efectividad de las cuotas dependen de su diseño específico y su compatibilidad con el sistema electoral. Caminotti y Freidemberg (2016) señalan que su capacidad de producir un incremento significativo en la representación femenina depende de cinco elementos: 1) el tamaño (porcentaje de mujeres que se debe postular); 2) el mandato de posición

(que obliga a postular mujeres en los lugares con posibilidades reales de victoria); 3) las sanciones por incumplimiento (en particular, la negativa o cancelación del registro de candidaturas); 4) el alcance de la cuota (en candidaturas suplentes, propietarias o ambas), y 5) la permisión de las excepciones al cumplimiento (por ejemplo, en caso de elecciones internas abiertas).

Si bien la literatura señala otros elementos relevantes para la implementación de las cuotas, como puede ser la actuación de las autoridades responsables por su aplicación y el control judicial (González *et al.*, 2016; Alanis, 2016), algunos trabajos apuntan a que la fortaleza de la cuota (es decir, su diseño) es el factor más importante para lograr avances en la representación descriptiva (Freidenberg y Flores-Ivich, 2016).

Contexto de las elecciones de 2018 y los antecedentes de la efectividad de las cuotas y la paridad

Las elecciones federales y locales de 2018 se celebraron bajo un marco normativo favorable para la participación política de las mujeres. El diseño de las medidas afirmativas aplicables en este proceso fue resultado de décadas de evolución normativa y de interpretación de las normas, lo que permitió lograr un esquema altamente efectivo.

México, al igual que la mayor parte de América Latina, ha transitado por la ruta de las cuotas desde la década de 1990. En el origen se trataba de meras recomendaciones hacia los partidos para que incorporaran un mayor número de mujeres en las listas de candidaturas (desde 1993), para pasar a la configuración de una cuota de género de 30-70 (en 1996) y, después, de 40-60 (en 2007). La implementación de las cuotas en aquellas épocas era limitada por las prácticas partidistas que evitaban su cumplimiento o la colocación de las mujeres en las posiciones ganadoras, y por las válvulas de escape previstas en la legislación, que excusaban su cumplimiento cuando los partidos celebraran “procedimientos democráticos de selección de candidaturas” (Sánchez, 2006: 33; Cazarín, 2011: 33; Chávez, 2014: 10; Palma y Chimal, 2012).

Fue a través de la actuación de las autoridades electorales y de las mujeres involucradas tanto en la sociedad civil como en la política que la cuota empezó a tomar fuerza. Las primeras, por un lado, fueron eliminando paulatinamente y a través de las interpretaciones las excepciones a la cuota y, por otro lado, fueron logrando su implementación más efectiva. Las segundas promovían los ajustes legales necesarios para fortalecer la efectividad de las medidas, con frecuencia retomando los criterios establecidos por las autoridades (González *et al.*, 2016).

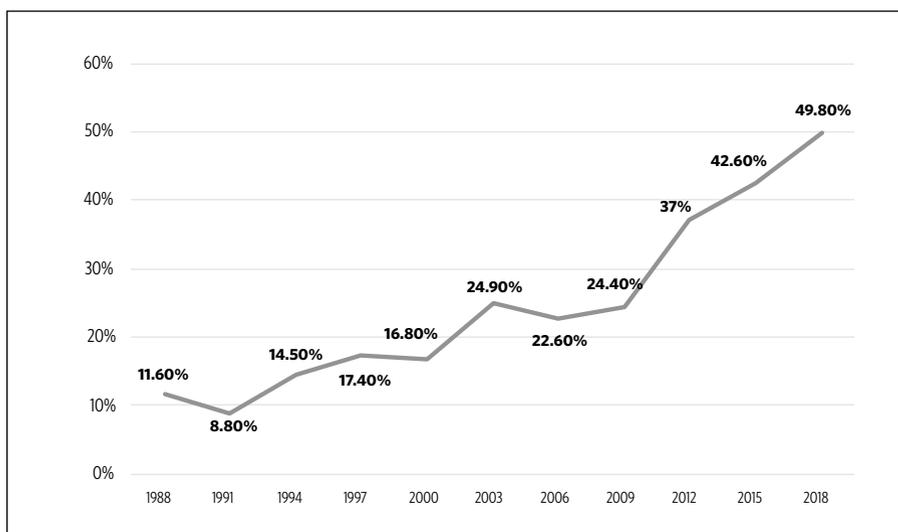
En este proceso se dieron dos momentos clave que permitieron dar un impulso a la representación descriptiva de las mujeres. El primero fue la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que eliminó la excepción a la cuota (SUP-JDC-12624/2011). El Tribunal consideró que, como todos los procesos internos de selección de candidaturas tienen que ser democráticos, los partidos no pueden incumplir con la cuota. En la misma sentencia indicó que las fórmulas de candidaturas femeninas postuladas por el principio de mayoría relativa debían estar integradas por personas del mismo género, para evitar las prácticas fraudulentas que obligaban a renunciar a las candidatas electas para sustituirlas por los hombres. A partir de esa decisión, la representación de las mujeres en las cámaras del Congreso federal alcanzó el 37% (González *et al.*, 2016:134-138; Peña, 2014).

Las mujeres electas en el proceso de 2012 resultaron ser promotoras de la igualdad y lograron, en la reforma electoral de 2014, el reconocimiento constitucional del principio de la paridad en la postulación de las candidaturas a los cargos legislativos. En el desarrollo legislativo de este principio se adoptó una serie de reglas para su implementación efectiva, en particular las fórmulas de un solo género (artículo 14.4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, LGIPE); una fórmula de cada género en las candidaturas al Senado (artículo 14.3 de la LGIPE); alternancia de género en las listas de representación proporcional (artículo 234 de la LGIPE); y prohibición de postular candidaturas de un solo género en los distritos perdedores (artículo 3.5 de la Ley General de Partidos Políticos, LGPP). Asimismo, se estableció que la autoridad electoral tiene el deber de negar el registro de candidaturas

en caso de incumplir con las reglas de la paridad (artículos 232 y 241 de la LGIPE).

En este proceso la fortaleza de la cuota se incrementó paulatinamente, mostrando la correlación entre el diseño legal y la efectividad (Caminotti y Freidenberg, 2016). Las nuevas reglas de la paridad, a pesar de ciertas problemáticas en su implementación, resultaron ser altamente efectivas: en la elección federal de 2015 se alcanzó el 39.8% de mujeres en la integración de la Cámara de Diputados (Ordóñez y Flores-Ivich, 2017).

Figura 1
La representación descriptiva de las mujeres en la Cámara de Diputados (1988-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE.

La implementación de la paridad en las elecciones federales y estatales de 2015 mostró algunas debilidades de la configuración legal de ese principio, por lo que requirió de frecuentes intervenciones e interpretaciones de las autoridades electorales. Fue así que se complementó y fortaleció su desarrollo normativo.

A nivel federal, la implementación de la paridad en la elección de 2015, la primera bajo ese esquema, mostró relativa debilidad de la medida derivada de ciertas imprecisiones en algunas reglas y de las resistencias que aún mostraron los partidos políticos. La representación lograda en la Cámara de Diputados fue de 42.6%, apenas 5.6% por encima de la lograda en la elección previa, y lejos aún de la deseada paridad. Uno de los factores que puede explicar por qué los resultados de 2015 quedaron por debajo de la expectativa de la paridad es la forma en la que se implementó la regla de los distritos perdedores a nivel federal, que no fue paritaria, sino que buscaba evitar sesgos evidentes a favor de uno de los géneros.

En cuanto a las entidades federativas, a raíz de la reforma constitucional de 2014 sus legislaturas fueron adecuando las constituciones y legislaciones electorales locales para eliminar las cuotas de género y sustituirlas con las reglas para la paridad. Sin embargo, muchas de ellas preservaron algunas particularidades que en ocasiones perjudicaban o fortalecían la paridad. Por ejemplo, Chiapas, Colima y Morelos mantuvieron las excepciones al cumplimiento de la paridad, mientras que Michoacán y Morelos no previeron sanciones por incumplimiento. Por otro lado, Chiapas y Yucatán permitieron que las mujeres fueran suplentes de las candidaturas de los hombres, aunque no al revés (Alanis, 2014: 183-184).

Esta heterogeneidad de las reglas electorales y de las interpretaciones sostenidas por las autoridades resultó en importantes diferencias en los niveles de la representación descriptiva de las mujeres. Algunas entidades, como Campeche y Querétaro, lograron congresos dominados por mujeres (con 57.10 y 52% de diputadas, respectivamente), mientras que otras, como Veracruz, Durango y Morelos, mantuvieron representación femenina limitada (24, 23.3 y 20%, respectivamente). Las resistencias de los partidos, las características de los sistemas electorales y de los sistemas de partidos, así como las diferencias normativas resultaron ser determinantes para el éxito electoral de las candidaturas femeninas (González *et al.*, 2016: 148-162), con firmando una vez más que “[l]as ambigüedades de la legislación, la presencia de válvulas de escape y la no consideración de las leyes como de orden público

dejan suficiente margen de maniobra a las élites políticas como para ubicar a las mujeres en los puestos poco competitivos y/o en distritos uninominales perdedores” (Caminotti y Freidenberg, 2016: 134).

A nivel municipal, la aplicación de la paridad se dio a partir de la interpretación del principio realizada por el TEPJF en los procesos electorales de 2015. La redacción inicial del artículo 41 constitucional no parecía dar sustento para su implementación en las elecciones municipales. Sin embargo, a través de una serie de sentencias, la Sala Superior llegó a concluir que la correcta interpretación de dicho principio debe permear en todos los ámbitos en los cuales existe una desigualdad y discriminación hacia las mujeres. Por ello, en la jurisprudencia 7/2015, cuyo rubro es “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”, se determinó que la postulación paritaria para las presidencias municipales (paridad horizontal) y dentro de las planillas (paridad vertical) fuese obligatoria en todo el país (González *et al.*, 2016).

Esto implicó un enorme avance en el fortalecimiento de la paridad, permitiendo ampliar el ámbito de su aplicación a nivel municipal, donde la representación de las mujeres ha sido escasa. Sin embargo, en los procesos de 2014 y 2015 el TEPJF ha emitido también criterios que implicaron un retroceso, como en los casos de algunas entidades que fueron exceptuados del cumplimiento con la paridad horizontal en los ayuntamientos (en postulaciones a presidencias municipales: Estado de México en la sentencia SUP-REC-97/2015, Sonora en la SUP-REC-0090/2015 y Nuevo León en la SUP-REC-0085/2015).

La propia regulación de la paridad en los ayuntamientos de las entidades que avanzaron en esta dirección, en algunos casos derivó en esquemas favorables para las mujeres. Por ejemplo, las legislaciones de Chiapas y el entonces Distrito Federal establecieron que sus listas de candidaturas a las regidurías deberían ser encabezadas por mujeres, y que en caso de que el número de regidurías fuera impar, la mayoría de las postulaciones tendrían que ser otorgadas a las candidatas (Alanís, 2014: 184).

Ante la heterogeneidad de las reglas, interpretaciones y la persistencia de las resistencias al interior de los partidos políticos, para el proceso 2018, las autoridades electorales definieron una serie de medidas encaminadas a fortalecer la efectividad de la paridad de género. El Instituto Nacional Electoral adoptó reglas adicionales para promover el éxito electoral de las mujeres postuladas a los cargos de representación, en las que destacan: 1) la regla que obligó a los partidos a encabezar con mujeres por lo menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, y 2) la obligación de encabezar con una mujer la lista de candidaturas a las senadurías por el principio de representación proporcional (Gilas, 2020).

Los Organismos Públicos Locales electorales (OPL) de diversas entidades federativas también adoptaron mecanismos adicionales para incrementar las posibilidades del éxito electoral de las mujeres candidatas. Algunos institutos estatales aprobaron lineamientos para obligar la postulación de las mujeres en los primeros lugares de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional (Baja California Sur, Tlaxcala), establecieron paridad en los bloques de competitividad para legislaturas (todos, con excepción de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo) y ayuntamientos (con excepción de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas)¹ (INE, 2018). Algunas entidades incluso incorporaron en sus legislaciones la paridad en la integración de los congresos (Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, Yucatán y Zacatecas) y de ayuntamientos (Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz y Zacatecas) (INE, 2018). Estas acciones permitieron que las elecciones de 2018 pasaran a la historia no sólo por ser las más grandes, sino por ser las que hubiesen logrado la paridad en la mayoría de las legislaturas mexicanas.

1 Destaca aquí el contraste con las elecciones previas, cuando, en siete entidades (Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Veracruz) contaban con metodología para la aplicación de los bloques de competitividad (Ordoñez y Flores, 2016: 141).

Los resultados de las elecciones de 2018 y las posibles explicaciones de victorias y pérdidas de las mujeres

Las elecciones de 2018 trajeron grandes avances en la representación descriptiva de las mujeres a nivel federal, estatal y municipal, aunque no en todos los espacios las reglas existentes fueron suficientes para lograr un cambio sustantivo. En este apartado se describen los resultados electorales de los tres niveles de gobierno y se realiza una exploración de los posibles factores que explican las diferencias en la representación femenina entre las entidades federativas.

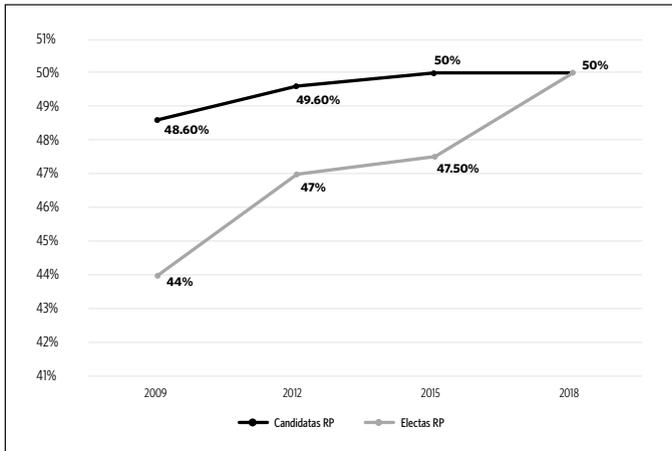
La Cámara de Diputados electa en 2018 contó con 241 diputadas, equivalentes al 48.2%. El resultado para la Cámara de Senadores fue aún más favorecedor para las mujeres, con 63 senadoras (49.22%). La clave del éxito de las candidaturas femeninas fue la actuación de la autoridad electoral, que adoptó medidas adicionales para fomentar la posibilidad de triunfo de las candidaturas femeninas en los dos principios electivos aplicables para la integración del Congreso federal. La efectividad por la vía de representación proporcional fue incrementada a través del registro obligatorio de las mujeres en los primeros lugares de la lista de candidaturas a senadurías y por lo menos en dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones. Asimismo, la asignación paritaria realizada por el INE contribuyó a lograr el equilibrio de género en ambas cámaras.

En cuanto al principio de mayoría relativa, resultó importante la distribución paritaria en los bloques de competitividad, con lo que no sólo se evitó un sesgo de género en los espacios de menor competitividad, sino que se logró la postulación de las mujeres en los distritos con más posibilidades de éxito. De esta forma, y como se muestra en las figuras 2 y 3, se ha logrado reducir la brecha entre la proporción de las postulaciones de las mujeres y los triunfos electorales de sus candidaturas.

La disminución de la brecha, particularmente amplia en el éxito electoral de las mujeres por el principio de mayoría relativa, fue el factor que permitió

Figura 2

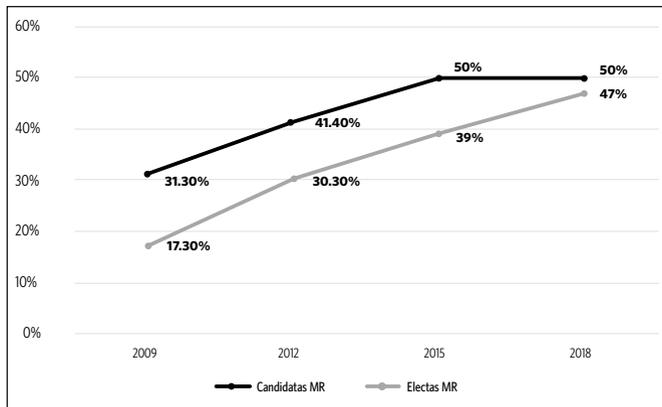
La brecha entre la postulación y el éxito electoral en las candidaturas femeninas por el principio de representación proporcional para la Cámara de Diputados (2009-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE.

Figura 3

La brecha entre la postulación y el éxito electoral en las candidaturas femeninas por el principio de mayoría relativa para la Cámara de Diputados (2009-2018)

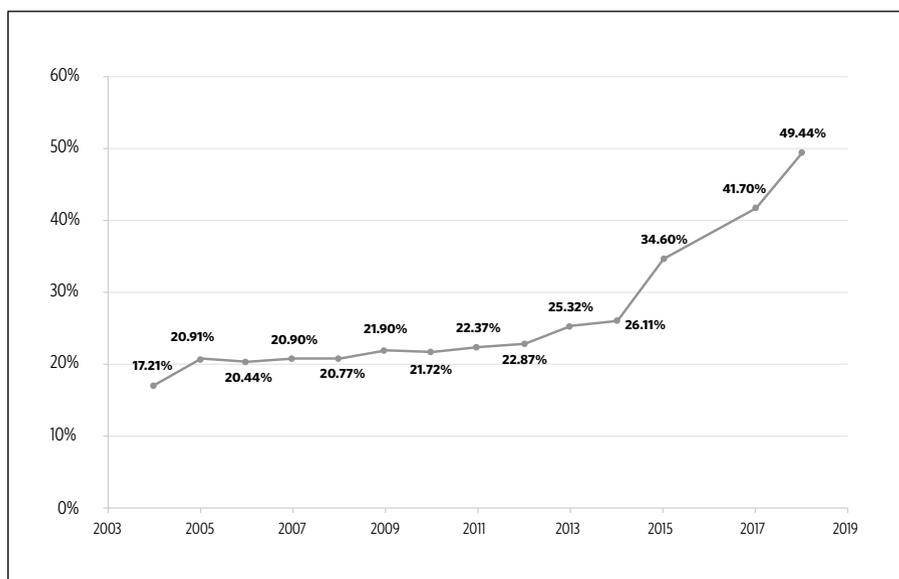


Fuente: Elaboración propia con base en información del INE.

alcanzar el equilibrio de género en la integración de la Cámara de Diputados. Los datos evidencian que una de las estrategias mayormente utilizadas por los partidos políticos, la de relegar a las mujeres a los espacios de poca (o ninguna) posibilidad de victoria, en efecto, impedía que las cuotas lograran su efecto pleno. Este hecho es coincidente con otras investigaciones que habían demostrado que, incluso, una deficiente implementación de la regla de distritos perdedores perjudicaba a las candidaturas femeninas (Christiansson y Gilas, 2018).

A nivel estatal, en términos generales, se ha dado un importante avance en la representación descriptiva de las mujeres. El promedio nacional que se logró en este proceso fue de 49.44% de diputadas, lo que significa un incremento de casi 11 puntos porcentuales (frente al 38.55% de 2017).

Figura 4
Representación de las mujeres en los congresos estatales

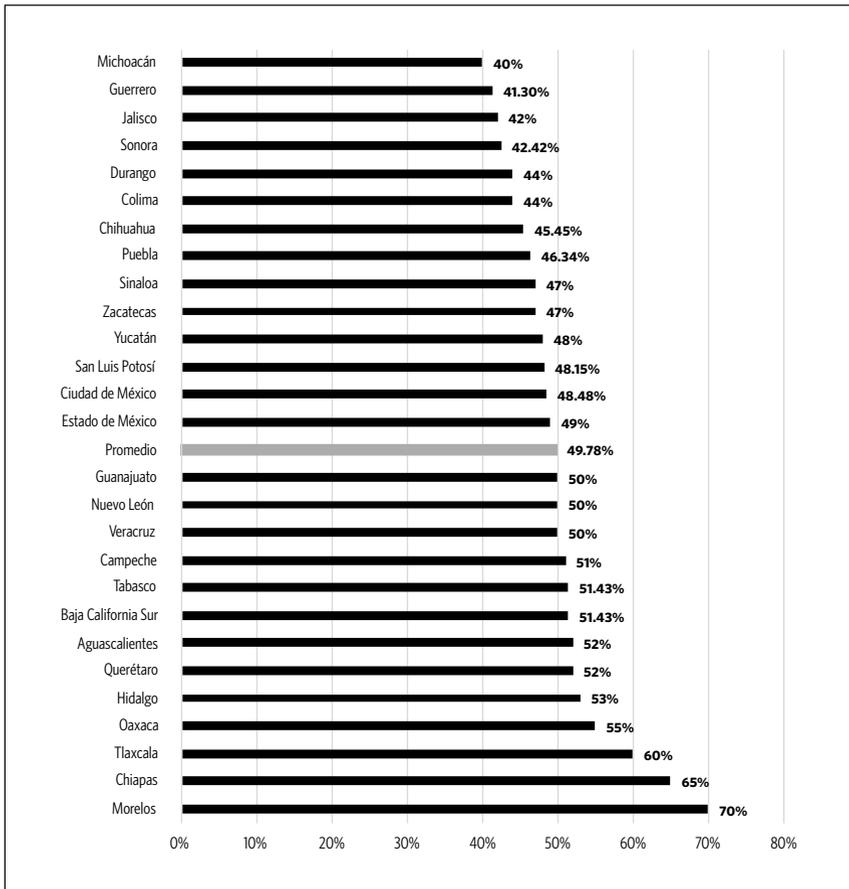


Fuente: Elaboración propia con base en información de INMUJERES, Sistema de Indicadores de Género, 2019, disponible en <https://bit.ly/2ImNR71>

Sin embargo, este avance alcanzado en las elecciones de 2018 no ha sido homogéneo. Algunas entidades han logrado congresos dominados por mujeres (Morelos con 70%, Chiapas con 65% y Tlaxcala con 60% de diputadas), otras llegaron a una integración equilibrada (Nuevo León y Guanajuato con la paridad numérica), pero en otras las mujeres apenas rebasaron el umbral del 40% (como Michoacán con 40%, Jalisco con 42% y Guerrero con el 41.3%).

Figura 5

La representación descriptiva de las mujeres en los congresos estatales en 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de los congresos estatales.

Las diferencias que se observan obedecen a la heterogeneidad de la legislación y de las medidas adoptadas por los OPL de las entidades federativas. En particular, las entidades que establecen la paridad como un principio no solamente de la postulación de las candidaturas, sino de la integración de los órganos legislativos, logran los mejores resultados en cuanto al equilibrio de género en los congresos. En Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (INE, 2017), cuando los resultados de mayoría relativa no aseguran la paridad, las autoridades electorales deben realizar los ajustes dentro del procedimiento de asignación de escaños por el principio de representación proporcional con el objetivo de lograr el equilibrio de género en los congresos. Este mecanismo permite una mayor efectividad de la paridad, al reducir la importancia de las resistencias partidistas u otros obstáculos a la paridad.

En las demás entidades federativas, al igual que a nivel federal, resulta clave la interpretación de las autoridades y su disposición a adoptar mecanismos adicionales o posturas que favorezcan la paridad. En los procesos electorales de 2018, los OPL de algunas entidades federativas adoptaron medidas adicionales para lograr un incremento en la representación descriptiva de las mujeres. Por ejemplo, Tlaxcala, con la medida adicional que obligaba a los partidos a encabezar con mujeres las listas de representación proporcional, logró un Congreso con 60% de diputadas. De forma similar, en Baja California Sur las medidas de encabezar con mujeres las listas de representación proporcional privilegiaron su éxito electoral y una integración del Congreso con 51.43% de ellas. El OPL de Morelos estableció el privilegio del principio de la paridad frente a la posibilidad de la reelección, paridad en los bloques de competitividad y las listas de representación proporcional encabezadas por mujeres, con lo que se logró un Congreso dominado por ellas (con 70% de diputadas).

Los resultados de 2018 corroboran, una vez más, que “las entidades federativas que cuentan con un diseño de las reglas electorales fuerte, de corte paritario, con fórmula completa (titular y suplente), mandato de posición claro y fijo, ausencia de válvulas de escape y sanciones fuertes a quienes no

cumplen con la exigencia de dicho diseño, gozan de mayor representación descriptiva de las mujeres en las instituciones” (Flores-Ivich y Freidenberg, 2016: 84), y que las reglas resultan ser definitorias no sólo para la postulación, sino también para el éxito electoral de las mujeres.

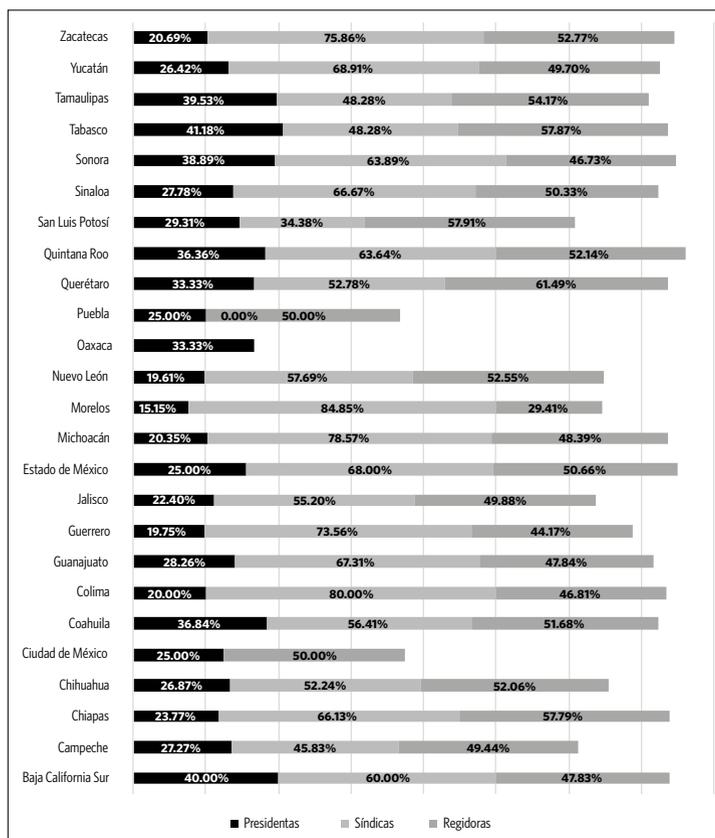
Los ayuntamientos, a pesar de los enormes avances logrados en 2018, siguen siendo el ámbito con mayores logros por delante. Los resultados electorales elevaron a 28.14% el promedio nacional de mujeres en las presidencias municipales, al 62.2% en las sindicaturas y al 50.65% en las regidurías. En este ámbito también son evidentes las diferencias entre las entidades federativas. Las que cuentan con la mayor proporción de presidentas municipales son Tabasco (41.18%), Baja California Sur (40%) y Tamaulipas (39.53%); la mayor proporción de síndicas está en Morelos (84.85%), Colima (80%) y Michoacán (78.57%); y de regidoras, en Querétaro (61.49%), San Luis Potosí (57.91%) y Tabasco (57.87%).

Los casos de mayor éxito electoral de las mujeres están vinculados a la existencia de legislación que establece la paridad en la integración de los cabildos, como en los casos de Coahuila, Ciudad de México, Querétaro y Zacatecas, entidades con 50% o más de mujeres en la conformación de los ayuntamientos. Por otro lado, en entidades como San Luis Potosí, Tabasco y Chiapas la fortaleza de los lineamientos a favor de la postulación paritaria resultó en un incremento significativo de mujeres, en particular en las regidurías y sindicaturas (INE, 2018) (ver figura 6).

En cuanto a las presidencias municipales, en el otro extremo se ubican Morelos (15.15%), Nuevo León (19.61%), Guerrero (19.75%) y Colima (20%), donde se observa el menor número de mujeres como sus titulares. Estos resultados obedecen a la implementación imperfecta de los bloques de competitividad, en particular en las entidades en las que se dio una reconfiguración de la escena política, como fue el caso de Morelos (donde la fragmentación del proceso electoral de 2015 se convirtió en dominación de una fuerza política en 2018), Guerrero (donde una tercera fuerza política irrumpió con éxito en la escena municipal) y Colima (donde la dominación

de un partido fue sustituida por una distribución más equilibrada y la aparición de nuevas fuerzas políticas).

Figura 6
Representación descriptiva de las mujeres en los ayuntamientos en 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de los OPL.

Es destacable que el mayor incremento se logró en las sindicaturas, donde en la actualidad dominan las mujeres, con un promedio de 62.2% en las entidades que renovaron los ayuntamientos en 2018, frente al 28.14% de presidentas municipales. Los datos evidencian una clara relación entre las proporciones

de las mujeres que ocupan las presidencias y las sindicaturas. Por ejemplo, en Morelos únicamente el 15.15% de presidencias municipales está ocupado por mujeres, mientras que el 84.45% de sindicaturas las ganaron las candidaturas femeninas. En Colima las mujeres ocupan tan sólo el 20% de las presidencias y hasta el 80% de las sindicaturas.

Esta tendencia es resultado de la aplicación deficiente de las reglas de la paridad horizontal. En las entidades en las que no se aplicaron los bloques de competitividad con paridad, las mujeres fueron relegadas a las postulaciones en los municipios con pocas probabilidades de victoria, lo que explica la baja proporción de mujeres que encabezan municipios. Al mismo tiempo, como la paridad vertical mandata la postulación intercalada en las planillas de ayuntamientos, en los municipios con altas posibilidades de victoria fueron postulados –y ganaron– los hombres, lo que resultó en la postulación –y victoria– de las mujeres en cargos de las sindicaturas.

Éste es un claro ejemplo de los efectos no deseados de una regla encaminada a fortalecer la representación femenina, de la importancia que tienen los bloques de competitividad y de las resistencias que aún persisten entre los partidos políticos, lo cual evidencia la necesidad de revisar las reglas para la aplicación de la paridad horizontal para las elecciones municipales, que determina las posibilidades de victoria de las mujeres, ya que se generan desequilibrios sustanciales en la representación de las mujeres en los ayuntamientos.

Conclusiones

La paridad cambió de manera significativa el panorama político y electoral de México. En la actualidad, en prácticamente todos los espacios se dio un incremento real e importante en la representación descriptiva de las mujeres. Cambió también la manera de organizar las listas de candidaturas y los procesos partidistas de su selección que deben ya responder a una serie de exigencias relacionadas con la existencia de la democracia interna y, a la

vez, de la paridad. Todo ello ha permitido la materialización de los avances durante las últimas dos décadas en la construcción de la igualdad de género.

Los resultados electorales en 2018 permiten arrojar algunas conclusiones acerca de la fortaleza del marco normativo de la paridad y de los obstáculos que aún persisten y que impiden que se logre la igualdad plena de las mujeres y los hombres en el acceso a los cargos de elección popular. Los grandes avances alcanzados en la representación política de las mujeres están ensombrecidos por algunas tendencias, deficiencias e insuficiencias de las normas vigentes. Así que, aún en 2018, las mujeres no ganan porque:

1. *Los partidos se siguen resistiendo a la aplicación de la paridad, en especial en el ámbito local.* En los ámbitos donde la legislación mantiene algún nivel de ambigüedad, los partidos políticos encuentran incentivos y oportunidades para evitar las postulaciones de las mujeres en los espacios con mayores posibilidades de éxito. En este sentido, los incumplimientos con la paridad hoy toman otra forma: los partidos postulan el 50% de candidaturas femeninas, pero siguen prefiriendo mantener los espacios ganadores para los hombres.
2. *La heterogeneidad de las normas de la paridad perjudica las candidaturas femeninas.* Si bien las entidades suelen seguir el ejemplo de las reglas desarrolladas en la legislación federal, en ocasiones se apartan de estos estándares para adoptar normas más o menos favorables para la paridad. Cuando tales normas no son favorables, o bien mantienen un alto grado de ambigüedad, los partidos pueden evitar el cumplimiento con la paridad o su aplicación queda a criterio de las autoridades electorales encargadas de la interpretación e implementación de las reglas.
3. *Las autoridades electorales no muestran el mismo grado de compromiso con la igualdad.* Las resistencias que aún muestran los partidos políticos y la heterogeneidad y ambigüedad de las reglas crean un escenario en el cual la actuación de las autoridades electorales resulta determinante para el éxito de la paridad. En este caso, las autoridades integradas

por las personas comprometidas con la igualdad construyen avances importantes, adoptan medidas adicionales que fortalecen las cuotas y logran una mayor representación de las mujeres. En caso contrario, cuando este compromiso es débil o ausente, o cuando las condiciones externas no son adversas, la implementación de la paridad pierde su fuerza y perjudica la representación descriptiva de las mujeres.

Al mismo tiempo, la experiencia de los procesos de 2018 permite identificar una serie de buenas prácticas que fortalecieron el éxito electoral de las candidaturas femeninas. Entre éstas destacan:

1. *La aplicación efectiva de la paridad en todas sus vertientes.* Las diferentes dimensiones de la paridad (horizontal, vertical y transversal) están íntimamente relacionadas entre sí, en particular en el ámbito municipal, donde el género de la candidatura a la presidencia municipal determina la integración de la plantilla en cuanto a la alternancia y al dominio numérico de uno de los géneros (cuando, como en la mayoría de los ayuntamientos, el número de integrantes es impar). Por ello la aplicación estricta de la paridad resulta clave para el éxito electoral de las mujeres en diversos espacios y cargos.
2. *La aplicación de la paridad en los bloques de competitividad.* La única forma de evitar que los partidos sigan postulando a las mujeres en los espacios con pocas posibilidades de victoria es establecer la paridad en los tres bloques de competitividad que se analizan en las postulaciones de diputaciones por el principio de mayoría relativa y de presidencias municipales. Cuando la norma o lineamientos de las autoridades electorales admiten, como criterio, la ausencia de un sesgo, las mujeres suelen ser perjudicadas en cuanto a las oportunidades de éxito electoral.
3. *La adopción de medidas adicionales encaminadas a fortalecer las posibilidades de éxito de las candidaturas femeninas.* Las medidas establecidas por las autoridades electorales, como la regla de que las mujeres encabezan las listas de candidaturas de representación proporcional, resultan

fundamentales para lograr que un mayor número de mujeres obtenga un cargo público y que la integración de los órganos colegiados sea equilibrada en términos de género.

Estas medidas adicionales deberían ser retomadas por la legislación para fortalecer la aplicación del principio de la paridad y evitar que tanto sus alcances como su efectividad dependan de las interpretaciones realizadas por las autoridades electorales.

Asimismo, el presente trabajo apunta a una nueva agenda de investigación que debe ser explorada para lograr una comprensión más completa y profunda de los fenómenos que afectan la efectividad de la paridad, como es el efecto del sistema de partidos. Algunos indicios advierten que el éxito de la paridad es mayor en los espacios con una fuerza política dominante, que logra ganar todos o la mayoría de los distritos o ayuntamientos, y que la reconfiguración de la escena política (en términos de concentración o fragmentación y la aparición de nuevas fuerzas políticas) puede ser determinante para la paridad en la integración de los órganos electos. Es necesario explorar a detalle esa relación, que puede tener implicaciones relevantes para la implementación de la paridad y las medidas adicionales para su fortalecimiento.

Finalmente, los resultados de 2018 analizados aquí llevan a una conclusión general concordante con los aportes previos de la literatura sobre la paridad y las cuotas de género: la fortaleza de la paridad, entendida como diseño que obliga a la postulación efectiva y que no deja lugar al incumplimiento o a estrategias de evasión por parte de los partidos políticos, resulta determinante para el éxito electoral de las candidaturas femeninas.

Bibliografía

Alanis, M. C. (2014), "El reto de la paridad en las candidaturas", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 171-187.

_____ (2017), Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women's Political Rights in México in a Comparative Perspective, en T. Došek, F. Freidenberg, M. Caminotti y B. Muñoz Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, 153-163.

Bratton, K. A. y Ray (2002), "Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway", en *American Journal of Political Science*, 46(2), 428-437.

Caminotti, M. y F. D Freidenberg (2016), "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144.

Cazarín, A. (2011), *Democracia, género y justicia electoral en México*, México, TEPJF.

Chávez, B. F. (2014), *La representación político electoral de las mujeres y las cuotas de género*, ponencia presentada en el "XXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales: Integridad y Equidad Electoral en América Latina", San José, Costa Rica, 11-14 de noviembre de 2014.

Childs, S. y J. Lovenduski (2013), "Political representation", en G. Waylen, K. Celis, J. Kantola y S. Laurel Weldon (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 489-513.

Christiansson, M. y K. M. Gilas (2018), "La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México", en F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian y T. Došek (eds.), *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, IECM, IJ-UNAM, 145-165.

Dahlerup, D. (2014), "Representing Women: Defining Substantive Representation of Women", en M. Escobar-Lemmon y M. M. Taylor-Robinson, *Representation. The Case of Women*, Oxford, Oxford University Press.

_____ y L. Freidenvall (2005), "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model", en *International Feminist Journal of Politics*, 7(1).

Došek, T., F. Freidenberg, M. Caminotti, y B. Munoz-Pogossian (2017), *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, Basingstoke, Palgrave.

Dovi, S. (2007), *The good representative*, Malden, EUA, Blackwell.

Escobar-Lemmon, M. C. y M. M. Taylor-Robinson (eds.), (2014). *Representation. The Case of Women*, Oxford, Oxford University Press.

Freidenberg, F. (2016), "¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina", en J. A. Flores López, C. A. González, E. Gutiérrez Márquez y K. Valverde Viesca (coords.), *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*. México, UNAM, IEDF, IBERO, La Biblioteca.

_____ y G. Flores-Ivich (2017), "¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación política de las mujeres en las entidades federativas mexicanas", en F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, UNAM, INE.

_____ y R. Alva Huitrón (2017), "¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel", en F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, IIJ-UNAM, INE.

Galligan, Y. (2007), "Theorizing Political Representation", en Y. Galligan, S. Clavero y M. Calloni (eds.), *Gender Politics and Democracy in Post-Socialis Europe*, Opladen and Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers.

Gilas, K. M. (2020), "Paridad y género en el sistema electoral mexicano: avances y desafíos", en J. Juárez Gámiz y C. Hernández Alcántara (eds.), *Autonomía, pluralismo y libertad en la elección presidencial 2018*, Ciudad de México, CCICH-UNAM, 233-263.

_____ (2014), *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*, México, TEPJF.

_____ (2016), "¿Hacia una democracia paritaria en América Latina? Estrategias fallidas y esperanzas vacías", en *Revista Debates*, 10, enero-abril, 53-70.

González, M., C. Báez y K. M. Gilas (2016), *Hacia una democracia paritaria. Evolución de la representación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, TEPJF.

Htun, M. (2016), *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*, Nueva York, Cambridge University Press.

Instituto Nacional Electoral (2017), *Obligaciones de paridad en las entidades federativas. Proceso electoral local 2017-2018*, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del INE. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Obligaciones-de-paridad-en-las-entidades-federativas.pdf> (Consultado el 30 de agosto de 2021).

_____ (2018), *Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018*, INE, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.

Lovenduski, J. (2005), *Feminizing politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mansbridge, J. (2003), "Rethinking Representation", en *The American Political Science Review*, 4(97).

Moreira, C. y N. Johnston, (2003), *Democracia, género y equidad: Aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung-Uruguay.

Ordoñez, V. y G. Flores-Ivich (2017), "Representación política de las mujeres en las entidades federativas: del principio de paridad a los lineamientos de competitividad en los distritos", en F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, UNAM, INE, 131-166.

Palma, E. y A. Chimal (2012), "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 11, julio, 53-78.

Peña, B. O. (2014), "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, agosto-diciembre, 31-74.

Philips, A. (1995), *The Politics of Presence*, Oxford, The Clarendon Press.

Pitkin, H. F. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

Sánchez, A. R. (2006), "El feminismo en la construcción de la ciudadanía de las mujeres en México", en *Revista Itinerario de la Mirada*, núm. 63.

Schnapper, D. (2004), *La democracia providencial. Ensayo sobre la igualdad contemporánea*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.

Taylor-Robinson, M. (2014), "Gender and Legislatures", en S. Martin, T. Saalfeld y K. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 250-266.

Capítulo 2

Continuidad y cambios en los perfiles sociodemográficos de las y los diputados en cinco legislaturas federales (2006-2018)

Esperanza Palma*

“[...] las elegidas estarán particularmente sesgadas en un cierto tipo de mujer que, como las generaciones de hombres que fueron antes que ella, será una profesional bien educada y dedicada de tiempo completo a la política”.

(Phillips, 1996: 93)

Introducción

La composición del Congreso mexicano ha cambiado radicalmente en la última década gracias a las cuotas de género y la paridad, que han permitido la entrada de un mayor número de mujeres al ámbito legislativo. Dicho incremento ha tenido un impacto en la representación descriptiva, particularmente en los perfiles de las y los representantes, así como en la representación sustantiva.¹ Tener más curules en el Congreso ha dado lugar a la generación de nuevas agendas legislativas y al impulso de temas con perspectiva de género (Dittmar, Sanbonmatsu y Carroll, 2018). El Congreso federal y los congresos locales son más representativos en un sentido especular (Pitkin, 1985)

* Correo electrónico: eipc2000@yahoo.com

1 Para una discusión de los índices de representación sustantiva, ver el trabajo de Lorena Vázquez en este volumen.

y ha mejorado la calidad de la democracia en tanto la entrada de más mujeres al ámbito de la representación ha renovado la legitimidad al hacer efectivos los derechos políticos (Levine y Molina, 2007).

Desde la reforma de 2002, en la que se hace obligatoria una cuota de 70/30%, la revisión de la ley en 2008 que la eleva a 40/30% y hasta 2014 que se aprueba la paridad, se ha incrementado gradualmente el número de mujeres en la Cámara Baja: de 23.4% en 2006 a 28% en 2009, a 42.6% en 2012 y 48.2% en 2018. En el Senado hay 49% de mujeres en la legislatura de 2018, con lo cual México ocupa un lugar de vanguardia en el mundo. Los números en los congresos locales varían,² pero, en general, son alentadores: Morelos superó la paridad y tiene 65% de mujeres, mientras que Baja California es el estado que menos diputadas tiene, con 40% (IMCO, 2019). En otros niveles de gobierno, los números son distintos: hay solamente 14% de presidentas municipales y 25% de síndicas.

Al aumento numérico debe agregarse la transformación del Congreso en 2018 debido al predominio del partido Morena en esa legislatura y la presencia mucho más marginal de los partidos más antiguos. Este escenario ha abierto la interrogante de si el partido ha traído otros perfiles al Congreso que reflejen sus bases y militancia.

Este trabajo se propone revisar los perfiles de las y los diputados de cinco legislaturas que se formaron a lo largo de los ciclos de la aprobación de las cuotas de género y la paridad, con el objetivo de discutir si hay diferencias relevantes que expongan evidencia de trayectorias diferenciadas y brechas de género. Es un análisis de la representación descriptiva con perspectiva de género.

Como plantean algunos estudios (Caminotti y Piscopo, 2019), las carreras políticas están generizadas. La división del trabajo que les asigna a las mujeres casi de manera exclusiva las responsabilidades domésticas se traduce en que las legisladoras son mujeres con menos hijos y con menos probabilidades

2 Para las variaciones locales del efecto de la paridad, ver el análisis de Karolina M. Gilas en este volumen.

de estar casadas. También cuentan con trayectoria en organizaciones comunitarias y trabajo partidista de base, estudios en educación, servicio público y organizaciones voluntarias, mientras que los hombres tienen estudios en economía y derecho. En general, tienen menos experiencia política formal y una vez en el Congreso están excluidas de las comisiones más importantes (Heath y Schwindt-Bayer, 2005).

El análisis de los perfiles permite explorar las trayectorias, los obstáculos y los avances de las mujeres que logran ocupar un cargo de representación.

Este trabajo representa la continuidad de una investigación original y propia que lleva en curso varios años y cuyos resultados parciales han sido publicados (Palma, 2016; 2019). Aquí agregamos el análisis de la legislatura instalada en 2018 y comparamos continuidades y cambios con relación a las cuatro legislaturas previas. Estas legislaturas fueron elegidas como objeto de estudio debido a que tres de ellas se formaron con las cuotas y dos con el principio de paridad. Las preguntas que guían la investigación son: ¿Son muy diferentes los perfiles de las mujeres a los de los hombres? ¿Las mujeres replican la imagen del legislador tradicional o llevan otras experiencias a los cargos de representación? (Schwindt-Bayer, 2011) ¿Las cuotas han permitido que entren mujeres menos calificadas que los hombres, como argumentan sus detractores? (Krook, 2016).

Las hipótesis que se han manejado en esta investigación (Palma, 2019) son las siguientes:

1. Existen diferencias significativas en los perfiles de ambos sexos como resultado de la entrada tardía de las mujeres a la política y también como reflejo de la vida social, por ejemplo, la profesión que eligen.
2. Las mujeres tienen perfiles muy parecidos a los de los hombres, ya que responden a los requerimientos de los partidos de profesionales (Katz y Mair, 2004). Así como ocurre en las direcciones partidistas, en el Congreso la mayoría está altamente capacitada. Las y los

representantes forman una élite que se caracteriza por un alto nivel de ingreso, nivel educativo y formación en ciertas carreras, típicamente Derecho, y universidades. Debido a estas reglas implícitas, las mujeres que buscan cargos deben enfatizar sus similitudes con los hombres antes que sus diferencias, justamente para mostrar que están igualmente calificadas y que pueden competir con ellos. El principio es que todos los partidos buscan ganar y que no elegirán candidatos o candidatas sin calificaciones.

Para abordar estas preguntas se analizan los perfiles de los diputados y las diputadas de cinco legislaturas que se formaron ya con la aprobación de las cuotas de género (2006, 2009, 2012) y con la paridad (2015 y 2018). Se construyó una base de datos original de las legislaturas de 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018. Son 2,500 casos. La variable dependiente es sexo y las variables independientes son: tipo de elección por la que ingresó a la Cámara Baja (mayoría o representación proporcional), edad, nivel educativo (se incluyeron los niveles primaria, secundaria, preparatoria, licenciatura, maestría y doctorado), experiencia parlamentaria (cuántas veces ocupó antes de esa legislatura una curul en un Congreso local, en la Cámara Baja o en el Senado), pertenencia a dirección local o nacional de su partido y profesión, que se clasificó de la siguiente forma: 1. Ciencias físico-matemáticas e ingenierías, 2. Ciencias biológicas y de la salud, 3. Ciencias sociales, y 4. Humanidades y artes. Esta clasificación corresponde a la realizada por la UNAM.³

Debate académico: ¿Por qué importan los perfiles de diputadas y diputados?

Los estudios de la representación descriptiva remiten al clásico libro de Hanna Pitkin, *El concepto de representación* (1985). La representación descriptiva pone énfasis en la relevancia de la composición del legislativo y en el diseño del sistema electoral (principio de elección y distritación, entre otros), y deriva

3 Ver <https://www.dgae-siae.unam.mx/educacion/carreras.php>; la información sobre los perfiles se obtuvo del Sistema de Información Legislativa disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

de la visión según la cual lo que importa no es tanto el modo de actuar de las y los representantes sino sus características, las cuales les permiten conectarse con la o el representado. El legislativo debe reflejar la composición demográfica de la población y expresar las fracturas sociales.

La adopción de las cuotas de género para candidaturas y la aprobación de la paridad han generado una amplia investigación sobre el diseño de las medidas (Norris, 2006; Peña, 2014; Freidenberg y Lajas-García, 2017), los obstáculos en su implementación y su efecto en la composición de los cuerpos legislativos (Beckwith, 2002; Celis, 2007; Celis y Childs, 2012; Mackay, 2008; Vega y Firestone, 1995; Wängnerud, 2009).

Para los fines de esta investigación interesa, en particular, el campo de estudio sobre las élites parlamentarias femeninas. La discusión versa sobre varios aspectos: si las características de las mujeres son parecidas a las de los hombres porque así lo exigen los procesos internos de selección de candidaturas de los partidos o si, por el contrario, las mujeres que son seleccionadas exceden las cualificaciones de los hombres para compensar el hecho de ser mujeres (Palma, 2016). Los hallazgos de estos estudios difieren de caso en caso. Por ejemplo, el estudio de Studlar y McAllister (1991) sobre Australia concluye que en general el perfil de las parlamentarias indica que sí tienen experiencia parlamentaria y militancia previa igual que los hombres. Pero como ocurre en todos los casos, hay diferencias entre partidos. Así, el Partido Liberal Nacional cuenta con diputadas con menos educación universitaria que los hombres, siendo el caso opuesto para el Partido Laborista y el Demócrata. Este estudio arroja que las mujeres son colocadas en distritos perdidos y que enfrentan un conflicto entre la vida pública y la vida doméstica. Valiente (2003) encuentra en el caso español que las diputadas son más jóvenes que los hombres y que ambos sexos difieren en cuanto a la ocupación (profesiones liberales más raras en mujeres, y más comunes las labores administrativas y de servicios) y pocas veces en cuanto a los grados académicos. Una de las diferencias importantes es el estado civil. Es más probable encontrar mujeres solteras que casadas, mientras que la mayoría de los hombres están casados. Uriarte y Ruiz (1999) concluyen que

las élites españolas se parecen mucho. La diferencia más importante es que las mujeres cuentan con una formación universitaria algo menor. También hay diferencias de profesión y formación. Hay más mujeres formadas en el campo de filosofía y letras. Franceschet y Piscopo (2012), al examinar el caso argentino, encuentran que hay más mujeres solteras que hombres y que están más educadas. Las mujeres tienden a estar más formadas en ciencias sociales y físicas, arte y educación.

La diferencia más notable, explicada por la entrada tardía de las mujeres a la política, es la trayectoria parlamentaria. En la legislatura de 1996 en España, en el 61% de los casos, era su primera legislatura, frente al 38% de los hombres. En contraste, los tiempos de militancia son muy similares, así como la pertenencia a los comités ejecutivos de sus partidos. En cuanto a estos últimos, no obstante, hay un porcentaje menor de mujeres que pertenece a un órgano máximo del partido (hay una diferencia del 10%). La cuota ha permitido reclutar mujeres que han seguido otra ruta, no la tradicional como del ámbito de la cultura o de la universidad. En efecto, también en casos como el mexicano la militancia en organizaciones sociales ha sido la ruta de muchas mujeres para llegar, por ejemplo, al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En este partido había mujeres provenientes del Movimiento Urbano Popular, feministas, líderes de barrio, sindicalismo universitario (González Phillips, 2003). En cuanto a pertenencia a movimientos sociales, el estudio de Uriarte y Ruiz encuentra algo muy interesante: las mujeres pertenecen a un movimiento en un porcentaje mucho mayor que los hombres, 55% frente al 25% de los hombres. Esto se explica por la pertenencia a organizaciones feministas. Respecto a los procesos de reclutamiento las semejanzas son notables, pero el problema sigue siendo el tiempo de dedicación. Hay un porcentaje mayor de mujeres solteras o divorciadas/separadas.

Mateos Díaz (2009) plantea que las diputadas latinoamericanas pertenecen a una clase social más alta que los diputados. En México las diputadas tienen una mejor posición socioeconómica que sus pares hombres, y las redes familiares son más importantes para las mujeres que para los hombres

para su entrada a la política. El tiempo disponible es esencial y también marca diferencias entre géneros.

Hace décadas, la poca preparación profesional y política de las mujeres era una variable diferenciadora, pero ha dejado de serlo. La formación de las mujeres es similar o superior.

Como se verá, los hallazgos de esta investigación coinciden con los estudios sobre las élites legislativas que han mostrado que la mayor parte de las y los legisladores provienen de grupos sociales privilegiados, y que lejos de ser un microcosmos de la sociedad, el legislativo tiene claros sesgos con relación a la ocupación y el nivel educativo de las y los seleccionados (Norris y Lovenduski, 1995).

¿Las cuotas de género y la paridad han permitido la entrada de mujeres mediocres? Los hallazgos

La tabla 1 resume el análisis de cinco legislaturas. En 2018, el tipo de elección, la disciplina en la que se formaron los y las diputadas, la experiencia legislativa y la edad son significativas, tal como ocurrió en las legislaturas previas. La edad ha sido variable. Las mujeres entran a la Cámara más por la vía de la representación proporcional que por mayoría relativa, los diputados tienen más experiencia legislativa previa que las mujeres y las mujeres son más jóvenes. En contraste, el nivel de estudios y la pertenencia a las direcciones locales y nacionales de los partidos no hacen diferencia entre hombres y mujeres que llegan a la Cámara.

Mayoría relativa y representación proporcional

Está documentado que los sistemas de representación proporcional permiten una mayor entrada de mujeres a los cuerpos legislativos que los sistemas de mayoría. Un conjunto de actores incide en lo anterior, entre ellos,

el hecho de que las listas permiten un balance de candidaturas por género y que permiten la votación no por personas sino por partidos, lo cual aumenta las oportunidades de las mujeres para ganar un escaño. Estudios comparados muestran que hay una brecha entre ambos tipos de sistemas (Matland y Studlar, 1996).

Tabla 1
Variables significativas

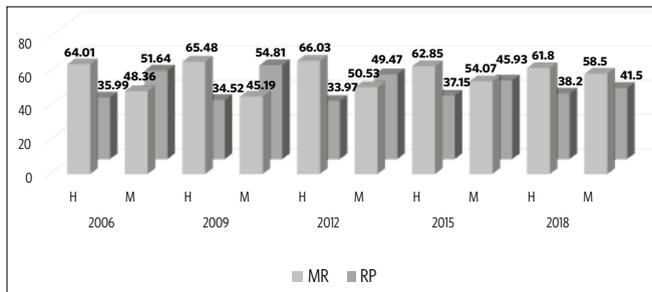
Variable	Legislaturas				
	2006	2009	2012	2015	2018
Tipo de elección	Pearson chi ² (1)= 9.1469 Pr= 0.002**	Pearson chi ² (1)= 16.9119 Pr= 0.000**	Pearson chi ² (3)= 11.7537 Pr= 0.001**	Pearson chi ² (1)= 3.8642 Pr= 0.049**	Pearson chi ² (1)= 5.57 Pr= 0.033*
Disciplina	Pearson chi ² (3)= 11.9680 Pr= 0.007**	Pearson chi ² (3)= 31.2118 Pr= 0.000**	Pearson chi ² (3)= 21.4489 Pr= 0.000**	Pearson chi ² (3)= 12.4046 Pr= 0.006**	Pearson chi ² (3)= 7.17 Pr= 0.127**
Experiencia legislativa	Pearson chi ² (2)= 18.2195 Pr= 0.000***	Pearson chi ² (2)= 3.4200 Pr= 0.181	Pearson chi ² (2)= 10.5225 Pr= 0.005**	Pearson chi ² (2)= 7.7664 Pr= 0.021**	Pearson chi ² (2)= 10.695 Pr= 0.96**
Nivel de estudios	Pearson chi ² (5)= 6.4173 Pr= 0.268	Pearson chi ² (6)= 17.1473 Pr= 0.009**	Pearson chi ² (6)= 6.2061 Pr= 0.287	Pearson chi ² (6)= 2.0498 Pr= 0.842	Pearson chi ² (5)= 5.161 Pr= 0.006
Edad	Pearson chi ² (5)= 16.8170 Pr= 0.005**	Pearson chi ² (5)= 4.6313 Pr= 0.463	Pearson chi ² (5)= 19.1774 Pr= 0.002**	Pearson chi ² (7)= 10.5564 Pr= 0.159	Pearson chi ² (7)= 7.6396 Pr= 0.030*
Direcciones locales	Pearson chi ² (1)= 0.1021 Pr= 0.749	Pearson chi ² (1)= 4.2829 Pr= 0.038**	Pearson chi ² (1)= 3.5229 Pr= 0.442	Pearson chi ² (1)= 2.5705 Pr= 0.109	Pearson chi ² (1)= 6.156 Pr= 0.013
Direcciones nacionales	Pearson chi ² (1)= 3.4488 Pr= 0.063*	Pearson chi ² (1)= 0.0480 Pr= 0.827	Pearson chi ² (1)= 0.5609 Pr= 0.061*	Pearson chi ² (1)= 1.0594 Pr= 0.303	Pearson chi ² (1)= 1.254 Pr= 0.263

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

En México, se combinan el sistema mixto y las cuotas y la paridad que han regulado la oferta de candidaturas. La tendencia en las cinco legislaturas que

aquí se analizan es que las mujeres entren más por la vía plurinomial que por la nominal, aunque el resultado de la elección federal de 2018 muestra que esta diferencia se ha reducido. Así, mientras en 2006 el 48.36% de las diputadas entraron por la vía uninominal y 51.64% por representación proporcional, en 2018 58.5% entró por mayoría y 41.5% por representación proporcional.

Figura 1
Porcentaje de legisladores y legisladoras que entraron por mayoría relativa y representación proporcional a las legislaturas de 2006 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

Como hipótesis se puede plantear que este resultado se debe al hecho de que las mujeres ya no están siendo colocadas de manera desproporcionada en distritos perdidos (gracias a la última reforma electoral) y que están haciendo campañas exitosas.

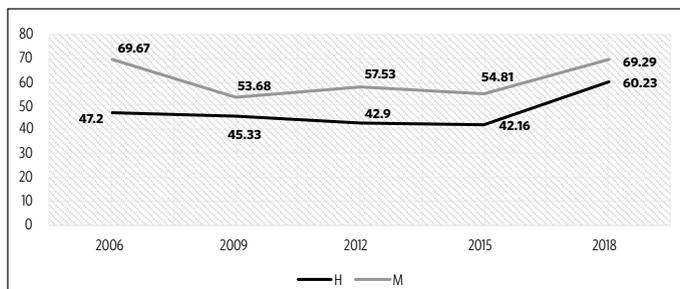
La variable, aunque sigue siendo significativa, no es tan relevante como en años previos.

Experiencia legislativa

Una de las variables que distingue a hombres y mujeres es la experiencia parlamentaria debido a la entrada tardía de las mujeres en la política.

Cabe hacer las siguientes observaciones: 1) la mayoría de los y las congresistas no tienen experiencia legislativa previa debido a la regla de no reelección, como se muestra en la figura 2. Le reelección consecutiva fue aprobada con la reforma electoral de 2014. De cualquier forma, el porcentaje de mujeres sin experiencia previa en las cinco legislaturas analizadas es mucho mayor al de los hombres, lo cual refleja los obstáculos para su acceso a los cargos de representación. 2) En la legislatura de 2018, 69.29% de las mujeres y 60.23% de los hombres no tienen experiencia parlamentaria previa. Es notable que en esta legislatura el número de *amateurs* haya aumentado notablemente: en el caso de los hombres casi 20% más, y en el de las mujeres 15 por ciento.

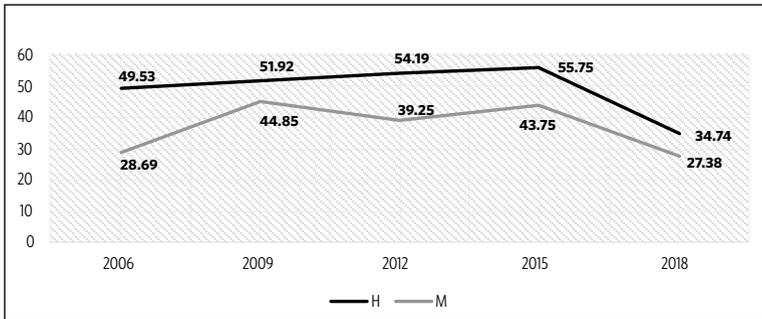
Figura 2
Porcentaje de legisladores y legisladoras sin experiencia legislativa previa en las legislaturas de 2006 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

Queda pendiente, para una investigación futura, la relación entre este giro hacia una menor profesionalización, y la posición mayoritaria de Morena, que ha llevado al Congreso a algunos miembros del partido sin experiencia política, así como la presencia de partidos como el Partido Encuentro Social (PES) y el declive de los partidos del otrora sistema de partidos de la transición. 3) Como parte del fenómeno anterior, solamente 34.74% de hombres y 27.38% de mujeres han ocupado antes entre una y tres curules (disminuyó en relación con legislaturas anteriores), en tanto que 5% de hombres y 3.3% de mujeres han ocupado cuatro curules o más (aumentó).

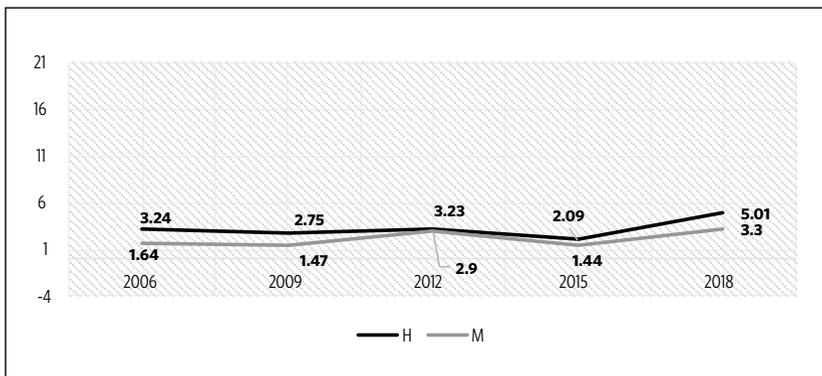
Figura 3
Porcentaje de legisladores y legisladoras con experiencia previa de 1 a 3 curules en las legislaturas de 2006 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

En total, hay 21 legisladoras y legisladores que cuentan con cuatro curules o más de experiencia legislativa. Son 13 hombres y 8 mujeres, que representan 4.2% de las 500 diputaciones.

Figura 4
Porcentaje de legisladores y legisladoras con experiencia previa de 4 curules o más en las legislaturas de 2006 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

De estas 21 personas legisladoras muy experimentadas, ocho son de Morena, seis son del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tres del Partido Acción Nacional (PAN), dos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), una del Partido del Trabajo (PT) y una del PRD.

La experiencia legislativa es una variable diferenciadora de los sexos. En cuatro de las cinco legislaturas aquí analizadas, los diputados cuentan con una mayor trayectoria parlamentaria que las diputadas (ver tabla 1).

Pertenencia a dirigencias locales y nacionales de su partido

Los perfiles de las y los diputados de la Legislatura de 2018 muestran otro cambio significativo además de la relativa desprofesionalización: tienen una menor experiencia en las direcciones de los partidos. Como se muestra en las figuras 5 y 6, ésta es la primera legislatura desde 2006 en la que hay un porcentaje alto de diputados y diputadas que no pertenecen a las direcciones partidistas. Cabe destacar que en las legislaturas de 2006 y 2012 había una mayor proporción de mujeres que formaron parte de la dirección local de su partido, y en 2009, 2012 y 2015 una mayor proporción de mujeres, en relación con los hombres, formaba parte de las direcciones nacionales. Esta experiencia es sumamente relevante en tanto forma y capacita políticamente a quienes van a formar parte del grupo parlamentario (ver figuras 5 y 6).

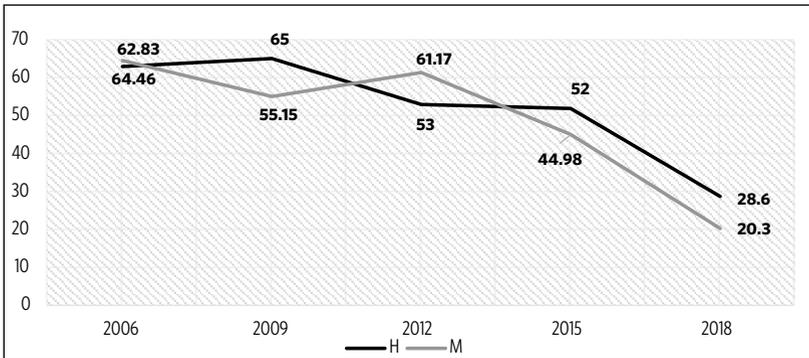
Lo anterior puede explicarse por la entrada de partidos nuevos al Congreso que recién están construyendo su maquinaria, así como en el caso de Morena, de la predominancia del líder sobre el partido. Éste es tema de otra investigación.

Edad

Diversos estudios revelan que las mujeres son más jóvenes que los hombres y eso generalmente está asociado al estado civil (Valiente, Ramiro,

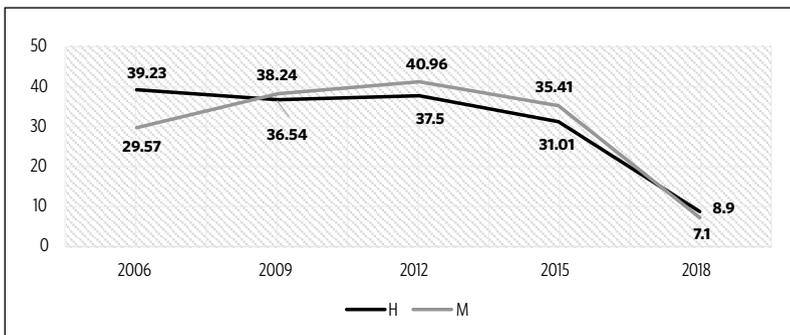
Morales, 2003). El caso mexicano corrobora esta tendencia; en cuatro de cinco legislaturas las mujeres son más jóvenes.

Figura 5
Porcentaje de legisladores y legisladoras que pertenecieron a la dirección local de su partido en las legislaturas de 2006 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

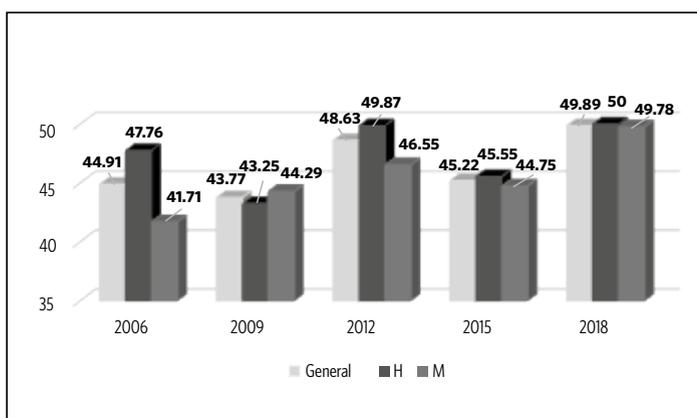
Figura 6
Porcentaje de legisladores y legisladoras que pertenecieron a las direcciones nacionales de su partido en las legislaturas de 2006 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

La figura 7 muestra que en 2018 aumentó el promedio de edad de 45 años a 50 para toda la Cámara en relación con legislaturas anteriores. Las mujeres en 2015 tenían un promedio de 44 años, mientras que en 2018 es de 49. En el caso de los hombres sucede algo similar, pues pasaron de 45 años en 2015 a 50 en 2018. La legislatura 2018-2021 es más longeva. Otro dato que debe destacarse es que se ha acortado la distancia entre hombres y mujeres. Mientras que en la legislatura de 2006 los diputados tenían en promedio 48 años y las diputadas 42, en 2018 no hay diferencias: el promedio es de 50 y 49.78, respectivamente.

Figura 7
Promedio de edad de legisladores y legisladoras, por legislatura



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

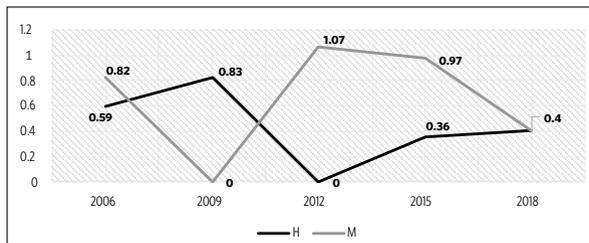
Escolaridad y área de estudios

El nivel educativo y el área de estudios constituyen una de las variables más relevantes para evaluar las diferencias entre sexos y qué tanto se siguen reproduciendo las diferencias sociales en el ámbito de la representación. El nivel educativo, en particular, es un buen indicador no solamente para analizar las diferencias de género, sino también para discutir qué tanto las

y los representantes reflejan el promedio educativo de la población. En 2015, el promedio de escolaridad de los habitantes de 15 años o más era de 9.1, un poco más del nivel de secundaria; para los hombres, de 9.3 años y para las mujeres, de 9 años (INEGI, 2019).

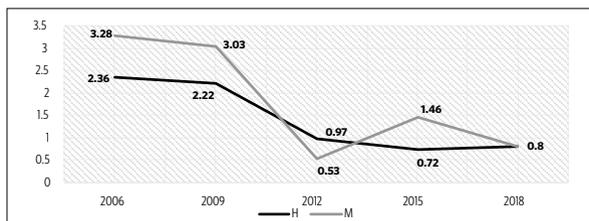
La Cámara Baja tiene un nivel educativo mucho más alto que la población y las diferencias entre sexos no son significativas, esto es, tienen el mismo nivel de estudios. En las cinco legislaturas el porcentaje de congresistas con primaria y secundaria es muy bajo.

Figura 8
Porcentaje de legisladores y legisladoras con nivel de estudios de primaria, por legislatura



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

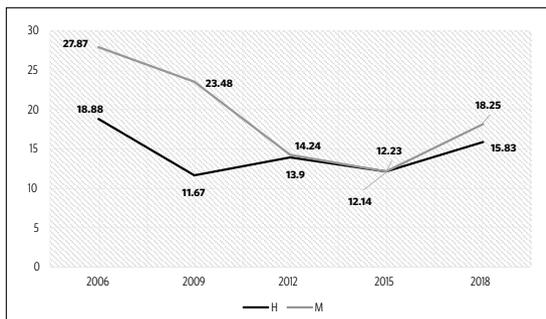
Figura 9
Porcentaje de legisladores y legisladoras con nivel de estudios de secundaria, por legislatura



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

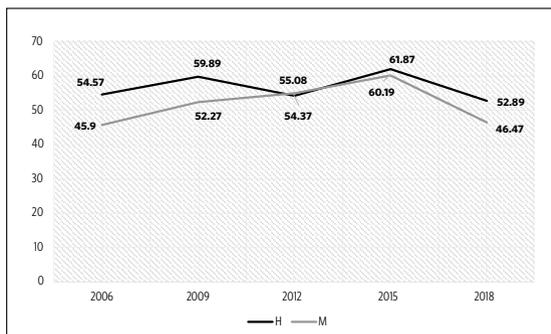
En 2018, solamente 0.4% de diputados y diputadas tienen primaria, mientras que secundaria, 0.8 por ciento. Además, mientras que en 2018 el 15.8% de los hombres y 18.25% de las mujeres tienen escolaridad media superior, alrededor del 50% en todas las legislaturas tienen educación superior.

Figura 10
Porcentaje de legisladores y legisladoras con estudios de nivel medio superior, por legislatura



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

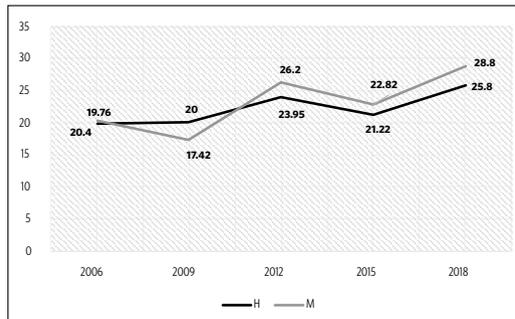
Figura 11
Porcentaje de legisladores y legisladoras con educación superior, por legislatura



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

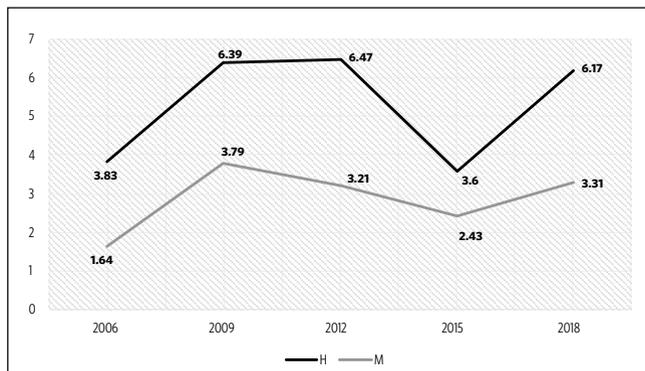
En 2018, 28.8% de diputadas y 25.8% de diputados tienen maestría, y solamente 6.17% de los hombres y 3.3% de las mujeres tienen doctorado (ver figuras 12 y 13).

Figura 12
Porcentaje de legisladores y legisladoras con estudios de maestría, por legislatura



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

Figura 13
Porcentaje de legisladores y legisladoras con estudios de doctorado, por legislatura

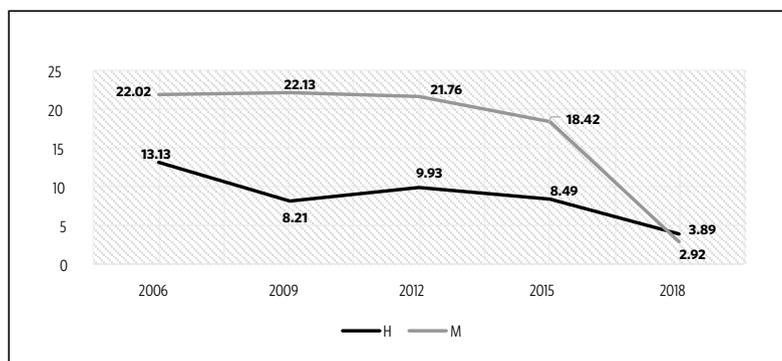


Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

En resumen, tenemos una legislatura muy instruida, como la de 2012, y sin diferencias significativas de género (ver tabla 1).

En contraste, los hallazgos relativos al área de estudios todavía muestran diferencias que reflejan una división sexual en las trayectorias profesionales. Como se muestra en la tabla 2, hay una diferencia en el área de ciencias físico-matemáticas e ingeniería, aunque más del 50% de ambos sexos tiene formación en ciencias sociales. También es más alto el porcentaje de mujeres con formación en ciencias biológicas y de la salud, que incluyen enfermería, una profesión predominantemente de mujeres. Las humanidades y artes presentan un comportamiento a la baja. El caso de las mujeres es muy significativo, pues pasó de 18.42% en 2015 a 3.89% en 2018. Los hombres que se formaron en esta área pasaron de 8.49% en 2015 a 2.92% en 2018.

Figura 14
Porcentaje de legisladores y legisladoras con formación
en el área de humanidades y artes, por legislatura



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

Estos datos también son los más bajos que se han registrado en las últimas cinco legislaturas.

Tabla 2
Áreas de estudio de diputados y diputadas en la legislatura de 2018

Hombres con estudios universitarios: 231	Total de casos	Porcentaje
Ciencias físico-matemáticas e ingenierías	27	11.68
Ciencias biológicas y de la salud	11	4.76
Ciencias sociales	184	79.65
Humanidades y artes	9	3.89
Total	231	99.98
Mujeres con estudios universitarios: 205	Total de casos	Porcentaje
Ciencias físico-matemáticas e ingenierías	12	5.85
Ciencias biológicas y de la salud	15	7.31
Ciencias sociales	172	83.90
Humanidades y artes	6	2.92
Total	205	99.98

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

Conclusiones: continuidades y cambios en 2018

El hallazgo más relevante de esta investigación es que el tipo de elección, la edad, la disciplina en la que se formaron las y los diputados y la experiencia legislativa son variables diferenciadoras de los sexos en las cinco legislaturas. No obstante, en 2018 se debilitó el tipo de elección, que fue menos significativo como variable diferenciadora entre sexos, ya que aumentó de manera importante el número de mujeres que entró a la Cámara Baja por el principio de mayoría. El nivel de estudios y la experiencia partidista de las diputadas para las cinco legislaturas es similar al de los hombres: tienen un alto nivel educativo y han pertenecido a las direcciones locales y nacionales de sus partidos. Cabe recordar que el porcentaje de miembros del Congreso con pertenencia a las direcciones de sus partidos cayó de manera brusca en 2018, seguramente por la presencia predominante de un partido nuevo.

Las cuotas y la paridad no han permitido que mujeres sin preparación entren al circuito parlamentario. Por el contrario, las mujeres están altamente capacitadas, lo cual corrobora la hipótesis derivada del planteamiento de Katz y Mair (2004) según el cual los partidos seleccionarán al personal más capacitado para ocupar un escaño.

Bibliografía

Beckwith, K. (2002), "The substantive representation of women: newness, numbers, and models of representation", en *Annual Meetings of the American Political Science Association*, núm. 29.

Caminotti, M. y J. Piscopo (2019), "Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women's Representation, and Career Paths in Argentina", en *Journal of Politics in Latin American*, 11(2), 181-203.

Celis, K. (2007), "Substantive representation of women: the representation of women's interests and the impact of descriptive representation in the Belgian parliament (1900-1979)", en *Journal of Women, Politics & Policy*, 28(2), 85-114.

_____ y S. Childs (2012), "The substantive representation of women: What to do with conservative claims?", en *Political Studies*, 60(1), 213-225.

Dittmar, K., K. Sanbonmatsu y S. J. Carroll (2018), *A Seat at the Table. Congresswomen's Perspectives on Why Their Presence Matters*, Nueva York, Universidad de Oxford.

Franceschet, S. y J. M. Piscopo (2012), "Gender and Political Backgrounds in Argentina", en S. Franceschet, M. L. Krook y J. M. Piscopo (eds.), *The impact of gender quotas*, Oxford, Oxford University Press.

Freidenberg, F. y S. Lajas-García (2017), "¡Leyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres

en América Latina”, en *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 196, México, UNAM.

González Phillips, G. (2003), “Mujeres que participan en el Partido de la Revolución Democrática: diversidad y confluencias”, en *Cuicuilco/ENAH*, 10(27), 1-22.

Heath, Roseanna M., L. A. Schmindt-Bayer y M. Taylor-Robinson (2005), “#Women on the sidelines: Women’s representation on committees in Latin American Legislatures”, en *American Journal of Political Science*, 49(2), 420-436.

Katz, R. S. y P. Mair (2004), “El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”, en *Zona abierta*, 108/109, 9-39.

Krook, M. L. (2016), “Contesting Gender Quotas: dynamics of resistance”, en *Politics, Groups and Identities*, 4(2), 268-293.

Levine, D. y J. E. Molina (2007), “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, en *América Latina Hoy*, 45, 17-46.

Mackay, F. (2008), “Thick’conceptions of substantive representation: Women, gender and political institutions”, en *Representation*, 44(2), 125-139.

Mateos Díaz, A. (2009), “Los estudios sobre elites parlamentarias: el caso latinoamericano”, en F. Anastasia, A. Mateos Díaz, M. Inácio y M. Mendes da Rocha (eds.), *Elites parlamentares na América Latina*, Belo Horizonte, Argumentum, 15-43.

Matland, R. E. y D. T. Studlar (1996), “The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway”, en *The Journal of Politics*, 58(3), 707-733.

Norris, P. (2006), "Recruitment", en Katz, R. y W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage, 89-108.

_____ y J. Lovenduski (1995), *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

Palma, E. (2016), "Acortando la brecha de género: Un análisis de los perfiles de las diputadas en México de la LXI y LXII legislaturas", en *Estudios Políticos*, 9(38), 57-88.

_____ (2019), "La transformación de la representación en el contexto de las cuotas y la paridad: los perfiles de los/as diputadas en cuatro legislaturas mexicanas", en D. Guillén, C. A. Monsiváis Carrillo Y H. Tejera Gaona (coords.), *México 2012-2018. ¿Erosión de la democracia?*, Ciudad de México, UAM-I/ Juan Pablos Editor, 145-173.

Peña, B. O. (2014), "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 31-74.

Phillips, A. (1996), *Género y Teoría Democrática*, México, UNAM.

Pitkin, H. (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Schwindt-Bayer, L. (2011), "Social Backgrounds, Paths to Power and Political Ambition in Latin American Legislatures", en *Politics and Gender*, 7, 1-33.

Studlar, D. T. y I. McAllister (1991), "Political Recruitment to the Australian Legislature: Toward an Explanation of Women's Electoral Disadvantages", en *Western Political Quarterly*, 44(2), 467-85. DOI:10.1177/106591299104400214.

Uriarte, E. y C. Ruiz (1999), "Mujeres y hombres en las elites políticas españolas: ¿diferencias o similitudes?", en *Reis*, 88, 207-232. DOI:10.2307/40184208.

Valiente, C. (2003), "The Feminist Movement and the Reconfigured State in Spain (1970s-2000)", en L. A. Banaszak, K. Beckwith, y D. Rucht (eds.), *Women's Movements Facing the Reconfigured State*, Cambridge, Cambridge University Press, 30-47.

Vega, A. y J. M. Firestone (1995), "The effects of gender on congressional behavior and the substantive representation of women", en *Legislative Studies Quarterly*, 20(2), 213-222.

Wängnerud, L. (2009), "Women in parliaments: Descriptive and substantive representation", en *Annual Review of Political Science*, 12, 51-69.

Sitios de internet

IMCO (2019), Paridad de Género en el Poder Legislativo, disponible en <https://imco.org.mx/temas/informe-legislativo-2018-paridad-genero-poder-legislativo-2/>

INEGI (2019), Escolaridad, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>

Capítulo 3

Índice de representación sustantiva de las mujeres: una propuesta para medir la representación de las mujeres en los congresos

Lorena Vázquez Correa*

Introducción

En las últimas décadas el número de mujeres electas en los legislativos de América Latina se ha incrementado significativamente. En 1995 el porcentaje promedio de mujeres en las legislaturas o parlamentos nacionales era del 12%, mientras que en 2019 ascendió a cerca de 30% (IPU, 2019). Este incremento en la presencia de las mujeres en las instancias de representación legislativa ha motivado una serie de cuestionamientos: qué propuestas legislativas realizan las mujeres una vez que ocupan los cargos de elección popular; si su comportamiento político difiere del de los hombres, si es así, en qué difiere; si la presencia de las mujeres en las instituciones incrementa la atención del Congreso sobre los temas de género y, de manera más general, cuáles son los efectos de la representación política de las mujeres en las democracias. Todas estas preguntas refieren, sin embargo, a cómo sucede la representación sustantiva de las mujeres más

* Correo electrónico: lorena.vazquez@senado.gob.mx

allá de su sola presencia en dichos espacios de poder (lo que supone la representación descriptiva).

Se entiende por representación sustantiva a la manera en la que las y los representantes actúan y toman decisiones, la cual tiene la característica de ser un “actuar por otros”, en beneficio de la o del representado o teniendo en cuenta sus intereses. Desde esta perspectiva, la actividad de representar debe ser definida en términos de qué hace la o el representante y cómo lo hace, qué proyectos propone, qué temas defiende, qué propuestas son aprobadas y cuáles no (Pitkin, 1985; Phillips, 1995). Por su parte, la representación descriptiva es “hacer presente lo que está ausente mediante una semejanza o imagen”, depende de las características y experiencia de la persona representante, de lo que es, “el representante no actúa por otros, sino que los sustituye en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos” (Pitkin, 1985: 67). Así, la actividad de quien representa es proveer información sobre las opiniones de las y los electores; hacerles presentes, hacerles oír; de ahí la importancia de la composición de los cuerpos representativos, ya que la presencia de sus representantes hará, a su vez, presente a las y los representados.

En el marco de estas consideraciones, el presente capítulo tiene como objetivo hacer una revisión de la discusión teórico-metodológica sobre la relación entre la representación política de las mujeres y los dictámenes aprobados de la agenda de género. Las preguntas que se intentan responder son de tipo empírico-descriptivas: en qué medida un mayor número de mujeres en los legislativos (representación descriptiva) supone la defensa de los intereses y demandas de género (representación sustantiva), qué indicadores permiten operacionalizar los conceptos de “representación sustantiva” y de “agenda de género” para medir, desde una perspectiva comparada, el nivel de representación sustantiva en las legislaturas; qué temas incluye una agenda legislativa de género; cuáles son las condiciones que hacen que algunas legislaturas tengan éxito al impulsar legislación por la igualdad entre hombres y mujeres, y, en general, cuáles son los efectos de la representación política de las mujeres en las democracias modernas. El texto se estructura en tres secciones.

En la primera se aborda la literatura sobre qué es la representación sustantiva y cómo medirla; en la segunda se sistematizan los estudios sobre la agenda de género (los intereses de las mujeres) y se lleva a cabo un balance sobre las ventajas y desventajas de cada categorización; en la tercera se propone una categorización diferente que considera el comportamiento de toda la legislatura (hombres y mujeres) en relación con la legislación aprobada de la agenda de género.

Diferentes abordajes sobre la representación sustantiva de las mujeres

En la literatura académica hay diferentes posturas sobre cómo definir y operacionalizar la representación sustantiva de las mujeres (Shapiro, 1981; Mansbridge, 1999; Celis *et al.*, 2008; Franceschet y Piscopo, 2008; Zarenberg, 2009; Rodríguez-Gustá y Madera, 2016; Guzmán-Rodríguez y Prieto, 2014; Celis, 2009; Cerna, 2015; Allik, 2016; Cerna, 2017; Barnes, 2018; García, 2019; Caminotti y Piscopo, 2019). Algunos autores se enfocan en los resultados de la representación (cambios políticos) (Zarenberg, 2009; Guzmán-Rodríguez y Prieto, 2014), otros en el proceso (acciones de individuos o colectivos) (Franceschet y Piscopo, 2008; Piscopo, 2014), y otros sugieren modelos integrales de la representación (Schwindt-Bayer, 2010; 2018). Quienes asumen que la representación sustantiva de las mujeres es un proceso (acciones) se centran en analizar el comportamiento y las actitudes de las y los legisladores en relación con los intereses de las mujeres e investigan si las diferencias de género cambian las actitudes y las actividades de los legisladores hacia las problemáticas abordadas en las legislaturas. Estos estudios han encontrado diferencias en el comportamiento legislativo de los hombres respecto de las mujeres (Franceschet y Piscopo, 2008; Rodríguez-Gustá y Madera, 2016).

Quienes entienden la representación sustantiva como un resultado suponen que las mujeres legisladoras actúan para cambiar las dinámicas y los procesos políticos (Dahlerup, 2006; Franceschet y Piscopo, 2008; Rodríguez-Gustá y Madera, 2016). Se enfocan en observar los cambios en las políticas,

por ejemplo, reduciendo la discriminación por sexo en la política o adoptando legislación favorable a las mujeres. Estas investigaciones concluyen que la representación descriptiva no ha empoderado a las mujeres como actores políticos ni ha transformado significativamente la política pública (Rodríguez-Gustá y Madera, 2016; Zarembeg, 2009; Cerna, 2017; García, 2019). El problema con esta perspectiva, así como la enfocada en el proceso, consiste en que las actitudes y creencias de quienes legislan no se traducen automáticamente en acciones, y las acciones no se traducen mecánicamente en cambios en la política, ya que debemos considerar que la intención de las legislaturas de representar a las mujeres está mediada por el contexto institucional (Franceschet y Piscopo, 2008; Schwindt-Bayer, 2010).

Otras aproximaciones de la representación sustantiva sugieren una operacionalización basada en cuatro áreas (Schwindt-Bayer, 2010; 2018): 1) las preferencias políticas, que refieren a las opiniones y creencias de las y los legisladores sobre el proceso de representación y su rol en éste. Esto incluye la manera en que el legislador interpreta las prioridades de sus electores, así como las temáticas preferidas para desarrollar su trabajo legislativo; 2) el trabajo legislativo, esto es, el proceso que incluye las iniciativas que quien legisla presenta o suscribe, así como su participación para la aprobación de leyes durante las discusiones en el pleno y la dictaminación en comisiones; 3) las comisiones y órganos de dirección: refiere a la posición que los legisladores ocupan en las cámaras (órgano de coordinación política, mesa directiva, coordinación de grupos parlamentarios y comisiones ordinarias) y, 4) el trabajo en el distrito electoral, esto es, el trabajo político que realizan los legisladores con su electorado o personas que representa y generalmente se lleva a cabo en los distritos de origen, más que en la sede del órgano legislativo. Esto incluye el trabajo social, tiempo que el legislador pasa en el distrito, atención a foros de discusión, participación en actividades organizadas por sectores especiales, discursos en público y entrevistas en prensa.

En suma, las diferentes perspectivas de la representación sustantiva coinciden en un elemento, a saber, que su estudio implica analizar el trabajo

legislativo específico que realizan, ya sea durante el proceso de representación o a partir de los resultados, o en su conjunto. En este tenor, las investigaciones sobre la participación de las mujeres en la labor legislativa han optado por observar si el comportamiento de los legisladores tiene sesgo de género a partir de tres enfoques: las iniciativas que presentan y que aprueban; los cargos que ocupan dentro de órganos directivos como la Junta de Coordinación Política y la mesa directiva, y la probabilidad de que colaboren en iniciativas conjuntas (Barnes, 2016).

En la literatura se distingue entre feminización de la agenda política (cuando se articulan las perspectivas y temas favorables a las mujeres) y feminización de la legislación (cuando la legislación ha sido efectivamente transformada) (Childs, 2006). Esta perspectiva advierte que es posible feminizar la agenda legislativa, aunque el contexto institucional no permita determinar su efectividad, por ello, sostienen que las investigaciones sobre el tema deberían observar no sólo los casos de éxito de algunas propuestas de ley, sino también los factores que propiciaron el fallo de otras. Frente a esta postura, en este capítulo se argumenta que, en escenarios de aplicación de la paridad constitucional, como ocurre en México desde 2014, es factible analizar la representación de las mujeres a partir de los resultados que ha producido su presencia en dichos espacios de poder (dictámenes aprobados).

Precisamente, en legislaturas donde la presencia de mujeres es (casi) paritaria a la de los hombres, el estudio de la representación sustantiva no debería verse limitado a las intenciones o preferencias de los legisladores, sino que debe contemplar los resultados legislativos tanto de manera individual como de grupo social con representación dentro de un proceso legislativo de colaboración, más que de competencia, esto es, dentro de una concepción de la democracia representativa más colaborativa que competitiva y partidista (Barnes, 2018: 38). En este escenario, analizar cómo ha sido la representación de las mujeres en las legislaturas implica examinar qué legisladores las representan, para lo cual cobra importancia identificar cuáles son los intereses de ellas y cómo distinguirlos de otros intereses políticos.

Los estudios sobre la agenda de género. ¿Qué son los intereses de las mujeres?

Un elemento a considerar es la relación entre el incremento de las mujeres en los órganos legislativos y la introducción de una agenda legislativa de género (IPU, 2011; Cerna, 2017; Cerna, *et al.*, 2018; García, 2019). ¿Quiénes representan los intereses de las mujeres? ¿Las legisladoras representan con mayor frecuencia los intereses de las mujeres? ¿Qué están haciendo los congresos, como instituciones, para alentar y promover la igualdad de género? ¿Qué es una agenda legislativa de género? ¿Ésta es diferente de la agenda por la igualdad sustantiva? ¿Qué gama de temas pertenecen a una agenda legislativa de género? ¿Qué factores contribuyen a que las legislaturas aprueben iniciativas en materia de igualdad de género? Estas interrogantes son relevantes teórica y metodológicamente para determinar sobre qué dictámenes se medirá el éxito de las o los legisladores para hacer avanzar sus propuestas, y, por tanto, para llevar a cabo la representación sustantiva de los intereses de las mujeres.

Los intereses de las mujeres refieren a los temas que emergen a partir de la histórica discriminación de este sector de la población y los problemas que esto ha producido (Mansbridge, 2005; Schwindt-Bayer, 2010). Esta perspectiva se opone a una postura llamada “esencialista” que clasifica a las mujeres como un grupo con intereses identificables que están esperando ser representados (Young, 2000; Weldon, 2002; Mansbridge, 2005). Asumir que las mujeres tienen intereses comunes implica que “los miembros de ciertos grupos tienen una identidad esencial que comparten todos los miembros de ese grupo y de la que otros no pueden ser parte” (Mansbridge, 1999: 637). La crítica que se hace al esencialismo es que refuerza la idea de que las mujeres son diferentes a los hombres y que son un grupo homogéneo que puede ser clasificado como un grupo de interés (Schwindt-Bayer, 2010).

Por el contrario, este capítulo se inserta en los estudios empíricos que asumen que las diferencias entre los hombres y las mujeres no son “naturales”, sino socialmente construidas, y las mujeres tienen un conjunto de

identidades como las que emergen de la raza, el grupo étnico, la religión, la ideología, entre otras, que pueden ser incluso simultáneas con la identidad de género (Weldon, 2006; Schwindt-Bayer, 2010; Piscopo, 2014). Desde esta perspectiva más relativista, en este apartado se argumenta que no es posible establecer un conjunto homogéneo y claramente delimitado de intereses de las mujeres, pero es posible reconstruir un concepto contextual e históricamente localizado (Guzmán-Rodríguez y Prieto, 2014: 15). Así, los intereses de las mujeres son aquellos que representan las mujeres cuando llegan a los espacios de poder; es decir, el trabajo legislativo que efectivamente desarrollan, los temas que priorizan en su agenda, los promueven y logran el respaldo y apoyo necesarios para ser aprobados en el pleno legislativo.

Esta postura supone que los intereses de las mujeres en un país, en una legislatura, en un tiempo determinado, tal como es definido por una mujer, podrían no ser los mismos en otro país, en otro tiempo, o para otra mujer. De esta manera, los intereses de las mujeres se identifican inductivamente a partir del contexto político, para lo cual se analiza la opinión pública sobre el tema, se documenta qué temas promueven las organizaciones de mujeres y los movimientos sociales o se entrevista a mujeres académicas y legisladoras para conocer su punto de vista sobre cuáles serían los temas de una agenda de género (Celis *et al.*, 2008; Zetterberg, 2009; Schwindt-Bayer, 2010; Guzmán-Rodríguez y Prieto, 2014: 14; Cerna, 2017; Cerna *et al.*, 2008).

Otra propuesta de corte comparativista plantea una categorización tripartita de temas políticos: de igualdad para las mujeres, sociales y “de hombres” (Schwindt-Bayer, 2010). La primera categoría (*temas para la igualdad*) está relacionada con la desigualdad de género que concierne a causas feministas como los derechos de las mujeres, la discriminación, el acoso sexual, el acceso de las mujeres a la educación y al mercado laboral formal, y la salud reproductiva. La gama de temas que entran en esta categoría son: derechos reproductivos, políticas de divorcio, igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos de educación, empleo, salario, reclutamiento, propiedad y herencia, matrimonio, movilidad, cuotas de género y paridad, licencia familiar y médica (maternidad, lactancia, entre otras),

guarderías, violencia familiar, agresiones sexuales, violencia contra las mujeres, salud reproductiva, entre otras, y tienen en común que buscan mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de las mujeres (Beckwith y Cowell-Meyers; 2007: 556; Schwindt-Bayer, 2010: 14).

La segunda categoría es sobre *temas sociales* y refiere a los temas que tradicionalmente han sido considerados “dominados por las mujeres” (del hogar o la esfera privada) y se derivan de los roles tradicionales de ser mujeres, como cuidadoras y amas de casa. Los elementos que incluyen esta categoría son relativos a la niñez y la familia, la educación, la salud, el bienestar social y el medio ambiente. Por ejemplo, crear nuevas escuelas, reformas educativas, mejorar servicios de salud, vivienda popular, apoyos a personas mayores y políticas de protección al medio ambiente. La tercera categoría, *temas de hombres*, se deriva de los roles tradicionales de género de los hombres como proveedores y jefes del hogar, dominantes de la esfera pública, por lo que incluye temas de economía, agricultura, empleo, políticas fiscales y relaciones exteriores (ver tabla 1).

Los problemas que se identifican con esta categorización son que asociar los “temas de hombres” con asuntos de economía, agricultura, empleo, entre otros, reproduce estereotipos derivados de los roles tradicionales de género, particularmente referidos a los hombres como dominantes de la esfera pública; enfatiza la división entre lo público y lo privado; incluye temas que no refieren a los intereses de las mujeres (como la niñez, el bienestar social o el medio ambiente),¹ y dificulta que se logre visibilizar el trabajo que desarrollan las legisladoras en materia de mujeres y desarrollo rural, financiamiento para mujeres campesinas, presupuestos anuales para programas dirigidos a mujeres, préstamos a emprendedoras, la inclusión de las mujeres en la política exterior (tratados internacionales, en la diplomacia), entre otros.

1 Por “intereses de las mujeres” se refiere a los temas que emergen a partir de la histórica discriminación de este sector de la población y los problemas que esto ha producido (Mansbridge, 2005; Schwindt-Bayer, 2010).

Tabla 1
Categorización de temas de la agenda de género

Temas políticos	Características	Incluye
Temas de igualdad para las mujeres	Buscan mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de las mujeres	Derechos reproductivos, políticas de divorcio; igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos de educación, empleo, salario, reclutamiento, propiedad y herencia, matrimonio, movilidad, cuotas de género y paridad, licencia familiar y médica (maternidad, lactancia, entre otras), guarderías, violencia familiar, agresiones sexuales, violencia contra las mujeres, salud reproductiva.
Temas sociales	Temas derivados de los roles tradicionales de ser mujeres, como cuidadoras y amas de casa (del hogar o la esfera privada).	Niñez y familia, educación, salud, bienestar social y medio ambiente. Por ejemplo, crear nuevas escuelas, reformas educativas, mejorar servicios de salud, vivienda popular, apoyos a personas mayores y políticas de protección al medio ambiente.
Temas de hombres	Temas derivados de los roles tradicionales de género de los hombres como proveedores y jefes del hogar, dominantes de la esfera pública.	Economía, agricultura, empleo, políticas fiscales, relaciones exteriores.

Fuente: Schwindt-Bayer, 2010.

Otra propuesta de operacionalización del concepto de representación sustantiva de las mujeres sostiene que éste debería examinarse en función de la agenda de derechos humanos de mujeres establecida por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Las recomendaciones legislativas para América Latina estuvieron centradas en los siguientes ejes: violencia contra las mujeres, trata y tráfico de mujeres y niñas, explotación sexual y prostitución, igualdad en las relaciones laborales y autonomía económica, salud de la mujer y derechos sexuales y reproductivos, relaciones de familia y participación política de las mujeres. En suma, quienes trabajan esta perspectiva proponen cinco áreas temáticas para categorizar los temas legislativos: violencia, igualdad

y no discriminación, autonomía económica, institucionalidad de género y derechos sexuales y reproductivos (Baldez, 2012; Zub y Bareiro, 2009).

Tabla 2
Leyes con lenguaje de derechos humanos

Tema	Categorías
Violencia contra las mujeres	Violencia contra mujeres y niñas
	Trata de personas
Igualdad y no discriminación	Igualdad y no discriminación
	Participación y representación en el ámbito político y público
	Igualdad en el matrimonio y las relaciones de familia
Autonomía económica	Conciliación y/o cuidado
	Igualdad en las relaciones laborales
	Políticas sociales
Institucionalidad de género	Presupuestos sensibles al género
	Institucionalidad de género
Derechos sexuales y reproductivos	Derechos sexuales y reproductivos

Fuente: Baldez, 2012.

La crítica a dicha categorización consiste en que el área temática de “derechos sexuales y reproductivos” no permite identificar si las iniciativas o dictámenes implican una ampliación de derechos de las mujeres o si, por el contrario, restringen sus libertades, legal, política o socialmente. En otras palabras, si se desea observar la representación sustantiva de las mujeres y los diferentes matices que la componen, es relevante distinguir entre derechos sexuales y reproductivos progresivos y no progresivos. Además, se identifica una ambigüedad para categorizar la legislación sobre relaciones familiares y conciliación y/o cuidado, ya que no resulta claro en qué área temática se clasificarían temas como licencias de paternidad, políticas de cuidado para padres con niños enfermos o acciones afirmativas laborales

para la inclusión de mujeres en órganos de decisión (si en la categoría de igualdad o en la de autonomía económica) programas presupuestales para guarderías (en autonomía o institucionalidad de género) o la violencia política en razón de género (en violencia contra las mujeres o en igualdad y no discriminación).

Por su parte, Molyneux (1985) propone una categorización para estudiar los intereses de las mujeres a partir de dos dimensiones: temas estratégicos y temas prácticos. Los primeros surgen de la creciente toma de conciencia acerca de las estructuras de dominio y privilegio masculino y, por tanto, son susceptibles al cambio, como los ingresos, la familia, la maternidad y paternidad, violencia de género, acceso al poder político, entre otros; mientras que los segundos refieren a las necesidades de las mujeres en sus roles predeterminados socialmente referidos a la familia y la comunidad local (como la alimentación, vivienda, educación y atención sanitaria). Sin embargo, para los fines de este capítulo esta categorización se estima muy general y limitativa para realizar matices importantes que otras clasificaciones sí consideran. Por ejemplo, separar los asuntos del acceso a espacios políticos de los asuntos de poder económico, o asuntos de violencia de aquellos en favor de la igualdad laboral o de presupuesto programado para mujeres, lo cual es importante si se tiene como objetivo identificar qué temas son prioritarios para las mujeres o en cuáles tienen más éxito para hacer avanzar sus propuestas legislativas (ver tabla 3).

Desde una perspectiva de políticas públicas, se plantea una categorización de las estrategias con sensibilidad de género a partir de cuatro ejes de políticas: de acción afirmativa, para las mujeres, con perspectiva de género y de transversalización de género (Rodríguez, 2008). Al respecto, se argumenta que el problema con esta clasificación es que las políticas para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el espacio privado no sólo deben ser dirigidas a mujeres (como sugiere la categoría *políticas para mujeres*), sino también a los hombres, como la ampliación de las licencias de paternidad o licencias laborales para el cuidado de niños o adultos enfermos, en las cuales el objetivo no es “compensar a las mujeres”, sino avanzar hacia la

igualdad con los hombres. Además, no es claro en qué categoría se incluiría la agenda para combatir la violencia contra las mujeres, si en *políticas de acción afirmativa* como puede ser la violencia política en razón de género, o en *políticas de transversalidad de género* (ver tabla 4).

Tabla 3
Intereses de las mujeres

Término	Dimensiones	Características	Temas
Intereses de las mujeres	Estratégicos	Surgen de la creciente toma de conciencia acerca de que las estructuras de dominio y privilegio masculino son imposiciones sociales y, por tanto, susceptibles al cambio.	Trabajo igualitario, ingresos, derechos sexuales y reproductivos, familia, maternidad y paternidad, violencia de género, acceso el control de los recursos, discriminación, acceso a la participación y al poder en la toma de decisiones en los niveles familiar, comunitario y social.
	Prácticos	Necesidades de las mujeres en sus roles predeterminados socialmente y como responsables de ciertas cargas y obligaciones sociales preestablecidas, destinadas básicamente a la familia inmediata y a la comunidad local.	Alimentación, vivienda, educación, atención sanitaria.

Fuente: Molyneux, 1985.

Tabla 4
Clasificación de políticas públicas con sensibilidad de género

Ejes	Características definitorias
Políticas de acción afirmativa	Promueven la inclusión de las mujeres en ámbitos decisorios del Estado.
Políticas para las mujeres	Buscan compensar a las mujeres por su eventual doble inserción en el ámbito público y en el privado.
Políticas con perspectiva de género	Buscan transformar la tradicional división sexual del trabajo.
Políticas de transversalización de género	Buscan que las políticas de género sean sistémicas, es decir, que estén presentes en el conjunto de la institucionalidad del Estado.

Fuente: Rodríguez, 2008.

Otros estudios categorizan la agenda de género a partir de la siguiente clasificación de iniciativas: claramente de género, levemente de género, diversidad sexual y con sesgos de género (Zaremborg, 2009). Se arguye que, para los propósitos de análisis de la representación sustantiva de las mujeres, sería conveniente una clasificación más depurada de las iniciativas (o dictámenes) “claramente de género”, en el sentido de que permita aclarar aún más los temas dentro de esta categoría, a fin de matizar el análisis y hacer posible discernir entre las diferentes temáticas que siendo claramente de género podrían ser aprobadas con mayor frecuencia en unos congresos que en otros.

Tabla 5
Categorización de iniciativas con perspectiva de género

Tipo de iniciativa	Contenido	Temas
Claramente de género	<p>a) El propósito de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos mencionados como igualdad de trato entre hombres y mujeres ante la ley.</p> <p>b) Una acción afirmativa histórica y claramente planteada también por los movimientos de mujeres y/o feministas.</p> <p>c) Una propuesta para incorporar un contenido de género de manera transversal en la corriente principal de políticas.</p>	<p>1) Incorporación de la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal.</p> <p>2) Impulso de un marco jurídico nacional acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres y los niños.</p> <p>3) Fomento a la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género.</p> <p>4) Promoción del desarrollo de procesos y políticas públicas sensibles a las condiciones de género en la pobreza.</p> <p>5) Fomento en todos los espacios de la sociedad de una educación que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género.</p> <p>6) Eliminación de desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral.</p> <p>7) Prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.</p> <p>8) Garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres.</p> <p>9) Fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación.</p>

Continúa...

Tipo de iniciativa	Contenido
Levemente de género	a) Incorporan vagamente a las mujeres o al género en su contenido. b) Lo hacen desde una perspectiva asistencial que no se propone ni el logro de igualdad de trato ni una acción afirmativa ni transversal para solucionar una desigualdad. c) Incorporan ambiguamente un contenido de género junto con un contenido sesgado en ese sentido.
Diversidad sexual	Iniciativas que proponen un reconocimiento de derechos y demandas relacionadas con la diversidad de identidades sexuales.
Con sesgos de género	Iniciativas con un claro sesgo de género (por ejemplo, iniciativas contrarias al aborto o que reproducían el rol tradicional de las mujeres dentro de la familia).

Fuente: Zaremberg, 2009.

Otras tipologías para analizar las iniciativas sensibles al género sugieren que éstas pueden ser universales, sectoriales, proigualdad o con sesgo de género (Cerna, 2017). Al respecto, se argumenta que, para los propósitos del estudio de la representación sustantiva de las mujeres, esta clasificación no permite por sí misma diferenciar si en algún Legislativo es más fácil o difícil legislar en materia de derechos políticos o sobre derechos reproductivos, o si los asuntos económicos, familiares, laborales, de agricultura u otros reciben atención diferenciada en algunos legislativos respecto de otros. En otras palabras, esta clasificación dificulta medir el nivel de representación sustantiva de las mujeres con suficiente detalle como para identificar qué temas son aprobados con mayor frecuencia en los legislativos (ver tabla 6).

Hay clasificaciones más enfocadas en la representación sustantiva de las mujeres que en las políticas de género, las cuales distinguen entre representación sustantiva feminista y no feminista (Piscopo, 2014; Caminotti y Piscopo, 2019). La primera refiere a las políticas que responden a los intereses progresivos de las mujeres, no de otros grupos de la población, y se identifican como aquellas que buscan la igualdad de las mujeres en los roles familiares, promueven igualdad de oportunidades laborales y educativas y expanden sus derechos reproductivos. La segunda alude a las políticas conservadoras que restringen las libertades de las mujeres

legal, política y socialmente, así como la igualdad de derechos con los hombres (Piscopo, 2014). Al respecto, se argumenta que la distinción entre representación sustantiva de las mujeres feminista y no feminista es pertinente porque acota el estudio del comportamiento de las legislaturas a temas de mujeres (sin restringirse a la observación de las legisladoras únicamente y dejar de lado el de los legisladores) (ver tabla 7).

Tabla 6
Categorización de dictámenes de la agenda de género

Tipo de iniciativa	Tema
Propuestas universales	Iniciativas que buscan promover derechos con una perspectiva de género para toda la población o un importante sector de ella y/o una transversalización de género en las políticas públicas.
Propuestas sectoriales	Iniciativas que buscan ampliar derechos con una perspectiva de género para segmentos reducidos de la población.
Propuestas proigualdad	Iniciativas que buscan la igualdad de género en su propuesta de ley.
Con sesgo de género	Propuestas legislativas que contienen un sesgo de género en su contenido.

Fuente: Cerna, 2017.

Tabla 7
Representación sustantiva de las mujeres: el concepto

Concepto	Tipos	Características
Representación sustantiva de las mujeres	Representación sustantiva feminista	Políticas que responden a los intereses progresivos de las mujeres. Políticas que buscan la igualdad de las mujeres en los roles familiares, promueven igualdad de oportunidades laborales y educativas y expanden sus derechos reproductivos.
	Representación sustantiva no feminista	Políticas que restringen las libertades de las mujeres, legal, política y socialmente, así como la igualdad de derechos.

Fuente: Piscopo, 2014.

En resumen, las diferentes categorizaciones de los intereses legislativos de las mujeres muestran que éstos no son cuestiones fijas *a priori*, sino que emergen de procesos políticos dinámicos, por lo que la clasificación de temas busca ser orientativa más que restrictiva (Rodríguez, 2008). En la revisión de la literatura se identificó que algunas categorizaciones sobre la “agenda de género” son muy ricas en el nivel de matiz que otorgan para diferenciar asuntos como la violencia, la economía, las relaciones laborales, el acceso a espacios de poder político, los derechos sexuales y reproductivos, entre otros; mientras que otras carecen del detalle suficiente que permita identificar si hay temas que se aprueban con mayor frecuencia que otros en el pleno de las legislaturas.

También se discutió si la representación sustantiva debe observarse a partir de las iniciativas presentadas o las aprobadas. Quienes defienden la revisión de las iniciativas presentadas argumentan que éstas reflejan los intereses de los legisladores, mientras que las iniciativas aprobadas reflejan los intereses de la legislatura, sobre la cual influyen las negociaciones políticas y las prioridades de los partidos (Piscopo, 2014: 8). Sin embargo, en este capítulo se argumenta que si bien las iniciativas presentadas son un indicador de los intereses particulares de los legisladores, la medición de la representación sustantiva debe ser sobre las iniciativas aprobadas, pues de esta manera se aprecia que la representación no sólo tiene que ver con el número de proyectos que cada legislador/a presenta de forma individual o en colaboración con otros, sino con la posibilidad de generar los consensos para su aprobación como el cabildeo, negociaciones, liderazgo, consensos, etcétera, y por tanto, de representar efectivamente los intereses de su electorado.

Además, en un contexto de paridad en la integración de las legislaturas, es pertinente dirigir la atención a la legislación aprobada (resultados), más que a las iniciativas presentadas (intenciones), entre otras razones, porque el interés sobre la representación de las mujeres no refiere a la manera en que influye su presencia en la agenda legislativa (lo que supone la representación descriptiva), para lo cual bastaría con revisar qué iniciativas presentan y discutir el tema de la construcción y el control de agenda en los congresos

(López, 2011), sino a cómo es la representación de las mujeres y por qué en algunas legislaturas hay mayor representación sustantiva que en otras, lo que supone analizar qué temas son representados (aprobados).

En este contexto, analizar dictámenes aprobados (o iniciativas aprobadas) permite abordar el comportamiento legislativo tanto de mujeres como de hombres, lo que supone que la representación de los intereses de las mujeres no debe ser responsabilidad exclusiva de las legisladoras, sino también de los legisladores, es decir, de la legislatura, más que por un sector de ésta. En otras palabras, la responsabilidad de la representación de los intereses de las mujeres se aborda desde el comportamiento de los congresos en su conjunto (Weissberg, 1978) y no sólo de las mujeres (Pitkin, 1985), y a partir de ello se busca identificar qué factores institucionales, actitudinales y jurídicos contribuyen a que haya un cambio en la legislación favorable a las mujeres a través de la aprobación de legislación de la agenda de género.

Hacia la construcción de un índice para medir la representación sustantiva de las mujeres en los congresos locales

El objetivo de este capítulo es discutir cómo responder teórica y metodológicamente a la pregunta sobre por qué en algunas legislaturas hay mayor representación sustantiva de las mujeres que en otras, la cual se observa a partir de la legislación aprobada referente a la ampliación o restricción de los derechos de las mujeres (representación sustantiva de las mujeres). La hipótesis consiste en que los diferentes niveles de representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas (aprobación de legislación en materia de la agenda de género) se explican por la fortaleza del diseño de paridad (factores jurídicos), los espacios de decisión que ocupan dentro de los órganos internos de organización de las legislaturas (factor institucional), el número de legisladoras autoidentificadas como feministas (factor actitudinal), los movimientos sociales -organizaciones civiles- de mujeres articulados y fuertes (factor social) y la probabilidad de que las legisladoras

colaboren con mujeres de otros partidos en temas de la agenda de género (intereses de las mujeres) (factor político).

Tabla 8
Hacia la construcción de un índice para medir la representación sustantiva de las mujeres en los congresos locales

Dimensiones	Variables	Indicadores
Jurídicas	Ley paritaria	Porcentaje de mujeres en las cámaras Lineamientos de paridad
	Leyes de creación/modificación obligatoria por la federación	Minutas del Congreso de la Unión
Institucionales	Organización interna de las legislaturas	Número de mujeres en mesa directiva Número de mujeres en la Junta de Coordinación Política Tamaño del grupo parlamentario al que pertenecen las legisladoras: mayoritario o minoritario Comisiones presididas por mujeres
Actitudinales	Autoidentificación feminista	Hemerografía
Sociales	Organizaciones civiles	Hemerografía
Políticas	Colaboración legislativa	Dictámenes de las comisiones Grupo parlamentario del/la proponente de las iniciativas dictaminadas

Fuente: Elaboración propia.

La autoidentificación feminista es un factor actitudinal de legisladoras y legisladores que se manifiestan comprometidos con la agenda de género, con la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y con la promoción y defensa de intereses favorables a las mujeres. Esta característica individual se observa cuando se tiene como objetivo manifiesto proponer e implementar medidas para combatir y cambiar conductas desventajosas, discriminatorias y no igualitarias entre hombres y mujeres (Lagarde, 1996). Los movimientos sociales de mujeres refieren a la existencia de grupos de mujeres (y hombres) articulados y fuertes, movimientos feministas o redes de mujeres de la sociedad civil que buscan visibilizar, hacer presión, promover o colocar

temas sensibles al género en la agenda parlamentaria (García y Valdivieso, 2005; Franceschet, 2008; Álvarez, 2009).

La organización interna de las legislaturas refiere a las estructuras y reglas, formales e informales, que regulan la interacción entre los distintos actores que integran las legislaturas, de la cual se analizarán los espacios de decisión que son ocupados por mujeres (junta de coordinación política, mesa directiva, comisiones). Desde esta perspectiva se analizan dos dimensiones: los factores institucionales que moldean la capacidad de las legisladoras de influir en la agenda legislativa, así como las características de su comportamiento legislativo que configuran la efectividad para tener éxito en la aprobación de iniciativas (Alcántara *et al.*, 2005).

El diseño de paridad refiere a la correspondencia entre las normas y la integración de las legislaturas desagregada por género. Estudios sobre el tema señalan que el diseño de las leyes de selección de candidaturas permite un conocimiento más preciso de las estructuras de oportunidades e incentivos que enfrentan las mujeres para ser representantes políticas. Dichos estudios han identificado que cuanto mayor sea el nivel de fortaleza del diseño de la cuota de género y paridad, mayor será la representación política (descriptiva) de las mujeres en las legislaturas estatales (Caminotti, 2012; Caminotti y Freidenberg, 2016; Flores-Ivich y Freidenberg, 2017; Freidenberg y Lajas, 2017).

Ahora bien, como se refirió previamente, para sistematizar la legislación aprobada se asume que la representación de las mujeres puede ser feminista o no feminista (Piscopo, 2014); se usan como indicadores las leyes aprobadas y se clasifican los temas legislativos en varias categorías: 1) violencia contra las mujeres (sexual, física y emocional en los ámbitos familiar, comunitario, digital o político, trata de personas, prostitución); 2) igualdad entre hombres y mujeres (espacio público); 3) igualdad entre hombres y mujeres (espacio privado), 4) empoderamiento económico; 5) políticas sectoriales (mujeres indígenas y del medio rural, madres solteras, mujeres migrantes, mujeres reclusas), 6) institucionalidad de género (justicia, presupuestos programados,

unidades de género), y 7) salud (derechos sexuales y reproductivos progresivos, aborto, salud integral). A partir de dicha información se argumenta que es posible crear un *Índice de representación sustantiva de las mujeres en los congresos* que permita comparar los niveles de representación de las mujeres en las legislaturas.

Tabla 9
Operacionalización de la representación sustantiva de las mujeres

Dimensiones	Indicadores	Categorías	Temas
Representación sustantiva feminista	Leyes aprobadas que responden a los intereses progresivos de las mujeres. Políticas que buscan la igualdad de las mujeres en los roles familiares, promueven la igualdad de oportunidades laborales y educativas y expanden sus derechos reproductivos.	Violencia contra las mujeres	Violencia contra mujeres y niñas (sexual, física y emocional en los ámbitos familiar, comunitario, digital o político)
			Trata de personas, prostitución
		Igualdad entre hombres y mujeres (espacio público)	Lenguaje inclusivo
			Definiciones legislativas de discriminación contra las mujeres
			Representación en el ámbito político
		Igualdad entre hombres y mujeres (espacio privado)	Paternidad, maternidad, políticas de cuidado familiar
			Matrimonio, divorcio, relaciones familiares
			Cuidado y conciliación (guarderías, paternidad, maternidad, lactancia)
		Empoderamiento económico	Brecha salarial
			Empleo
			Educación
			Propiedad, herencias
Mujeres emprendedoras			
			Reclutamiento laboral

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

Dimensiones	Indicadores	Categorías	Temas
Representación sustantiva feminista	Leyes aprobadas que responden a los intereses progresivos de las mujeres. Políticas que buscan la igualdad de las mujeres en los roles familiares, promueven la igualdad de oportunidades laborales y educativas y expanden sus derechos reproductivos.	Políticas sectoriales	Mujeres del medio rural e indígena, afrodescendientes
			Madres solteras
			Mujeres migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo
			Mujeres reclusas
		Institucionalidad de género	Presupuestos sensibles al género
			Acceso a la justicia
			Creación de unidades de género
		Salud	Derechos sexuales y reproductivos (progresivos)
Salud integral de las mujeres			
Representación sustantiva no feminista	Leyes aprobadas que restringen las libertades de las mujeres legal, política y socialmente, así como la igualdad de derechos con los hombres (derechos sexuales no progresivos, entre otros).		

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de Piscopo, 2014; Rodríguez, 2008; Zaremberg, 2009; Baldez, 2012; Molyneux, 1985; Schwindt-Bayer, 2010; Zub Centeno y Bareiro, 2009; Cerna, 2017.

Consideraciones finales

En este capítulo se mostró que las diferentes categorizaciones de la literatura sobre los intereses legislativos de las mujeres indican que éstos no son cuestiones fijas *a priori*, sino que emergen de procesos políticos dinámicos, por lo que la clasificación de temas busca ser orientativa más que restrictiva (Rodríguez, 2008). Además, se argumentó que la representación sustantiva hace referencia a tres elementos fundamentales (Celis, 2009). Primero, se trata de resultados, actos concretos, no intenciones ni actitudes. En el caso concreto de la representación sustantiva de las mujeres, esto quiere decir que las y los legisladores “actúen por los intereses de las mujeres”, lo cual se puede llevar a cabo de múltiples maneras: a través del respaldo o promoción de leyes que sean favorables para las mujeres, la introducción

de sus intereses en los debates legislativos, la inclusión de la perspectiva de género en medidas legislativas que no tengan una relación directa o explícita con los intereses de las mujeres o la ampliación de la agenda legislativa a través del *lobby*. En segundo lugar, los resultados de las acciones de los representantes deben ser del interés de los representados. En el caso de la representación sustantiva de las mujeres, esto implica poner en el centro de las acciones de las y los legisladores los intereses de las mujeres. Por último, los representantes deben ser sensibles frente a los intereses de las representadas (Celis, 2009).

En este tenor, la discusión relativa a si la presencia de mujeres en el Poder Legislativo ha implicado alguna diferencia en la legislación y las políticas públicas en torno a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género supone comparar las diferencias o semejanzas en el comportamiento de los legisladores hombres y mujeres; excluye la posibilidad de que las legisladoras prioricen temas económicos, de seguridad, relaciones internacionales o de otra índole; no considera que la agenda de éstas puede estar asociada a problemáticas específicas de su electorado, partido u origen territorial; no diferencia entre la promoción de leyes y su aprobación, equipara injustificadamente la agenda de género con la promoción de leyes favorables a las mujeres. Frente a esta postura en este capítulo se planteó que, en escenarios de paridad en la integración de los legislativos, la pregunta no es qué hacen las mujeres una vez que ocupan dichos espacios de poder o si su comportamiento legislativo es diferente al de los hombres, sino cómo son representados los intereses de las mujeres en los congresos.

En suma, se fundamentó que el estudio de la representación sustantiva implica necesariamente analizar las leyes aprobadas, a fin de identificar cuál es la agenda legislativa exitosa de las legislaturas y, por tanto, si se representaron los intereses de las mujeres, para así estar en posibilidad de responder a las interrogantes sobre cómo es la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas y por qué en algunos congresos hay más representación sustantiva que en otros. Para ello, se asume que la representación de las mujeres puede ser feminista o no feminista (Piscopo, 2014) y se clasifican

los temas legislativos en siete categorías: 1) violencia contra las mujeres; 2) igualdad entre hombres y mujeres (espacio público); 3) igualdad entre hombres y mujeres (espacio privado), 4) empoderamiento económico; 5) políticas sectoriales, 6) institucionalidad de género y, 7) salud. A partir de ello, se argumenta, es posible crear un *Índice de representación sustantiva de las mujeres en los congresos* que permita comparar los niveles de representación de las mujeres en las legislaturas.

Bibliografía

Alcántara, M., M. García y F. Sánchez (2005), *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Madrid, Ediciones Universidad de Salamanca.

Allik, M. (2016), "Welfare State and Representation: Do Women Make the Welfare State or Does the Welfare State Make Women Representatives?", en *Representation*, 52(4), 253-269.

Baldez, L. (2012), "The UN Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW): A new way to measure women's interests", en *Politics and Gender*, 7(3), 419-423.

Barnes, T. (2016), *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Nueva York, Cambridge University Press.

_____ (2018), "La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas", en *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 12(1), 11-44.

Beckwith, K. y K. Cowell-Meyers (2007), "Sheer numbers: Critical representation thresholds and women's political representation", en *Perspectives on Politics*, 5(3), 553-565.

_____ (2018), "La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas", en *Revista SAAP*, 12(1), 11-44.

Caminotti, M. (2016), "Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado", en F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (eds.), en *Reformas a las Organizaciones de Partidos Políticos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, OEA, SAAP e IJ-UNAM, 183-203.

_____ y J. Piscopo (2019), "Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women's Representation, and Career Paths in Argentina", en *Journal of Politics in Latin America*, 11(2), 181-203.

Celis, K. (2009), "Substantive Representation of Women (and Improving It): What It Is and Should Be About?", en *Comparative European Politics*, 7(1), 95-113.

_____, S. Childs, J. Kantola y M. L. Krook (2008), "Rethinking Women's Substantive Representation", en *Representation*, 44(2), 99-110.

Cerna, S. (2017), *La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*, tesis de doctorado, Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 1-195.

_____ (2015), "La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas", en *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 1(1), 98-118.

Childs, S. (2006), "The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women", en *European Journal of Women's Studies*, 13(1), 7-21.

Dahlerup, D. (2006), "The Story of the Theory of Critical Mass", en *Politics & Gender*, 2(4), 511-22.

Franceschet, S. y J. M. Piscopo (2008), "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", en *Politics & Gender*, 4(3), 393-425.

Franceschet, S., M. Krook y J. Piscopo (2012), *The impact of gender quotas*, Nueva York, Oxford University Press.

Freidenberg, F. (ed.) (2017), *La representación política de las mujeres en México*, Ciudad de México, IJ-UNAM, INE.

Funk, K., M. Hinojosa y J. Piscopo (2019), "Women to the rescue: The gendered effects of public discontent on legislative nominations in Latin America", en *Party Politics*, XX(X), 1-13.

García, E. (2019), "Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación", en *Estudios Políticos*, 46, 73-98.

García, C. T. y M. Valdivieso (2005), "Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina. De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales", en *Observatorio Social Latinoamericano*, núm. 18 año 6, septiembre-diciembre, 2005.

Guzmán-Rodríguez, D. y S. Prieto (2014), *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 1-192.

Heath, R., L. Shwindt-Bayer y M. Taylor-Robinson (2005), "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures", en *American Journal of Political Science*, 49(2).

Hinojosa, M. (2012), *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*, Philadelphia, Temple University Press.

Htun, M. (2002), "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Suecia, IDEA Internacional.

IPU, (2019), "Monthly ranking of women in national parliaments", en Inter-Parliamentary Union, disponible en <https://bit.ly/2TIJOZI>

Johnson, N. (2014), "La bancada femenina en Uruguay: Un 'actor crítico' para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento", en *América Latina Hoy*, 66.

Krook, M. (2010), *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Nueva York, Oxford University Press.

Macaulay, F. (2005), "Judicialising and (de) Criminalising Domestic Violence in Latin America", en *Social Policy and Society*, 5(1).

Mansbridge, J. (1999), "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'", en *Journal of Politics*, 61(3), 628-657.

_____ (2005), "Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism", en *Politics & Gender*, 1(14), 622-638.

Martínez, A. y A. Garrido (2010), *De la política de la presencia a la política de la diferencia: Representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay)*, Barcelona, Documentos CIDOB.

Marx, J., J. Borner y M. Caminotti (2007), *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Molyneux, M. (1985), "Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua", en *Feminist Studies, Inc.*, 11(2), 227-254.

Osborn, T. (2012), *How Women Represent Women. Political Parties, Gender and Representation in the State Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press.

Palma, E. y A. Chimal (2012), "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 11, 53-78.

Phillips, A. (1995), *The Politics of Presence*, Nueva York, Clarendon Press.

_____ (1996), "La política de la presencia: la reforma de la representación política", en S. García y S. Lukes (coords.), en *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 235-256.

Piscopo, J. (2016), "Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America", en *Politics, Groups, and Identities*, 4(2).

_____ (2017), "Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules", en G. Waylen (ed.), *Gender and Informal Institutions*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 137-160.

_____ (2011), "Rethinking Descriptive Representation: Rendering Women in Legislative Debates", en *Parliamentary Affairs*, 64(3).

Pitkin, H. (1985), *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Rodríguez, A. (2008), "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención", en *Temas y Debates*, 16.

Rodríguez, L. (2013), "La representación substantiva de las mujeres en el Congreso Colombiano de 1998 al 2012: Una visión más allá del número total de legisladoras", *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, 21.

Rodríguez-Gustá, A. L. y N. Madera, (2016), "Más allá del recinto legislativo: estrategias colectivas para una agenda de género en América Latina y el Caribe" en *Sociologías*, 18(42), 356-382.

Sapiro, V. (1981), "When are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women", en *American Political Science Review*, 75(3), 701-716.

Schwindt-Bayer, L. (2010), *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press.

_____ (2018), *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

_____ y W. Mishler (2005), "An Integrated Model of Women's Representation", en *The Journal of Politics*, 67(2).

Weldon, S. L. (2002), "Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking", en *Journal of Politics*, 64(4), 1153-1174.

Young, I. M. (2000), *Justice and the Politics of Difference*, Silvina Álvarez (trad.), *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Ediciones Cátedra.

Zaremborg, G. (2009), "¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva", en K. Ansolabehere y D. Cerva (coords.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 77-120.

Zetterberg, P. (2007), "Gender Quotas and Political Effectiveness. Women's Experiences in Mexican State Legislatures", en *Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops*, Helsinki, Uppsala University.

_____ (2009), *Quotas and women's symbolic representation: Lessons from Mexico*, ponencia presentada en el *Congreso de la American Political Science Association*, Chile.

Zub Centeno, M. y L. Bareiro (2009), *Recomendaciones Legislativas del Comité CEDAW a los países latinoamericanos*, Documento preparado para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y El Caribe, Madrid.

Experiencias y procesos electorales locales

Capítulo 4

De cuántas a quiénes: las diversas lecturas a las disposiciones legales para la integración de la LXXXV Legislatura del Congreso de Nuevo León y su impacto en el origen partidista de las diputadas

Miriam Hinojosa Dieck*

Introducción

El principio de representación proporcional (RP) sigue vigente como alternativa para la integración de minorías a los parlamentos y congresos (Cameron, 2018), así como para la inclusión de un mayor número de mujeres en ellos (Jones, Santiago y Tchintian, 2012). Sin embargo, por lo menos en lo que refiere a este segundo aspecto, que es del que nos ocuparemos, la literatura observa que debe tratarse de una RP que surja de listas cerradas y bloqueadas (Archenti y Tula, 2017), de tal suerte que no deje margen a los juegos de los liderazgos partidistas (Caminotti y Freidenberg, 2018) que podrían tender a colocarlas en las listas para, transcurrida la elección, no seleccionarlas para la integración parlamentaria. También se ha subrayado la importancia de estudiar este fenómeno a nivel subnacional, reconociendo las especificidades y consecuentes impactos diferenciados en los congresos locales (Flores-Ivich y Freidenberg, 2017).

* Correo electrónico: miriamhd4@yahoo.com

En el caso mexicano, la RP ha tenido un impacto positivo en el número de mujeres que se han integrado al Congreso federal y a varios congresos locales, sin embargo, ello se debe a la aplicación de las medidas de paridad por la vía de la integración de listas que alternan los géneros de las candidaturas (método conocido coloquialmente como “cremallera”) que garantizan que donde sea que se dé el corte para asignar a cada fuerza política el número de diputaciones que le corresponda se tratará de un número idéntico de hombres y de mujeres en el caso de que corresponda a ese partido un número par de curules, y en el caso de que sea un número impar, la cantidad de individuos de un género que exceden al del otro nunca será mayor a uno. Tal es el caso de entidades como Nayarit, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala.

Tabla 1
Distribución por género de las legislaturas locales

Congreso	Legislatura	Periodo	MR porcentaje		RP porcentaje		Total	
			Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Chiapas	LXVI	2015-2018	54	46	69	31	60	40
Colima	LVIII	2015-2018	31	69	56	44	40	60
Distrito Federal	VII	2015-2018	40	60	54	46	45	55
Jalisco	LXI	2015-2018	40	60	53	47	46	54
Morelos	LIII	2015-2018	17	83	25	75	20	80
Nayarit	XXXI	2015-2018	44	56	50	50	47	53
Tabasco	LXII	2015-2018	29	71	50	50	37	63
Tamaulipas	LXIII	2016-2019	41	59	50	50	44	56
Tlaxcala	LXII	2016-2019	33	67	50	50	40	60
Veracruz	LXIV	2016-2019	33	67	45	55	38	62
Zacatecas	LXII	2016-2019	50	50	58	42	53	47

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de los portales de los Organismos Públicos Locales electorales.

Sin embargo, en México, a nivel local, existen entidades con un sistema diferenciado para la asignación de la representación proporcional en el Congreso que incluyen, solo o combinado, el sistema conocido como “repechaje” o “mejores perdedores”. Las entidades que cuentan con esta especificidad son Ciudad de México, Jalisco, Querétaro, Yucatán y Chihuahua, además de nuestro caso de estudio, que es el estado de Nuevo León.

Tabla 2
Normatividad electoral de entidades con sistema de “repechaje”

Entidad	Normatividad	Detalle
Jalisco	Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco	Listas de representación proporcional y mejores perdedores.
Ciudad de México	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México	Una Lista “A” (17 fórmulas previamente registradas) y una Lista “B” (17 fórmulas de candidaturas que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de votación).
Chihuahua	Ley Electoral del Estado de Chihuahua	Un sistema de listas previamente registradas y, en segundo lugar, se atiende a los más altos porcentajes obtenidos en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido político, de la votación estatal válida emitida.
Querétaro	Ley Electoral del Estado de Querétaro	Una lista primaria (candidaturas previamente registradas) y una lista secundaria (fórmulas de candidaturas que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de votación).
Yucatán	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	Una lista preliminar (cinco candidaturas de representación proporcional registradas) y una segunda lista (cinco candidatas o candidatos de mayoría relativa que encabezan su fórmula ordenados de manera decreciente de acuerdo con los mayores porcentajes de votación).

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de los portales de los Organismos Públicos Locales electorales.

Dicho sistema, al depender de los resultados electorales, si no incluye acciones afirmativas de algún tipo, permite que el sesgo de género presente entre el electorado (Salazar y Osornio, 2017) se refleje también en el acceso por la vía de RP.

En la literatura, entre las variables institucionales que se consideran explicativas del número de mujeres que se integran a un congreso local, Floreslvich y Freidenberg (2017) señalan el peso del diseño de la cuota como la que mejor explica el crecimiento en el número de mujeres que acceden a un congreso, por encima de las otras dos que proponen, a saber, el activismo judicial y la experiencia generada por la edad de la cuota. De allí que, aprovechando el caso de Nuevo León, hayamos querido plantear un análisis del tipo *Policy-on - Policy-off* (Hill, Knoepfel, Larrue y Varone, 2011), en el que se identifique cómo habría sido la asignación de curules conforme a los resultados electorales de los comicios de 2018 en escenarios en los que la reforma no hubiera entrado en vigor (*Policy-off*), así como su impacto en el número de mujeres que habrían llegado al Congreso, para luego hacer el mismo ejercicio con las distintas interpretaciones que se le dieron a la reforma por parte de cada una de las instancias administrativas –las comisiones del Organismo Público Local electoral así como su Pleno– y jurisdiccionales –Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEE), Sala Regional Monterrey (SRM) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y Sala Superior del TEPJF–, y proceder a verificar el número de mujeres que llegan tras la reforma de acuerdo con cada una de estas lecturas, averiguando qué tanta variación se da entre los escenarios hipotéticos y los escenarios reales conforme se va avanzando en las interpretaciones de nuevas instancias revisoras. Así, estaremos en posibilidades de verificar si la reforma *per se* hace alguna diferencia (peso del diseño de la cuota), o si la diferencia la hace el involucramiento de instancias jurisdiccionales (activismo judicial).

El sistema de representación proporcional en Nuevo León

Repechaje en la era de las cuotas

En el caso de Nuevo León, desde la reforma de la ley electoral local de 1987 y hasta el proceso electoral 2015, la representación proporcional del Congreso se venía construyendo bajo el esquema denominado “mejores perdedores” o “repechaje”. En este sistema, el orden en el que se asignaban las curules a las que tuviera derecho cada partido político por la vía de la RP estaba determinado por el porcentaje de votación obtenido por las candidaturas de dicho partido en cada uno de los distritos, de tal suerte que la prelación se daba en función de lo cerca que hubiera quedado dicha candidatura del primer lugar.

Así lo establecía la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en la reforma publicada el 8 de julio de 2014, en su artículo 263, fracción II: “Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas a los candidatos que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos”.

Así, aún durante el proceso electoral 2014-2015, no existía ninguna garantía de que las mujeres, por la vía de la representación proporcional, asistieran en igualdad de circunstancias que los hombres al reparto de curules en la LXXIV¹ Legislatura. De hecho, podemos constatar en los datos de integración del Congreso de las anteriores legislaturas cómo el porcentaje de mujeres que llegaban por la vía de la representación proporcional se calca en porcentaje o es apenas superior al de las que llegan por la vía de la mayoría relativa, dándonos lo que pudiera ser una foto del techo de cristal al que se enfrentan quienes pretendían ser electas en este estado, como puede verse en las tablas y figuras a continuación.

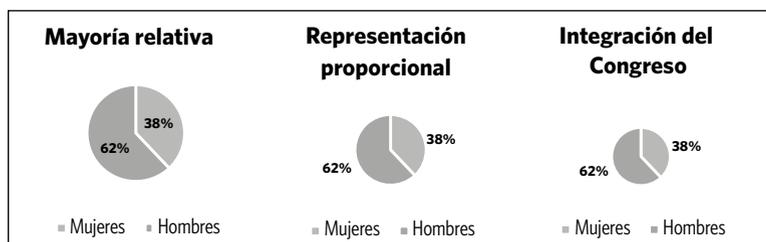
1 Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto en el voto particular que la autora presentó en la sesión de asignación de representación proporcional de la LXXIV Legislatura, ella consideraba que existían bases suficientes en convenciones internacionales y en la propia legislación federal, tales como la Tesis 1ª. CLXXVI/2002, Tesis 1ª. XLII/2014, Tesis 1ª. XLI/2014, Tesis IX/2014, SUP- REC-085/2015, SM-JDC-287/2015, Jurisprudencia 6/2015, Jurisprudencia 11/2015, Resolución AG/RES. 237 (XXXVIIIO/07), para haber asignado con perspectiva de género ya desde 2015.

Tabla 3
Distribución de curules por género y vía de acceso
en cifras absolutas. Proceso Electoral 2014-2015

	Mayoría relativa	Representación proporcional	Integración del Congreso
Mujeres	10	6	16
Hombres	16	10	26

Fuente: Elaboración propia con base información obtenida del portal de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Figura 1
Distribución porcentual de curules por género y vía de acceso.
Proceso Electoral 2014-2015



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4
Distribución de curules por género y vía de acceso
en cifras absolutas. Proceso Electoral 2011-2012

	Mayoría relativa	Representación proporcional	Integración del Congreso
Mujeres	4	3	7
Hombres	22	13	35

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Figura 2
Distribución porcentual de curules por género y vía de acceso.
Proceso Electoral 2011-2012



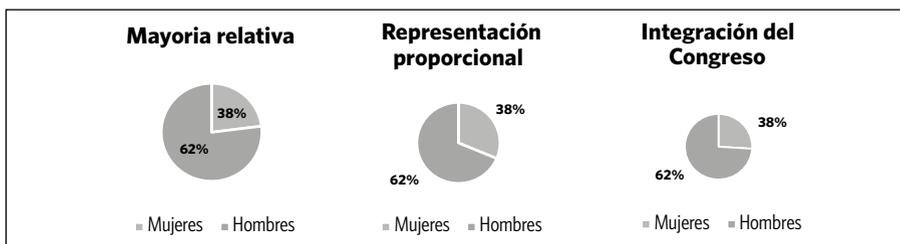
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5
Distribución de curules por género y vía de acceso en cifras absolutas.
Proceso Electoral 2008-2009

	Mayoría relativa	Representación proporcional	Integración del Congreso
Mujeres	6	5	11
Hombres	20	11	31

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Figura 3
Distribución porcentual de curules por género y vía de acceso.
Proceso electoral 2008-2009



Fuente: Elaboración propia.

Repechaje en la era de la paridad constitucional

En el proceso electoral 2014-2015, si bien la paridad ya se encontraba consagrada a nivel constitucional, durante la sesión de asignación de representación proporcional en el Consejo General del Organismo Público Local electoral (OPL) de Nuevo León se argumentó en favor del acuerdo presentado, en el que no se incluía perspectiva de género en la asignación, señalando la mayoría de los partidos y la mayoría de los consejeros que no era posible aplicar reglas en materia de género en la etapa de asignación, ya que éstas no fueron generadas con la antelación suficiente, de tal suerte que se atentaría contra el principio de certeza que debe regir los procesos electorales en nuestro país. Además, se mencionó que el principio democrático tenía un peso mayor al principio de paridad de género, ya que el sistema electoral en Nuevo León privilegiaba en la integración de la representación proporcional el grado de apoyo social electoral, lo que se infería de contar, como ya dijimos, con un sistema de repechaje.

La autora y los representantes del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática hicieron consideraciones en el sentido de que la paridad exigida a las listas presentadas en otras entidades de la República debía traerse también a la representación proporcional basada en repechaje, ya que dicho sistema no carece de una lista, sino que esta lista se construye posterior a la elección y en dicho momento debería observar un esquema de “cremallera”, al igual que las listas construidas previamente, sólo así las nuevoleonenses podrían competir por las curules en el Congreso local en igualdad de condiciones que las candidatas de otras entidades. Para hacerlo operativo, habría que presentar a las y los mejores perdedores en dos listas, según su género, y que las asignaciones se dieran en forma alternada a cada lista, acercándose así a la realidad vivida en otras entidades.

El acuerdo votado fue impugnado por una ciudadana a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales JDC-025/2015, a quien, en primera instancia, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEE) negó la personalidad jurídica que le permitiera inconformarse alegando

que, al no haber sido candidata en el proceso electoral, se desechaba por improcedente la demanda al configurarse la falta de interés en la materia. La Sala Regional del Tribunal Electoral de la Federación, mediante la resolución SM-JDC-525/2015, revocó el acuerdo del TEE y se lo devolvió para que definiera en el fondo. La sentencia resultante indicaba que le asistía la razón a la demandante considerando que no se requería ser candidata para contar con el interés jurídico, y que tratándose de impugnaciones relacionadas con medidas vinculadas al derecho fundamental de paridad de género cualquier persona del sexo femenino cuenta con el interés legítimo para solicitar su tutela; así, la sentencia del TEE fue revocada y se le reconoció el derecho para impugnar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

La parte actora recurrió ante el TEE impugnando la asignación de las diputaciones mediante el expediente SUP-SFA-26/2015, solicitando *per saltum* se remitiera a la Sala Superior, lo que le fue concedido. Los integrantes de la Sala Superior, mediante la resolución SUP-JDC/1236/2015 votaron mayoritariamente en el sentido de no integrar una perspectiva de género a la asignación de RP en Nuevo León, argumentando fundamentalmente que, atendiendo a las particularidades del sistema electoral y de asignación de diputaciones de representación proporcional en Nuevo León, no era posible, en la fase de asignación, compensar la disparidad entre hombres y mujeres derivada de las elecciones de mayoría relativa ni aplicar el principio de alternancia de género en la asignación, pues ello trastocaría la base fundamental del sistema en el cual se hacen prevalecer las votaciones emitidas a favor de partidos políticos y candidaturas para establecer la integración del Congreso local por ambos principios, máxime que el tema de paridad de género se habría garantizado en las postulaciones de las candidaturas. En esta resolución, la magistrada María del Carmen Alanis hizo valer su voto en contra argumentando que:

En el caso concreto del Estado de Nuevo León, si bien se incorporan los principios de mayoría relativa y representación proporcional para la integración del Congreso Local, en el desarrollo de la fórmula tendente a asignar curules por el principio de representación proporcional, se omite, de manera absoluta, incluir

el principio de paridad de género en la integración de las listas para la asignación correspondiente, y en consecuencia, de la regla de alternancia para alcanzar una conformación más apegada al señalado principio, en lo que respecta al sistema de asignación proporcional de curules (SUP-JDC/1236/2015: 72).

Posteriormente, el exmagistrado Manuel González Oropeza (integrante del Pleno de la Sala Superior del TEPJF al momento en el que dicha sentencia es votada), en el libro *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, del que es coautor, señala que los magistrados en su momento debieron atenerse a lo ya dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifestando que:

Parece ser que con esta interpretación la Sala Superior abandonó la interpretación del principio de paridad como exigencia de un resultado numérico de división de los espacios de decisión en dos mitades. Al aceptar la postulación paritaria de candidatos a todos los cargos colegiados electos mediante el voto popular, el Tribunal aceptó la idea de paridad como repartición equilibrada de poder entre mujeres y hombres, aunque no necesariamente una igualdad numérica (Báez, Gilas y González, 2016: 169).

Sin embargo, ya existían criterios muy claros para proceder a esa asignación atendiendo a ambas cuestiones: la sentencia SUP-REC-575/2015 establece que para la integración de la lista de “mejores perdedores”, el primer lugar debe corresponder a la fórmula de género distinto al que encabece la lista registrada y que haya obtenido el mayor porcentaje de votación efectiva, mientras que el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y así sucesivamente hasta concluir la integración de la lista correspondiente.

No obstante, para ese momento la decisión de la Sala Superior era ya inapelable, lo que llevó a que el Congreso de Nuevo León quedara constituido por un total de 26 hombres (62%) y 16 mujeres (38%).

Como podemos ver, en ningún momento la representación proporcional significó una ruta más transitable para el acceso de las mujeres al Congreso del estado, muy lejos del esquema de paridad garantizada por esa vía, lo cual era ya realidad a nivel federal y en la mayoría de las entidades de la República. Constatamos también que los actores tanto administrativos como jurisdiccionales no consideraron que el cuerpo normativo existente para 2015 fuera suficiente para construir sobre él una asignación paritaria de la representación proporcional, para lo cual el argumento fundamental tuvo que ver con la especificidad del sistema electoral de Nuevo León.

La reforma electoral de 2017, sus lecturas diversas y su impacto en la presencia de mujeres en la LXXV Legislatura

¿Qué dijo el Legislativo?

Los argumentos esgrimidos en la sesión de asignación de representación proporcional del proceso electoral 2014-2015 por parte del Partido Acción Nacional –a los que ya aludíamos líneas arriba– fueron retomados por esta misma institución política en su exposición de motivos respecto a la reforma electoral que empezó a gestarse en el estado en 2017 con miras a regir los comicios de 2018. En dicho documento establecía:

Si la finalidad de las reglas no fuera la igualdad sustantiva, entonces no tendría caso la inclusión de reglas de paridad desde el nivel constitucional ya que tales reglas y principios no tendrían efectividad ni posibilidad de generar un cambio social importante. Por tanto, el principio de paridad y el criterio jurisprudencial que se ha creado alrededor de tales reglas deben materializarse en la integración de los órganos populares, en los que se incluyen los congresos, cuestión que va más allá de los sistemas electorales (10847/LXXIV, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León).

Adicionalmente, menciona lo ocurrido en el proceso electoral anterior:

Era totalmente plausible que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León o, posteriormente, el Tribunal Electoral del Estado o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación compensaran esta merma mediante la asignación alternada entre género para efecto de respetar la paridad que marca la Constitución (10847/LXXIV, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León).

Dicha propuesta avanzó y fue votada favorablemente con 33 votos a favor y siete en contra, procedentes de las bancadas del Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano e independientes. De tal suerte, las disposiciones al respecto quedaron plasmadas en el artículo 263, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, publicada el 10 de julio de 2017, en estos términos: “La asignación de representación proporcional se realiza por dos vías, la primera, por medio de una lista de plurinominales, previamente registrada, compuesta por dos fórmulas, una de mujeres y otra de hombres y la segunda, una vez agotada esta lista se asignarían a las personas con los mejores porcentajes de votación que no hubieran obtenido el triunfo”. En materia de paridad de género el Congreso estableció lo siguiente:

La asignación deberá hacerse con alternancia de género y habiendo prelación para cada partido político del género menos favorecido en la asignación de diputaciones de mayoría relativa. Dicha prelación tendrá como límite la paridad de género del Congreso que se verificará en cada asignación. Las asignaciones iniciarán con los partidos que hayan obtenido la menor votación (Artículo 263, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León).

Para analizar el impacto que pudo tener la reforma electoral local 2017-2018 en el número de mujeres que integrarían el Congreso, es importante señalar que nunca será perfectamente comparable toda vez que sus disposiciones modificaron completamente el sistema electoral del estado volviéndolo doblemente mixto: por un lado, es mixto al incluir tanto escaños de mayoría

relativa como de representación proporcional, pero también al determinar que esta última se constituya a su vez por dos vías: listas plurinominales y repechaje.

Las listas plurinominales para el caso de Nuevo León quedaron constituidas, a partir de la citada reforma, con dos fórmulas de género distinto, de tal suerte que se puede respetar sin ambages la disposición de candidaturas paritarias. Sin embargo, en el texto de la ley local no aparece señalamiento alguno en el sentido de que el orden de registro implique una prelación, a diferencia de lo que sí ocurre a nivel federal.

Es importante considerar este elemento porque, a diferencia de lo descrito en la literatura (Jones, 2009), será su carácter no bloqueado el que desde la perspectiva de la CEE permita entrar a un esquema de “ajustes” para maximizar el ingreso de mujeres a la Cámara.

Como anunciábamos al inicio de este análisis, para tratar de evaluar el peso que tuvo la reforma a la ley en el número de mujeres que lograron acceder al Congreso, utilizaremos una aproximación más bien propia del análisis de políticas públicas conocida como *Policy-on* y *Policy-off* (Hill, et al., 2011), a fin de proyectar los que habrían sido los resultados de no contarse aún con la reforma, buscando explorar diversos escenarios. Por otro lado, presentaremos los resultados de las asignaciones realizadas por cada uno de los actores administrativos y jurisdiccionales que se pronunciaron sobre el asunto. Así, se podrá identificar el peso que tuvo la reforma legal en el número de mujeres que accedieron a una curul por la vía de la representación proporcional y la manera en que pudo haberse visto potenciada o limitada por los órganos encargados de ejecutarla, tanto en el número de mujeres que accedían a una curul como respecto a su procedencia partidista.

Escenarios

Escenarios hipotéticos (Policy-off)

Para entender el peso que tuvo la reforma gestada en 2017 en la integración del Congreso local se generaron los escenarios que consideramos pudieron haberse presentado si no se hubiera dado ese cambio en la legislación vigente: uno en el que no se incluyan las postulaciones plurinominales (ya que esa figura no se encuentra sino hasta la reforma), y otro que las incluya como si fueran parte de quienes se integran por la vía de repechaje toda vez que, al haber sido presentados por sus partidos para dichas candidaturas, resulta obvio el interés que tenía su instituto político en llevarlos a la Cámara, por lo que consideramos que los habrían postulado en condiciones que garantizaran su acceso al Congreso.

Con base en los resultados del proceso para mayoría relativa, y de no haberse dado la reforma de 2017 (es decir, que no existieran las listas plurinominales y sólo quienes hayan competido y perdido en MR pudieran ser incluidos en asignación de RP), el Congreso habría quedado integrado por 25 hombres (60%) y 17 mujeres (40%) (ver tabla 6).

Otro ejercicio hipotético que ayuda a entender el impacto de la reforma consiste en analizar lo que habría pasado si se tomara a los plurinominales como los primeros en incluirse definiendo la prelación entre ellos con base en el orden de registro (aunque como ya decíamos, la legislación no lo establece como prelación), y a partir de allí, de tener derecho a más curules se asignaran a los “mejores perdedores” sin que mediara ninguna acción afirmativa. El resultado habría sido de 24 hombres (58%) y 18 mujeres (42%) (ver tabla 7).

Como se puede observar, de no existir la reforma, se habría tenido, en uno u otro escenario, un crecimiento en el número de mujeres con respecto a la legislatura anterior, pasando según el escenario en el que nos situemos, de 16 a 17 o de 16 a 18. Es decir, un crecimiento marginal que abona, como máximo, cuatro puntos porcentuales.

Tabla 6
Asignación de curules por género y vía de acceso con normativa previa a la reforma

		PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	1						H		
	2			H					
	3								M
	4					H			
	5						M		
	6								M
	7						M		
	8								H
	9								M
	10								M
	11								H
	12								M
	13	H							
	14								H
	15								M
	16							H	
	17	M							
	18								H
	19								H
	20				M				
	21								H
	22	H							
	23				M				
	24								H
	25							M	
	26								H
Total MR	Mujeres	1	0	2	0	0	3	0	6
	Hombres	2	0	1	0	1	2	2	6

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

		PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mejores perdedores			H	H	H	M	H	H	H
				M	M	H	H		
				H	H	M	M		
						H			
Total MR y RP	Mujeres	1	0	2	0	2	4	1	7
	Hombres	2	1	2	1	2	4	5	8
Mujeres	17								
Hombres	25								

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Tabla 7
Asignación de curules por género y vía de acceso respetando prelación del registro de candidaturas plurinominales

		PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	1						H		
	2			H					
	3								M
	4					H			
	5						M		
	6								M
	7						M		
	8								H
	9								M
	10								M
	11								H
	12								M

Continúa...

Experiencias y procesos electorales locales

		PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	13	H							
	14								H
	15								M
	16						H		
	17	M							
	18								H
	19								H
	20			M					
	21								H
	22	H							
	23			M					
	24							H	
	25						M		
	26							H	
Total MR	Mujeres	1	0	2	0	0	3	0	6
	Hombres	2	0	1	0	1	2	2	6
Plurinominales			M	H	H	H	M	H	H
				M	H	M	M		
Total MR y PLURIS	Mujeres		1	2	0	1	4	1	7
	Hombres		0	2	1	2	3	3	7
Mejores perdedores						M	H	H	H
						H	H		
Total MR y RP	Mujeres	1	1	2	0	2	4	1	7
	Hombres	2	0	2	1	2	4	5	9
Mujeres	18								
Hombres	24								

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de la Comisión Estatal de Electoral Nuevo León.

Escenarios reales (Policy-on)

Con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar válida y vigente la ley electoral reformada para el estado de Nuevo León, el OPL inició los trabajos para la creación de lineamientos que determinarían, entre otras cosas, cómo operaría la asignación de RP.

La lectura del nuevo articulado dio lugar a interpretaciones diversas entre las y los consejeros de la CEE en lo individual, luego entre comisiones y con los partidos políticos, para después tener nuevas y divergentes lecturas en el TEE, la SRM y la Sala Superior del TEPJF. Cada una daría lugar a integraciones diversas en el número de curules para cada uno de los géneros y, sobre todo, en la filiación partidista de las mujeres que lograban llegar a dicha integración.

A continuación se exponen tales opciones y su impacto en el número, el partido y la vía de acceso (MR o RP) de las mujeres al Congreso, de tal suerte que podamos observar cuál de estas posibilidades ofrece mayores oportunidades de entrada al Legislativo para el género femenino en Nuevo León.

El primer escenario a proyectar es el que habría derivado de la aplicación de las reglas para la asignación de diputaciones locales de representación proporcional con perspectiva de género en el Proceso Electoral 2017-2018, que fueron aprobadas en la Comisión de Igualdad de Género en sesión extraordinaria el 12 de febrero de 2018,²² y que consistían fundamentalmente en que la CEE verificaría los resultados de mayoría relativa a efecto de determinar el género que obtuvo el menor número de escaños. A este género correspondería la primera asignación derivada para cada partido que hubiera obtenido el porcentaje mínimo de votación. Posteriormente, a aquellos partidos que obtuvieran dos veces el porcentaje mínimo se les asignaría la fórmula del género opuesto. Estas dos primeras asignaciones se realizan

2 Para esta corrida se utiliza el número de curules que la CEE consideró correspondían a cada partido. Es decir, indica qué habría pasado si la visión de la Comisión de Igualdad de Género se hubiera sostenido y definiera la asignación por parte de la CEE.

utilizando la lista de fórmulas plurinominales registradas previamente por los partidos. Una vez agotada dicha lista y de haber aún curules por asignar, se procedería a asignar a las candidatas o los candidatos que hubieran obtenido el mayor porcentaje de votación. Si de esta asignación derivara un desequilibrio, la CEE realizaría un ajuste comenzando por el partido y el candidato o candidata con menor votación.

Tabla 8
Asignación de curules por género y vía de acceso con base
en disposiciones emitidas por la Comisión de Igualdad de Género

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	1						H		
	2			H					
	3								M
	4					H			
	5						M		
	6								M
	7						M		
	8								H
	9								M
	10								M
	11								H
	12								M
	13	H							
	14								H
	15								M
	16							H	
	17	M							
	18								H
	19								H
	20				M				

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	21								H
	22	H							
	23			M					
	24							H	
	25						M		
	26							H	
Total MR	Mujeres	1	0	2	0	0	3	0	6
	Hombres	2	0	1	0	1	2	2	6
Plurinominales			M	M	M	M	M	M	M
				H	H	H	H		
Total MR Y PLURIS	Mujeres		1	3	1	1	4	1	7
	Hombres		0	1	0	2	3	3	7
Mejores perdedores							M* ajuste	H	H
						M* ajuste	H		
Total MR Y RP	Mujeres	1	1	3	1	1	5	2	7
	Hombres	2	0	1	0	2	3	4	9
Mujeres	21								
Hombres	21								

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Como se observa, de haberse seguido con los criterios de la Comisión de Igualdad de Género, el resultado sería de 21 hombres (50%) y 21 mujeres (50%).

Dichos criterios, sin embargo, no fueron respaldados en la Comisión de Organización, en la que se votó por el diferimiento del punto y se volvió a subir a Mesa de Consejeros para buscar un nuevo acuerdo. El acuerdo se reflejó en lo que en fecha 22 de febrero de 2018 se votó en la Comisión de Organización, incluyendo como puntos centrales los siguientes: se verificaría

la brecha existente entre géneros en los resultados de MR y se compensaría con la primera asignación hasta llegar a un número par entre ambos géneros. Una vez que los géneros estuvieran a la par, se comenzaría asignando con el género menos favorecido, para continuar en alternancia. Para la asignación de los partidos que hubieran obtenido dos veces el porcentaje mínimo, se colocaría al género opuesto. Para continuar, se revisaría la integración de cada una de las bancadas para definir el género con el que se comenzaría asignando en cada instituto político de manera alternada. Estas medidas se aprobaron de forma unánime por el Pleno de la CEE el 6 de abril de 2018 (CEE/CG/052/2018) y tras impugnaciones quedaron firmes, por lo que fueron las que se utilizaron para generar el acuerdo de asignación de RP 2018 (CEE/CG/207/2018), en el que un número idéntico de mujeres y hombres integran el Congreso del estado:

Tabla 9
Asignación de curules por género y vía de acceso votadas
favorablemente por el Pleno de la CEENL

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	1						H		
	2			H					
	3								M
	4					H			
	5						M		
	6								M
	7						M		
	8								H
	9								M
	10								M
	11								H
	12								M
	13		H						
	14								H
	15								M

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	16						H		
	17	M							
	18								H
	19								H
	20			M					
	21								H
	22	H							
	23			M					
	24							H	
	25						M		
	26							H	
Total MR	Mujeres	1	0	2	0	0	3	0	6
	Hombres	2	0	1	0	1	2	2	6
Plurinominales			M	M	M	H	M	H	M
				M	H	M	H		
Total MR y PLURIS	Mujeres		1	3	1	1	4	1	7
	Hombres		0	1	0	2	3	3	7
Mejores perdedores							H	H	M
						M	H		
Total MR y RP	Mujeres	1	1	3	1	1	4	2	8
	Hombres	2	0	1	0	2	4	4	8
Mujeres	21								
Hombres	21								

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Este acuerdo fue combatido por diversos actores ante el TEE, el cual dictaminó en términos generales lo siguiente: para las impugnaciones correspondientes a los distritos 2 (JI-275/2018), 5 (JI-273/2018), 6 (JI-252/2018), 7 (JI-267/2018), 14 (JI-255/2018), 21 (JI-256/2018) y 22 (JI-252/2018), anular los resultados en diversas casillas atendiendo a los

agravios de incorrecta integración de funcionarios y funcionarias de casillas, operación aritmética incorrecta en llenado de actas, entre otros agravios. Bajo estas sentencias, el TEE instruyó a la CEE para que modificara la votación de estos distritos y a su vez realizara los ajustes correspondientes. Por otro lado, en el juicio de inconformidad JI-280/2018, el Tribunal Estatal, respecto a las curules que corresponden a aquellos partidos que obtuvieron el porcentaje para acceder a curules por la vía plurinominal, para los casos en los que una candidatura hubiese sido registrada por ambos principios (mayoría relativa y plurinominal), y su candidatura hubiese resultado ganadora por el principio de mayoría relativa, estimó que esta posición debiese ser asignada a quien hubiera obtenido el mejor porcentaje de votación en favor de dicha entidad política.

De lo que deriva de la decisión del Tribunal local, la composición del Congreso incluye a un total de 22 mujeres (52%) y 20 hombres (48%).

Tabla 10
Asignación de curules por género y vía de acceso conforme a sentencia del TEENL

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	1						H		
	2			H					
	3								M
	4					H			
	5						M		
	6								M
	7						M		
	8								H
	9								M
	10								M
	11								H
	12								M

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	13	H							
	14								H
	15								M
	16						H		
	17	M							
	18								H
	19								H
	20			M					
	21								H
	22	H							
	23			M					
	24							H	
	25						M		
	26							H	
Total MR	Mujeres	1	0	2	0	0	3	0	6
	Hombres	2	0	1	0	1	2	2	6
Plurinominales			M		M	M	M	H	M
				M	H	M	H		
Total MR y PLURIS	Mujeres		1	2	1	2	4	1	7
	Hombres		0	1	0	1	3	3	7
Mejores perdedores								M	M
						H	H		
							M		
							H		
Total MR y RP	Mujeres	1	1	2	1	2	4	3	8
	Hombres	2	0	1	0	1	3	5	8
Mujeres	22								
Hombres	20								

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de portal de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Para controvertir esta decisión, se presentaron ante la Sala Regional Monterrey los medios de impugnación JI-257/2018, JI-276/2018, JI-280/2018, JI-285/2018, JI-288/2018, JI-289/2018, JI-291/2018, JI-292/2018, JI-293/2018, JI-294/2018 y JI-296/2018. El 27 de agosto de 2018, la Sala Regional Monterrey emitió la sentencia SM-JDC-721/2018 que revocaba la resolución dictada por el TEE y asignaba las diputaciones de representación proporcional. Para ello, la Sala realizó un ejercicio en el que asignó las fórmulas plurinominales en el orden en el que fueron registradas por sus institutos políticos (es decir, abre la puerta para que el orden de registro sea una prelación), para posteriormente asignar a las personas con los mejores porcentajes de votación obtenidos en las urnas. Una vez realizado el ejercicio, se verificó que existía un sesgo de género (puesto que la integración quedaba conformada por 24 hombres y 18 mujeres) y se realizaron ajustes a aquellos candidatos que obtuvieron el menor porcentaje de votación para sustituirlos por mujeres con el fin de “evitar lesionar el derecho de autoorganización de los partidos y el principio democrático” (SM-JDC-721/2018: 50), tal fue el caso de tres curules. De esta manera se obtuvo como resultado un Congreso paritario con 21 mujeres (50%) y 21 hombres (50%), como se puede observar a continuación:

Tabla 11
Asignación de curules por género y vía de acceso conforme
a sentencia de la Sala Regional Monterrey del TEPJF

		PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	1						H		
	2			H					
	3								M
	4					H			
	5						M		
	6								M
	7						M		
	8								H
	9								M

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

		PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	10								M
	11								H
	12								M
	13	H							
	14								H
	15								M
	16						H		
	17	M							
	18								H
	19								H
	20			M					
	21								H
	22	H							
	23			M					
	24							H	
	25						M		
26							H		
Total MR	Mujeres	1	0	2	0	0	3	0	6
	Hombres	2	0	1	0	1	2	2	6
Plurinominales			M	H	H	H	M	H	M
				M	H	M	H		
Total MR y PLURIS	Mujeres		1	2	0	1	4	1	7
	Hombres		0	2	1	2	3	3	7
Mejores perdedores						M	M* ajuste	M* ajuste	H
						M* ajuste			
Total MR y RP	Mujeres	1	1	2	0	2	5	3	7
	Hombres	2	0	2	1	2	3	3	8
Mujeres	21								
Hombres	21								

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de la Sala Regional Monterrey del TEPJF.

No obstante, dicha asignación fue nuevamente controvertida ante la última instancia (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), la cual, el 31 de agosto de 2018, resolvió por medio de la sentencia SUP-REC-1036/2018 Y ACUMULADOS que la inaplicación por parte de la SRM de los lineamientos de asignación emitida por la CEE no estaba justificada, puesto que el Instituto Electoral “realizó un desarrollo reglamentario que se guía por las directrices fijadas por el legislador local en la especie”. Adicionalmente, la Sala recalcó que no se advertía la necesidad de la modificación realizada por la SRM debido a que de los dos modelos resultaba una variación de tres postulaciones por género, por lo que no existía una razón clara y objetiva para realizar un procedimiento diferente a aquel contenido en los lineamientos que, a su vez, daban mayor certeza pues se encontraban firmes y se habían emitido con anterioridad.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF, aunque validó las disposiciones normativas de la CEE, no llegó a la misma integración que generó ésta, ya que, al momento de la asignación de “mejores perdedores”, continuó la verificación por género del Congreso por etapa, mientras que la CEE tomaba en cuenta el género menos favorecido a nivel partido. Aunado a ello, la Sala Superior separó esta asignación por tipo de operación para su obtención (Cociente Electoral y Resto Mayor), de modo que al haber culminado la asignación de plurinominales, observó una integración de 19 mujeres y 18 hombres, por lo que comenzó con hombre, al ser éste el menos favorecido, y continuó alternando género de manera horizontal. Al concluir esta etapa, se tuvieron 20 mujeres y 20 hombres, y comenzó asignando a una mujer en el partido menos votado, para seguir con un hombre. De ello derivó una integración paritaria, como se observa a continuación:

Tabla 12

Asignación de curules por género y vía de acceso conforme a sentencia de la Sala Superior del TEPJF

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	1						H		

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mayoría relativa	2			H					
	3								M
	4					H			
	5						M		
	6								M
	7						M		
	8								H
	9								M
	10								M
	11								H
	12								M
	13	H							
	14								H
	15								M
	16							H	
	17	M							
	18								H
	19								H
	20				M				
	21								H
	22	H							
	23				M				
	24								H
	25							M	
	26								H
	Total MR	Mujeres	1	0	2	0	0	3	0
Hombres		2	0	1	0	1	2	2	6
Plurinominales			M	M	M	H	M	H	M
				M	H	M	H		
Total MR y PLURIS	Mujeres		1	3	1	1	4	1	7
	Hombres		0	1	0	2	3	3	7

Continúa...

	Distrito	PES	NA	PT	PVEM	MC	MORENA	PRI	PAN
Mejores perdedores: Cociente Electoral								H	M
						H			
Total MR y RP	Mujeres	1	1	3	1	1	4	1	8
	Hombres	2	0	1	0	2	3	5	7
Mejores perdedores: Resto Mayor						M	H		
Total MR Y RP	Mujeres	1	1	3	1	2	4	1	8
	Hombres	2	0	1	0	2	4	5	7
Mujeres	21								
Hombres	21								

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de la Sala Superior del TEPJF.

Una vez revisadas las repercusiones que cada escenario *Policy-on* tuvo en el número de mujeres que podían acceder al Congreso local, se identificará la procedencia partidista de cada una de las mujeres que entraban según la instancia que definiera las normas para ello. La tabla siguiente muestra los diversos escenarios, empezando por los construidos simulando que la reforma legal no hubiera procedido y se mantuviera la normativa anterior (*Policy-off*); recordemos que para ese supuesto se trabajaron con dos escenarios, el primero que excluía por completo las fórmulas registradas en la lista de plurinominales toda vez que la legislación anterior no incluía tal figura, y el segundo escenario que las incluye partiendo del supuesto de que su partido muestra, al registrarlos como plurinominales, un interés manifiesto de que accedan a una curul, por lo que de no haber existido esa figura les habría situado en candidaturas altamente viables, por ello contabilizamos ambas fórmulas como encabezando la asignación por repechaje (es decir, como si hubieran resultado ser los mejores perdedores de sus partidos), y se considera el orden de registro como una prelación, para acercarnos lo más posible a lo que consideramos habrían sido las decisiones racionales de su partido político de no haber existido la alternativa de postularlos como plurinominales. A continuación se muestra la distribución de ingresos por la vía de RP por género y por partido de acuerdo con los escenarios reales

(*Policy-on*) que dan cuenta de los acuerdos y sentencias emitidos por las instancias administrativa (CEE) y jurisdiccionales (TEE, SRM y Sala Superior del TEPJF). Para cada caso, aparece el número total de ingresos por la vía de RP por género, así como la resultante de restarle, al número de mujeres, el número de hombres que entran por esta vía. De tal suerte, los números positivos indican que la cantidad de mujeres rebasa a la de hombres y la de los negativos, lo inverso. En el mismo sentido, la fila que consigna el total da cuenta de la diferencia entre géneros que habría arrojado cada uno de los escenarios. Como podemos ver, el Partido Acción Nacional se movió en los distintos escenarios con un ingreso de entre siete u ocho mujeres según la instancia que arbitrara, mientras que en todos los casos le correspondían un total de ocho hombres. El Partido Revolucionario Institucional volvió en el último escenario real a los números que le acordaban los dos escenarios simulados, a saber, un total de una sola mujer frente a cinco ingresos masculinos. Los escenarios reales que fueron rebasados por la sentencia de la Sala Superior arrojaban un equilibrio mayor que suponía un excedente de dos hombres en dos de los casos e, incluso, el equilibrio perfecto en el caso de la sentencia que había generado la SRM. En el caso de Morena, la sentencia definitiva también remite a los resultados de los escenarios ficticios con un equilibrio perfecto entre mujeres y hombres. Los escenarios reales previos a la Sala Superior le habrían conferido un desequilibrio favorable a las mujeres en razón de una o dos diputadas. En el caso de Movimiento Ciudadano, tanto los dos escenarios construidos artificialmente como las sentencias de las Salas Regional y Superior le asignan resultados con un equilibrio perfecto entre mujeres y hombres, mientras que la asignación conforme a los lineamientos de la Comisión de Igualdad de Género de la CEE y su Pleno generaban un desequilibrio favorable a los hombres en un individuo, y el TEE un desequilibrio también de uno, pero favorable al género femenino. Para el caso del Partido Verde Ecologista de México, toda vez que alcanza sólo una curul por la vía de RP, la decisión va en el sentido de si la misma es para un hombre –es el caso en los escenarios construidos artificialmente y de la SRM– o para una mujer, todos los escenarios reales (salvo SRM) incluida la última instancia. En cuanto al Partido del Trabajo,

los escenarios artificialmente contruidos y la sentencia de SRM dan como resultado un equilibrio perfecto entre dos individuos de cada género. Los escenarios reales, salvo el ya mencionado, le conceden un desequilibrio en favor de las mujeres que va de tres a uno –incluida la última instancia–, salvo en el caso del TEE, que le reconoce tres curules en lugar de cuatro, de las cuales dos serían para mujeres y una para un hombre. Respecto a Nueva Alianza, todos los escenarios, artificiales o reales, le conceden una sola curul y, salvo en el primer escenario artificial, coinciden en que le correspondería a una mujer. En el caso del Partido Encuentro Social, todos los escenarios, artificiales y reales, coinciden en que le corresponden dos curules y que serían cada una para un género distinto. Si se consideran los totales por escenario, se observa claramente cómo los escenarios *Policy-off* son menos ventajosos para las mujeres, dejándolas, en el primero de ellos, con un déficit de ocho individuos frente al género masculino y con un déficit de seis en el segundo. En cambio, los escenarios *Policy-on* generan un equilibrio perfecto –lineamientos de la CEE, sentencia de la SRM y sentencia de la Sala Superior del TEPJF–, o bien un excedente de un individuo (Reglas de la Comisión de Igualdad de Género) o de dos individuos (sentencia del TEE). Asimismo, se destaca que a nivel partido la variación más importante entre escenarios se da en el caso del Partido Revolucionario Institucional (ver tabla 13).

En términos relativos, si bien los escenarios hipotéticos se mantienen casi siempre constantes, no es el caso de los escenarios reales, en los que la diferencia entre el porcentaje de legisladoras por partido varía en números tan grandes como puede ser del 100%, mientras que en otros casos se queda idéntico, pasando por variaciones que rondan el 20% en promedio. Este fenómeno es particularmente fuerte en lo que respecta a los partidos menos votados, debido a que logran una sola curul, por lo que la decisión sobre el género es binaria. Desde nuestro punto de vista, este hecho evidencia que lo que refiere a cómo se entiende la prioridad de asignación de curules plurinominales frente a su utilización como medio compensatorio es quizá el elemento menos claro en la legislación y, por lo tanto, el más susceptible de ser variado por las autoridades que ejecutan o dirimen controversias.

Tabla 13
Impacto en el número de mujeres por partido en cada escenario

Partido	Mejores perdedores en su orden (sin plurinominales)	Plurinominales y mejores perdedores en su orden	Reglas de la Comisión de Igualdad de Género	Lineamientos de asignación de RP de la CEE	Sentencia del TEE	Sentencia de la Sala Regional Monterrey	Sentencia de la Sala Superior del TEPIF
PAN	7 mujeres, 8 hombres -1	7 mujeres, 8 hombres -1	7 mujeres, 8 hombres -1	8 mujeres, 8 hombres 0	8 mujeres, 8 hombres 0	7 mujeres, 8 hombres -1	8 mujeres, 7 hombres +1
PRI	1 mujer, 5 hombres -4	1 mujer, 5 hombres -4	2 mujeres, 4 hombres -2	2 mujeres, 4 hombres -2	3 mujeres, 5 hombres -2	3 mujeres, 3 hombres 0	1 mujer, 5 hombres -4
MORENA	4 mujeres, 4 hombres 0	4 mujeres, 4 hombres 0	5 mujeres, 3 hombres +2	4 mujeres, 4 hombres 0	4 mujeres, 3 hombres +1	5 mujeres, 3 hombres +2	4 mujeres, 4 hombres 0
MC	2 mujeres, 2 hombres 0	2 mujeres, 2 hombres 0	1 mujer, 2 hombres -1	1 mujer, 2 hombres -1	2 mujeres, 1 hombre +1	2 mujeres, 2 hombres 0	2 mujeres, 2 hombres 0
PVEM	0 mujeres, 1 hombre -1	0 mujeres, 1 hombre -1	1 mujer, 0 hombres +1	1 mujer, 0 hombres +1	1 mujer, 0 hombres +1	0 mujeres, 1 hombre -1	1 mujer, 0 hombres +1
PT	2 mujeres, 2 hombres 0	2 mujeres, 2 hombres 0	3 mujeres, 1 hombre +2	3 mujeres, 1 hombre +2	2 mujeres, 1 hombre +1	2 mujeres, 2 hombres 0	3 mujeres, 1 hombre +2
NA	0 mujeres, 1 hombre -1	1 mujer, 0 hombres +1	1 mujer, 0 hombres +1	1 mujer, 0 hombres +1	1 mujer, 0 hombres +1	1 mujer, 0 hombres +1	1 mujer, 0 hombres +1
PES	1 mujer, 2 hombres -1	1 mujer, 2 hombres -1	1 mujer, 2 hombres -1	1 mujer, 2 hombres -1	1 mujer, 2 hombres -1	1 mujer, 2 hombres -1	1 mujer, 2 hombres -1
Total	-8	-6	+1	0	+2	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

De acuerdo con lo observado, mientras que en los escenarios hipotéticos (*Policy-off*) la llegada de más mujeres al Congreso local de Nuevo León puede considerarse marginal, en el caso de los escenarios reales (*Policy-on*) los números para el género femenino lo mantienen en paridad o, incluso, con uno o dos individuos más. En tal sentido, resulta evidente que la reforma surtió sus efectos en cuanto al objetivo de integrar un mayor número de mujeres al Congreso local. Por otro lado, los escenarios reales, comparados entre sí, dan cuenta de que el potencial “activismo judicial” no tuvo ningún efecto sobre el número de mujeres, o que si lo tuvo fue marginal, con lo que el presente trabajo se suma a la evidencia recabada por Flores-Ivich y Freidenberg (2017) en el sentido de que es el peso del diseño institucional el que explica fundamentalmente la llegada de un mayor número de mujeres al Poder Legislativo.

Donde no resulta inocua la incidencia de escenarios diversos, incluidas las lecturas que le dan las instancias jurisdiccionales a la normativa y a las decisiones administrativas, es en la filiación partidista de las mujeres que ingresan al Congreso, toda vez que el porcentaje de legisladoras para cada una de sus bancadas podría variar, según la lectura que se le dé, hasta en un rango del 100%. Esta situación se subraya cuando se trata de los partidos menos votados en los que la definición es binaria toda vez que sólo tienen derecho a una curul, que, de acuerdo con el diseño institucional, es por definición la plurinominal, por lo que el abanico de opciones por las que se decantó cada instancia –ya fuera administrativa o jurisdiccional– que incluyó compensar a un género dándole primero acceso por la vía de todas las curules de porcentaje mínimo; compensarlo hasta alcanzar el número de mayoría relativa del otro género; intercalar verticalmente partido por partido, o bien atenderse al orden de registro que les haya dado el partido político, marcó una diferencia. Es allí donde se puede observar que el diseño institucional es menos claro y, por lo tanto, deja mayor margen de maniobra, por lo que la capacidad de integrar mujeres dependerá mayormente de la lógica de la instancia administrativa o jurisdiccional que lo aborda, lo cual, nuevamente, reitera el peso que tiene el diseño de la norma para evitar las lecturas disonantes.

Bibliografía

Archenti, N. y M. Tula (2017), "Critical Challenges of Quotas and Parity Latin America", en M. Caminotti, T. Došek, F. Freidenberg y B. Muñoz-Poggosian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 29-44.

Báez, C., K. Gilas y M. González (2016), *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres y sus entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cameron, M. A. (2018), "Electoral reform in Canada: how proportional representation could help to decentralize power and strengthen parliament", en S. Nieto y L. O. Vado (coords.), *Tópicos Electorales*, México, Tirant lo Blanch, 191-200.

Caminotti, M. y F. Freidenberg (2018), "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de la Argentina y México", en S. Nieto y L. O. Vado (coords.), *Tópicos Electorales*, México, Tirant lo Blanch, 134-147.

CEE/CG/052/2018, Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral por el que se emiten los lineamientos para la distribución y asignación de diputaciones y regidurías de representación proporcional en el proceso electoral 2017-2018, disponible en https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/20180406_extraordinaria_CEE-CG-052.pdf

CEE/CG/207/2018, Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral mediante el cual se realiza la distribución y asignación de curules por el principio de Representación Proporcional para integrar el Congreso del Estado de Nuevo León para el período 2018-2021, disponible en <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-207-2018.pdf>

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, Acta de la Sesión Extraordinaria de Cómputo Total de las Elecciones de Diputados al Congreso del Estado y Gobernador, del día 12 de junio de 2015, disponible en http://www.ceenl.mx/sesiones/2013_2015/actas/20150607b.pdf

Flores-Ivich, G. y F. Freidenberg (2017), “¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación política de las mujeres en las entidades federativas mexicanas”, en F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres*, México, Instituto Nacional Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, 81-129.

Hill, M., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2011), *Public Policy Analysis*, Bristol, Bristol University Press.

Jones, M., A. Santiago y C. Tchintian (2012), “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, en *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357.

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, 1987, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, México, 18 de mayo de 1987.

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, 2014, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, México, 10 de julio de 2017.

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, 2014, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, México, 8 de julio de 2014.

Salazar, R. y M. C. Osornio (2017), “Representación paritaria, democracia interna y reelección: ¿se puede tener igualdad con rendición de cuentas?”, en F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres*, México, Instituto Nacional Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, 217-241.

SM-JDC-721/2018. Actores: Marcela Guadalupe Dueñas Valdez y otros. Autoridad Responsable: Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JDC/721/SM_2018_JDC_721-802072.pdf

SUP-REC-1036/2018 Y ACUMULADOS. Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad Responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1036-2018.pdf

10847/LXXIV. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma a los artículos 10, 74, 76, 79, 91, 92, 109, 113, 116, 132, 143, 144, 146, 146, 162, 191, 197, 199, 204, 205, 207, 208, 212, 216, 218, 219, 257, 258, 260, 263, 265, 266, 267, 269, 270, 271, 272, 278, 280, 282, 358, 366, 368, 369 y 370 y se derogan los artículos 355 y 356 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Presentada por el grupo legislativo del Partido Acción Nacional del Congreso del Estado de Nuevo León. LXXIV Legislatura.

Capítulo 5

Confinamiento electoral de las mujeres en la distribución de candidaturas de alcaldías en las elecciones de 2018

Vanessa Góngora Cervantes*

César Vladimir Martínez Arango**

Reformas electorales, cuotas de género y mandato de posición

Parte de la literatura sobre representación política de las mujeres se ha enfocado en entender cuáles son los factores que impactan en una mayor elección de éstas, frente a las primeras interpretaciones que referían una preferencia sistemática del electorado por los candidatos hombres, y por ende, el riesgo electoral que implica considerar a una mujer como candidata con oponentes hombres (Sanbonmatsu, 2002; McElroy y Marsh, 2010; Christensen y Bardall, 2016), explicación que muchas veces es utilizada como justificación de decisiones partidistas sesgadas. Aunque no se puede omitir la existencia del sesgo de género del electorado, la perspectiva institucionalista ha puesto especial atención en el sesgo del selectorado partidista, el cual se comporta como portero (*gatekeeper*) que impide la postulación de más candidatas mujeres y en posiciones competitivas (Cheng y Tavits, 2011).

* Correo electrónico: vanessa.gongora@ugto.mx

** Correo electrónico: cvladimir.martinez@yahoo.com.mx

En el proceso de selección de candidaturas, en el que “los partidos políticos deciden quién los representará en las elecciones, sean de cualquier orden y nivel para definir las opciones de liderazgo y representación puestas a disposición de los votantes” (Sarabia, 2013: 90), persisten estereotipos de género sobre las capacidades y liderazgo de las mujeres para desempeñarse en el espacio público, por lo que las acciones afirmativas pretenden garantizar un punto de partida igualitario en las candidaturas y dejar al electorado la última decisión sobre quién ocupará el cargo político. Además de la creencia del prejuicio sexista del electorado, Verge (2011) menciona que los partidos justifican la evasión de las cuotas de género al considerarlas un atentado a la meritocracia, pues no se elige a las personas más capaces y los han obligado a aceptar perfiles de mujeres jóvenes sin experiencia profesional o política; y también los partidos políticos argumentan que no pueden cumplir con la cuota porque las mujeres no están interesadas en participar en la política debido a su rol de cuidado. En este sentido, las cuotas de género, como nuevas reglas del sistema electoral contra el sesgo de género partidista, han sido puestas bajo la lupa para entender su funcionamiento y variación en cuanto al impacto en un mayor número de mujeres postuladas y electas en diversos cargos públicos.

En México, a partir de la implementación de las medidas especiales para acelerar la incorporación de mujeres en la política, cada elección se ha considerado un parteaguas, un momento histórico para la representación política de las mujeres. Las cuotas de género, y después el principio constitucional de paridad de género, han ido incrementando poco a poco el número de mujeres candidatas a diversos cargos de elección popular, enfrentándose con la resistencia de los partidos que actúan como organizaciones generizadas (Cerva, 2014), con una cultura patriarcal enraizada:

En general los partidos políticos, donde predomina históricamente la dirigencia masculina, no han sido aliados en la promoción de las carreras políticas de las mujeres ni han demostrado voluntad para compartir el poder. Por el contrario, han resistido la aplicación de la norma en forma reiterada y muchas veces han

intentado eludirla a través de insólitos dispositivos. Estas acciones exhibieron en los partidos políticos una lectura de las cuotas de género en clave de amenaza (Archenti y Tula, 2014: 50).

La ya bien conocida historia de las reformas electorales de las cuotas y de la paridad de género evidencian esos insólitos dispositivos de los partidos políticos para sortear la aplicación de la norma de género. La primera reforma electoral de 1993 al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) sólo estableció una especie de recomendación para promover una mayor participación de las mujeres en las candidaturas para cargos de elección popular, sin cuota ni sanción, por lo que su impacto fue prácticamente nulo. En 1996 se estableció la primera acción afirmativa con el límite de 70% de candidaturas correspondientes a un solo sexo en los cargos de diputaciones y senadurías; la ausencia de la sanción permitió que los partidos políticos esquivaran las medidas con candidaturas suplentes y cubrieran la cuota con los últimos lugares de las listas de representación proporcional, esto es, en lugares sin posibilidad de triunfo para las candidatas. Para evitar esta situación, se reformó nuevamente la norma electoral en el 2002 estableciendo la obligación de cubrir la cuota con las candidaturas propietarias y con la exigencia de establecer un *mandato de posición* en las listas de representación proporcional para la elección de legisladores y legisladoras, esto es, la conformación de bloques de tres candidaturas en las listas con la obligación de que una de éstas fuera para una persona de sexo diferente a las o los otros candidatos.

Diversas investigaciones han constatado que las cuotas de género son más eficaces en función de ciertas características del sistema electoral, como el tamaño de la cuota, su alcance, la aplicación certera y real de sanciones por incumplimiento, sin válvulas de escape o mecanismos de evasión de la norma y, específicamente, se ha mencionado la importancia del mandato de posición de las candidaturas de las mujeres en las listas cerradas y bloqueadas (Schwindt-Bayer, 2009; Archenti y Tula, 2014). El mandato de posición (*placement mandates*), de particular interés para el presente estudio, es una

medida que establece la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas, entendiendo como efectivas aquellas candidaturas que tienen reales posibilidades de triunfo (Caminotti y Freidenberg, 2016: 124). El mandato de posición fortalece la implementación de las cuotas pues disminuye la discrecionalidad del selectorado de los partidos políticos en la postulación de las candidaturas, obligándolos a colocar mujeres en posiciones más competitivas.

Cabe mencionar que el mandato de posición se ha aplicado principalmente en la elección de cuerpos legislativos por el principio de representación proporcional (o mixtos) de listas cerradas, dado que cada partido político decide quién y en qué orden ocupará los lugares de dicha lista. El mandato de posición será más efectivo entre mayor sea el tamaño de la circunscripción plurinominal, dado que cada asiento adicional disponible disminuye la competencia interna en las postulaciones y las mujeres representan una oportunidad de hacer más diversa la lista de candidaturas. Se ha encontrado que el sistema de representación proporcional por listas cerradas tiene más centralizados los procedimientos de postulación de candidaturas, lo cual permite a los partidos políticos responder mejor a las presiones políticas para incluir a más mujeres (Palma y Cerna, 2014; Christensen y Bardall, 2016). Además, entre mayor preferencia electoral tenga un partido político en circunscripciones plurinominales medianas y grandes con mandato de posición, mayor será el número de mujeres que lograrán ser electas.

En consideración de lo anterior, en 2008 se elevó en México la cuota electoral a una proporción de 60/40 para cada sexo y se estableció la obligación de segmentar las listas de candidaturas plurinominales de cada partido político en bloques de cinco para que por lo menos dos de éstas estuvieran reservadas para candidaturas de sexo distinto al resto. Este mandato de posición y la aplicación de sanciones más efectivas permitió elevar el número de diputadas federales y de senadoras de manera más significativa en las siguientes elecciones a dicha reforma (de 22.3 a 33.6% y de 18.8 a 22.6%, respectivamente).

Posteriormente, el mandato de posición evolucionaría a las listas “cremallera” (*zipper system*) entendidas como “un principio de alternancia, que implica que los partidos alternan mujeres y hombres en las listas [de representación proporcional] para asegurar que las mujeres sean la mitad de las candidatas y posiblemente también la mitad de quienes son elegidas” (Dahlerup y Freidenvall, 2008: 18). La obligatoriedad de la paridad de género (50/50) y la secuencialidad en las listas de representación proporcional han sido las medidas más efectivas para colocar mujeres en las asambleas legislativas contra las estrategias partidistas evasoras de la norma. En México, estas medidas permitieron alcanzar, en las elecciones del 2018, 48.2% de diputadas federales y 49.2% de senadoras, esto es, prácticamente la paridad política en la composición del Congreso federal. A nivel municipal, el mandato de posición tipo “cremallera” comenzó a aplicarse posterior a la reforma electoral del 2014 tanto en las fórmulas para presidencia municipal/sindicatura, como en las listas de representación proporcional de regidurías, adoptando el nombre de dimensión vertical de la paridad de género.

La aplicación de la cuota de género en las diputaciones de mayoría relativa también enfrentó el problema de la simulación partidista, al enviarse las candidaturas de mujeres a los distritos uninominales no competitivos. Dado que los cargos de elección por el principio de mayoría relativa representan mayor conexión con el electorado, suelen ser cargos altamente competidos y la decisión de las postulaciones implica análisis del contexto de cada distrito y del perfil de la o el aspirante, por lo que las negociaciones suelen ser más descentralizadas; incluso con la aplicación de las cuotas electorales, los partidos políticos tienden a identificar las circunscripciones con probabilidad de ganar y a colocar a candidatos hombres:

Los partidos pueden exhibir un sesgo en la asignación de circunscripciones [uninominales] porque las mujeres candidatas son no tan exitosas en la competencia interna por las postulaciones o en las elecciones primarias. Las mujeres pueden ser vistas como candidatas más débiles, menos merecedoras de una circunscripción competitiva o segura. Donde es más probable que los titulares de una candidatura sean hombres, como es el caso en la mayoría de

los sistemas políticos, la natural renuencia a sustituir a dicho titular puede significar que las recién llegadas a la carrera por la cuota de género, se colocarán automáticamente en distritos electorales menos seguros (Christensen y Bardall, 2016: 21).

En observación a lo anterior, Penadés y Sánchez (2014), en su estudio sobre la ventaja de género en las elecciones de México de 2012, encontraron que si bien dicha ventaja para ellos obedece más a un sesgo de los votantes, hay evidencia de manipulación partidista en la distribución de candidaturas por sexo cuando las personas no cuentan con experiencia en el cargo (por ejemplo, legislativa), esto es, que las mujeres no experimentadas terminan en distritos “peores” que los de hombres no experimentados y el efecto persiste pero moderado en el caso de las candidatas experimentadas: “El análisis del total de los casos muestra que las mujeres están sobrerrepresentadas en los distritos con menor voto esperado y con menor posibilidad de victoria. Las mujeres están infrarrepresentadas en buena parte de los mejores distritos, pero no en todos” (Penadés y Sánchez, 2014: 113). En otro análisis de las elecciones legislativas federales de 2012 en México, Palma y Cerva (2014: 309) son más contundentes al considerar el sesgo partidista como variable de peso de la desigualdad de género en las candidaturas electas: “Con la información obtenida podemos plantear que hay un sesgo discriminatorio que puede basarse en menor experiencia legislativa y menos redes sociales y que estas desventajas se convierten en el argumento para que los partidos las lancen [a las mujeres] a distritos difíciles de ganar”.

Entonces, la estrategia de los partidos políticos cuando colocaban las candidaturas de mujeres al final de las listas de representación proporcional para cubrir las cuotas de género es similar a la estrategia de enviar a las candidatas a los distritos uninominales con peores resultados electorales. En este sentido, la reforma electoral del 2014 blindó el principio de paridad de género con tres reglas fundamentales: que se debe rechazar el registro de candidaturas que no cumplan con la paridad, que las candidaturas propietarias y suplentes deben ser del mismo sexo (contra la simulación partidista utilizando candidatas “taxi” o “Juanitas”) y con la prohibición explícita de

postular candidaturas de un solo sexo en los distritos con porcentaje de votación más bajo en el proceso electoral anterior de la circunscripción¹ (Gilas y Christiansson, 2018: 149). Esta última es conocida como la regla de los distritos perdedores y actúa como un mandato de posición para las circunscripciones uninominales que “busca garantizar la paridad no sólo en los porcentajes de candidaturas, sino también en las oportunidades de acceder a los cargos, mediante la prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos de mayoría relativa (MR) donde el partido no tiene expectativas de ganar la elección” (Gilas y Christiansson, 2018: 145). La regla de distritos perdedores ha sido llamada por los organismos y tribunales electorales como la dimensión transversal o paridad de género horizontal cualitativa, y se ha implementado también para la postulación de candidaturas a cargos ejecutivos locales por el principio de mayoría relativa.

Como se mencionó líneas arriba, la eficacia del mandato de posición en las listas de representación proporcional depende del tamaño del distrito plurinominal y de la preferencia electoral del partido político en cuestión; de la misma forma, Gilas y Christiansson (2018: 147) advierten que la regla de los distritos –uninominales– perdedores sólo es relevante en las entidades federativas con alta fragmentación electorale, dado que “si un partido gana todos o casi todos los escaños de [mayoría relativa], automáticamente, por la paridad de la postulación, habrá paridad en el resultado de la elección por ese principio, sin importar en qué distritos fueron nominadas las mujeres”. Sin embargo, las autoras sugieren otro tipo de variables que afectan la probabilidad del triunfo de las mujeres más allá de la fragmentación partidista, al observar que persiste la brecha de candidatas electas. En este sentido, Vidal Correa (2013) concuerda, al analizar la postulación de candidaturas por el selectorado partidista en México, que a diferencia de las candidaturas de representación proporcional donde la decisión es más centralizada en las élites nacionales y tienden a tener un mayor compromiso con la igualdad de género,

1 El artículo 3, fracción 5, de la Ley General de Partidos Políticos establece que “en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros [sexos] le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior”.

en las candidaturas de mayoría relativa adquieren particular peso los factores informales vinculados con los intereses de las dirigencias estatales y locales.

Cabe la posibilidad de que la falta de diferencias entre partidos en las nominaciones de mayoría relativa se explique por la presencia de procesos informales en los que las normatividades no son tomadas en cuenta. Es en estos procesos informales, que se generan en una etapa previa a las elecciones primarias, que la mayoría de las decisiones pueden estar siendo tomadas. En términos de participación política de las mujeres, esta informalidad produce en los escaños de mayoría relativa, los mismos resultados negativos entre todos los partidos (Vidal, 2013: 190).

La ambigüedad de la norma en la aplicación de la regla del distrito perdedor dejó a los partidos políticos un margen de maniobra para evadir el espíritu de tal norma, esto es, que las mujeres no sólo fueran candidatas, sino que estuvieran en espacios competitivos, con reales posibilidades de triunfo. Cuando existe un punto ciego en la norma, se cuelean prácticas partidistas informales, valores, reglas no escritas que solventan conflictos entre grupos locales internos de poder o incluso negociaciones con otros partidos políticos, pero que tienden a favorecer a los hombres a pesar de la normativa de género (Verge, 2011: 88).

En un intento para reducir la ambigüedad legal, en 2015 el Instituto Nacional Electoral consideró que la regla de los distritos perdedores no debía limitarse a la interpretación de colocar "exclusivamente" candidaturas de un sexo en las circunscripciones perdedoras del proceso electoral anterior, sino que debía valorarse la existencia de un "sesgo evidente" (INE/CG162/2015). En este sentido, precisó el mandato de posición con un mecanismo más sofisticado en los distritos uninominales: cada partido político debía ordenar los distritos por los que contendría de acuerdo con el porcentaje obtenido en cada uno de ellos en las elecciones pasadas; después, esa lista se dividiría en tres partes iguales (en la medida de lo posible) para obtener bloques de competitividad alta, media y baja, de forma tal que cada bloque tendría que observar paridad de género en su interior.

El mandato de posición para elección de ejecutivos locales en el 2018

Una de las brechas de género más persistentes en cuanto a la representación política es la referente a la elección de los cargos ejecutivos. En México, con un ínfimo número de candidatas presidenciales y ninguna que ha ocupado la titularidad del gobierno nacional y un reducido número de mujeres en los gobiernos subnacionales (ocho, de 1979 a la fecha), podríamos decir que el efecto contagio (*contagion effect*, Meier, 2004) no ha tenido gran impacto. Sin embargo, en los últimos comicios, la elección de candidatas mujeres en los ejecutivos locales tuvo un gran avance: en 2015 sólo 9.4% de los gobiernos municipales del país estaban encabezados por mujeres; en 2018, 21.8% (Sistema Nacional de Indicadores de Género del Instituto Nacional de Mujeres).

El aumento de presidentas municipales se explica por la materialización de las tres dimensiones de la paridad de género (vertical, horizontal y transversal) en diversos mecanismos implementados por los Organismos Públicos Locales electorales (OPL) y respaldados por las instancias jurisdiccionales electorales. Específicamente, la regla de los distritos perdedores también se convirtió en regla de los municipios perdedores y los OPL emularon el diseño del mandato de posición establecido en el 2015 por el INE, pero con interesantes variaciones: Chihuahua, Colima, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Querétaro y Quintana Roo establecieron en sus lineamientos de paridad de género la conformación de tres bloques de competitividad (alta, media y baja) de acuerdo con los porcentajes que cada partido político obtenía en los municipios por los que contendría por una alcaldía; en Coahuila se determinaron cuatro bloques de competitividad en los que se debía observar una proporción de 60/40 de candidaturas por cada sexo; en Guerrero, Tabasco y Jalisco se pidieron bloques y subbloques para impedir el sesgo de género en los subbloques alto-alto, alto-bajo y/o bajo-bajo; en Yucatán se diseñó una clasificación de bloques ganados, perdidos y sin postular en los que se debía observar la paridad de género; en Campeche sólo se pidió a cada uno de los partidos políticos identificar el municipio en el que obtuvieron el porcentaje más bajo en las elecciones anteriores y prohibir ahí la postulación de candidatas.

Como se puede observar, el mandato de posición en circunscripciones uninominales con la conformación de bloques de competitividad pretende inhibir la postulación exclusiva de mujeres en aquellos municipios con peores resultados electorales y, por ende, menor posibilidad de ganar, de forma tal que se pretende inhibir la discrecionalidad del selectorado de los partidos políticos y lo fuerza a colocar a candidatas en municipios más competitivos, así como candidatos en posiciones más débiles.

En esta investigación seleccionamos cuatro entidades federativas que tuvieron elecciones para cargos ejecutivos locales en 2018: Guanajuato, Coahuila, Jalisco y Yucatán, en atención a los diferentes diseños de conformación de bloques de competitividad para acatar la regla de los municipios perdedores. En la tabla 1 se puede observar que el porcentaje de candidatas y candidatos que contendieron por alcaldías en estos cuatro estados es prácticamente paritario (sólo Yucatán tiene una razón de paridad de 1.2). Sin embargo, aunque los bloques tenían como propósito colocar a candidatas en posiciones más competitivas, el número de candidatas electas siguió siendo menor que el de candidatos electos, aunque con un avance significativo: Coahuila tuvo un incremento de 3% (resultados de las elecciones de 2015) al 36.9% de mujeres electas como alcaldesas en 2018; en Yucatán se elevó del 8 al 27.4%; en Guanajuato del 4 al 28.3%, y en Jalisco del 4 al 24.4% de alcaldesas (ver tabla 1).

En un primer momento, estos resultados podrían interpretarse como sesgo del electorado, esto es, la preferencia de los votantes por candidatos hombres sobre candidatas mujeres. Sin embargo, el análisis teórico de las cuotas de género y sus resistencias institucionales nos obliga a considerar variables subyacentes relacionadas con el sesgo partidista en el proceso de postulación de candidaturas. Por ejemplo, Escobar-Lemmon y Funk (2018) afirman que la literatura ha demostrado que entre más prestigioso e importante sea un cargo político, mayor competencia habrá, y que las mujeres tienen menos probabilidades de obtener dicho cargo. En este sentido, dado que los puestos ejecutivos implican mayor estabilidad en el tiempo, mayor independencia en la toma de decisiones y, en general, mayor poder (económico y de colocación

de grupo de apoyo en la administración pública) que los cargos legislativos, podría existir mayor resistencia a ceder estos espacios a las “recién llegadas”.

Tabla 1
Candidaturas a alcaldías por sexo, personas electas y razón de paridad, 2018

Entidad	Candidaturas					Personas electas				
	H	Porcentaje H	M	Porcentaje M	Razón de paridad	H	Porcentaje H	M	Porcentaje M	Razón de paridad
Coahuila	65	48.9	68	51.1	1.0	24	63.2	14	36.8	1.7
Guanajuato	154	50.2	153	49.8	1.0	33	71.7	13	28.3	2.5
Jalisco	300	50.1	299	49.9	1.0	93	75.6	30	24.4	3.1
Yucatán	264	54.9	217	45.1	1.2	77	72.6	29	27.4	2.7

Nota: No se incluyen las candidaturas independientes.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal de los OPL de las entidades seleccionadas.

Específicamente, las autoras referidas explican que la centralización/descentralización de los procesos de selección de candidaturas es una variable de peso, pues como ya lo habíamos mencionado, los procesos más centralizados sorteán las dinámicas regionales y locales de poder en beneficio de las mujeres; además, las mujeres suelen tener menor capital político y económico para autonominarse en procesos democráticos internos (primarias), esto es, descentralizados. En su investigación sobre la elección de cargos ejecutivos en los gobiernos subnacionales en América Latina, de los años noventa al 2014, Escobar-Lemmon y Funk encuentran que los factores de descentralización fiscal de los estados o municipios (que se interpreta como mayor poderío e independencia económica) es una variable de relevancia, más que las variables culturales y socioeconómicas, como la participación económica laboral de las mujeres, la tasa de fertilidad y urbanización o los efectos de difusión o propagación (contagio) como el número de mujeres en el legislativo nacional, si una mujer es presidenta o el porcentaje de mujeres en las legislaturas locales:

La descentralización tiene un impacto negativo en la representación de las mujeres, ya que aumenta el poder y, por lo tanto, la conveniencia de los gobiernos subnacionales, lo que posteriormente puede aumentar el grupo de candidatos masculinos interesados y la competencia por los cargos subnacionales. Utilizamos la descentralización fiscal (en oposición a la política o administrativa) porque captura mejor el grado en que la descentralización aumenta el poder de las oficinas locales (Escobar-Lemmon y Funk, 2018: 111).

Este análisis comparativo a nivel internacional da sentido a los hallazgos de Georgina Cárdenas (2019) en su estudio sobre las presidencias municipales en México: en 2011 sólo siete mujeres eran alcaldesas en las ciudades capitales de las 32 entidades del país; las mujeres gobiernan principalmente municipios de tamaño medio y pequeño de población, incluidas zonas rurales, indígenas y de niveles de marginación altos. Estas características son muy importantes, pues el acceso a las capitales y a municipios con mayor población permite “una mayor cobertura en medios de comunicación, mayor gasto público, crecimiento de capital y trayectoria política; y favorece una candidatura a la gubernatura, al Congreso local o al Congreso de la Unión” (Cárdenas, 2019: 99), mientras que los municipios pequeños y marginales tienen problemas de financiamiento y gestión administrativa, lo que requiere un gran capital político para gestionar mayores recursos, y las alcaldesas, “especialmente las que no pertenecen a la élite gobernante, carecen de vinculación con redes empresariales, gremiales y partidistas para acceder a alternativas de financiamiento de la actividad política”. En resumen, las candidaturas de los gobiernos subnacionales son un reto para la representación política de las mujeres, específicamente cuando los procesos de selección de candidaturas dependen más de las dirigencias y dinámicas locales, y si los cargos disputados implican grandes ventajas económicas, administrativas y de proyección política.

En consideración de lo anterior, esta investigación parte del supuesto de que persiste un sesgo partidista en la distribución de candidaturas de mujeres y hombres de los ejecutivos locales que incide en la ventaja de género (de los hombres sobre las mujeres) en los resultados electorales. El sesgo

partidista se manifiesta en estrategias de reserva de candidaturas de hombres con posibilidad de victoria de los municipios con ventajas político-electorales, sociales y económicas-administrativas, mientras que en atención a la regla de los municipios perdedores, las candidatas mujeres son confinadas a espacios con posibilidad de triunfo, pero con desventajas político-electorales, sociales y económicas-administrativas. La hipótesis sugerida es que los partidos políticos no toman la decisión de la distribución de las candidaturas considerando sólo la posibilidad de victoria basada en el porcentaje de votación que obtienen en cada municipio, sino que consideran cuánta proyección tendrá la persona candidata en atención a los votos totales que se obtengan en el municipio (entre mayor sea el éste, más votos pueden obtener y se traduce en mayor proyección de su candidatura); además, el sesgo partidista se refleja en la consideración de las características de los municipios, especialmente de los que tienen posibilidad de victoria, que permiten hacer una distribución paritaria de las candidaturas, en los que se distinguen aquellos con mejores condiciones sociales, económicas y administrativas, de aquellos con desventajas de gestión gubernamental. Estas consideraciones están presentes para los selectorados partidistas, los cuales tienden a reservar para los hombres los “mejores” municipios con posibilidad de ganar, mientras que las candidaturas de las mujeres son confinadas a municipios en donde pueden resultar victoriosas pero que tienen una baja proyección para su trayectoria política en términos de votos y que pueden representar mayores problemas de gestión gubernamental (reducido presupuesto municipal y complicaciones administrativas, mayor marginación y problemas sociales como violencia e inseguridad, etcétera).

Consideraciones político-electorales para la distribución de candidaturas por sexo

La designación de candidaturas de alcaldías en el proceso electoral 2017-2018 presenta un sesgo intencionado por parte de los selectorados partidistas en la postulación de las candidaturas, donde, de manera consciente, se reservaron los “mejores” municipios para los candidatos. Consecuentemente,

el número de candidaturas de mujeres fue mayor en municipios “menos favorables”. Estas designaciones de candidaturas por parte del selectorado provocaron que las mujeres tuvieran una importante desventaja en comparación con los hombres desde que inició el registro de candidaturas.

En otro espacio (Martínez y Góngora, 2019) hicimos una propuesta de clasificación de las candidaturas a presidencias municipales de las cuatro entidades seleccionadas para evidenciar el sesgo en la postulación en beneficio de los hombres, la cual se retoma en este capítulo para profundizar en el análisis de los perfiles de municipios e identificar dónde fueron postuladas las candidaturas de hombres y dónde las de mujeres. Observamos que los selectorados o élites de los partidos políticos tienen dos consideraciones político-electorales preponderantes para la generación de la estrategia electoral y la distribución y designación de las candidaturas. La primera tiene que ver con la posibilidad real de ganar la elección en la circunscripción por la que se compite, mientras que la segunda se refiere a la relevancia que dicha circunscripción le representa en número de votos respecto del total que obtiene el partido en la entidad (alcance poblacional de la votación).

Resultar electo o electa significa que podrá colocar su planilla íntegra (presidencia municipal, sindicatura y regidurías de mayoría relativa), además de la práctica común de remover parte del equipo administrativo del gobierno anterior para colocar al de su confianza. Si no resulta electo o electa, pero tiene un número significativo de votos puede obtener regidurías de representación proporcional. Pero en los municipios altamente poblados, aun los partidos que no tienen posibilidad de triunfo y con porcentajes de votación menores relativos al total obtenido en cada municipio, pueden ser relevantes respecto al total obtenido en la entidad federativa; esto es particularmente importante en elecciones concurrentes como las de 2018, cuando el electorado tiende a votar en bloque, es decir, por un solo partido para todos los cargos que se disputan en dichos comicios (*cottails effects*, ver Magar, 2012). En este último caso, los partidos políticos “apuestan” sus mejores candidaturas con el mayor apoyo económico en campañas para aumentar los niveles generales de votación de la entidad o país, aunque estén muy lejos del triunfo electoral en el municipio.

La representación de esta clasificación de municipios se muestra en la figura 1 y asemeja un plano cartesiano. El eje horizontal es la fortaleza electoral y se divide en dos subconjuntos: el “fuerte”, que encuadra los municipios que fueron ganados o que obtuvieron el segundo lugar de las elecciones anteriores, y el “débil”, que abarca del tercero al último lugar en los comicios pasados. Esta división se relaciona con la regla de distritos perdedores que pide distinguir por niveles de competitividad (triunfo o derrota electoral) a los municipios. El eje vertical indica el alcance poblacional de la votación: los municipios dentro de cada grupo se ordenan de manera descendente según el número de votos que el partido obtuvo en las elecciones anteriores para conformar dos subgrupos de igual tamaño: el “alto”, con los municipios de mayor votación para el partido considerando el total en la entidad, y el “bajo”, con aquellos que significan menos votos (en caso de tener un número impar de municipios, el subgrupo “alto” será el que cuente con un municipio más).

Figura 1

Matriz de clasificación de candidaturas por fortaleza electoral y votación obtenida

		Fortaleza electoral (posición ocupada en la elección pasada)	
		(-)	(+)
Votación obtenida en la elección pasada	(+)	Débil-Alto	Fuerte-Alto
	(-)	Débil-Bajo	Fuerte-Bajo

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, los municipios se ubican en cuatro cuadrantes: fuerte-alto, débil-alto, débil-bajo y fuerte-bajo, cuyas características son las siguientes:

- 1 *Cuadrante fuerte-alto*: son los municipios con las mejores probabilidades de ser ganados y con mayor alcance poblacional de votos para el partido o la coalición (generalmente municipios altamente poblados). Por consiguiente, son los que más beneficios traen tanto a los partidos como a las personas que se postulan en ellos: generan un número importante de votos para el total de la entidad federativa, lo que permite una mayor proyección política de quien tiene la candidatura; implican el triunfo de la planilla completa o la colocación de regidurías de representación proporcional.
- 2 *Cuadrante débil-alto*: aquí se clasifican los municipios donde los partidos tienen menos probabilidades de ganar (del tercero al último lugar), pero al igual que el cuadrante fuerte-alto, tienen un peso importante en cuestión de votos, lo que conlleva la posibilidad de obtener regidurías de representación proporcional, pero también la proyección política del candidato o la candidata en municipios generalmente muy poblados.
- 3 *Cuadrante débil-bajo*: abarca los municipios que pueden considerarse como los peores para una candidatura porque ésta difícilmente llegará a ocupar la alcaldía y el número de votos que aportan al partido es muy pequeño en relación con el total de la entidad; incluso, los cargos de representación proporcional pueden ser inciertos y la proyección que le pueden dar a la persona candidata es de muy poco alcance y penetración. Son los municipios perdedores en un sentido amplio.
- 4 *Cuadrante fuerte-bajo*: los municipios que aquí se clasifican, si bien cuentan con amplias probabilidades de ser ganados, no tienen tanta relevancia para el partido; el número de votos que aportan no tiene un peso muy significativo, la proyección política de las personas no trasciende mucho más allá de su circunscripción porque suelen ser municipios con baja población, comparativamente hablando.

Las figuras 2 a 5 muestran la clasificación de las candidaturas de las cuatro entidades seleccionadas que tuvieron elecciones locales en 2018, así como las que resultaron electas en el proceso. Cabe mencionar que la separación

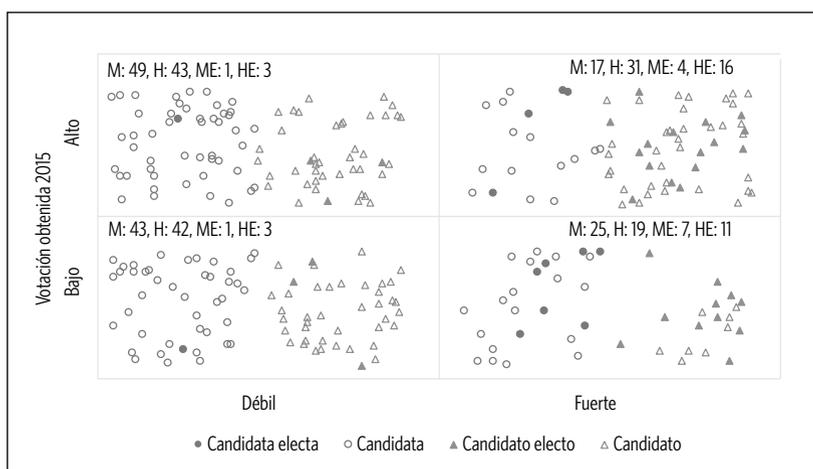
por sexo de las candidaturas en cada cuadrante, así como la dispersión de los puntos dentro de éste, obedece únicamente a una mejor visualización, sin que el hecho de que estén más a la izquierda en el eje x –o más arriba en el eje y– signifique una mejor posición (esto aplica sólo dentro de cada cuadrante, las posiciones superiores o más a la derecha de los cuadrantes dentro de la matriz sí representan mejores posiciones).

En las cuatro ilustraciones referidas, se puede observar una tendencia general en las postulaciones de las candidaturas. Para el cuadrante con mayor relevancia (fuerte-alto) no sólo se observa una brecha grande en el número de candidaturas en favor de los hombres, sino que ésta incrementa al considerar únicamente las candidaturas electas. Para el caso opuesto, es decir, el cuadrante de menor relevancia (débil-bajo), existe un mayor número de candidaturas de mujeres que de hombres, inclinando la brecha en favor de las primeras; no obstante, al considerar las candidaturas electas, no ocurre una situación similar en el cuadrante fuerte-alto, donde la brecha se invierte en favor de los hombres. Por ejemplo, en el caso de Jalisco, en el cuadrante fuerte-alto se postularon 72 hombres y 45 mujeres, resultando electos 42 candidatos y sólo 11 candidatas; mientras que en el cuadrante débil-bajo se postularon 66 mujeres y 45 hombres, resultando electa sólo una mujer y ocho hombres.

El cuadrante fuerte-bajo tiene una marcada brecha en favor del número de candidaturas de mujeres. Este cuadrante tiene un papel clave en las postulaciones de candidaturas porque es el que usaron los selectorados para equilibrar las candidaturas de los hombres en espacios de mayor relevancia político-electoral. Por un lado, sirvió para dar cumplimiento a los lineamientos que los OPL implementaron para garantizar la paridad transversal en las candidaturas –recordemos que no todos los municipios de este cuadrante son perdedores– y, por otro lado, se utilizó para compensar las candidaturas de hombres en el cuadrante fuerte-alto (en algunos casos en el débil-alto). Además, otro aspecto que resalta en este cuadrante es que, en tres de los cuatro estados analizados (excepto Coahuila), la brecha se invierte en favor de los hombres cuando se observan las candidaturas que resultaron electas.

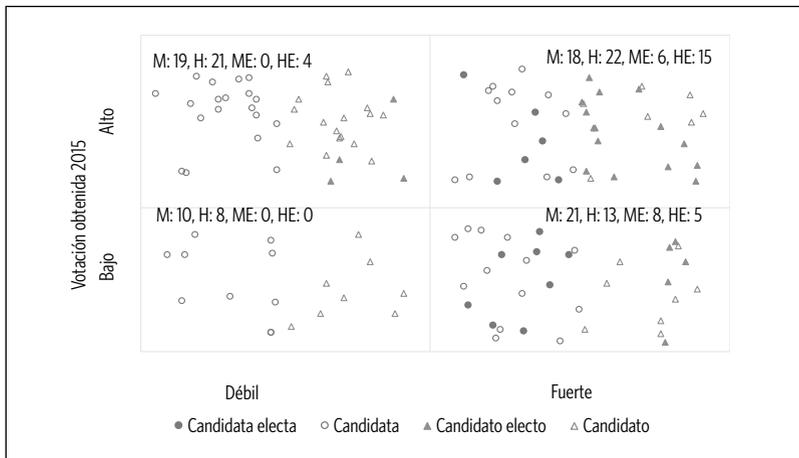
En el último cuadrante, el débil-alto, observamos que en Coahuila, Jalisco y Yucatán se postuló un número mayor de candidatos que de candidatas; sólo en Guanajuato se dio un comportamiento inverso. Cabe recordar que las candidaturas de municipios de este cuadrante se traducen en una mayor proyección política de la persona candidata por el número de votantes a los que se dirige la candidatura, independientemente si ganan o no la elección. Es relevante el dato de que en los cuatro estados el número de candidatos electos superó al número de candidatas electas.

Figura 2
Aplicación de la matriz de clasificación a las candidaturas
a alcaldías de Guanajuato en 2018



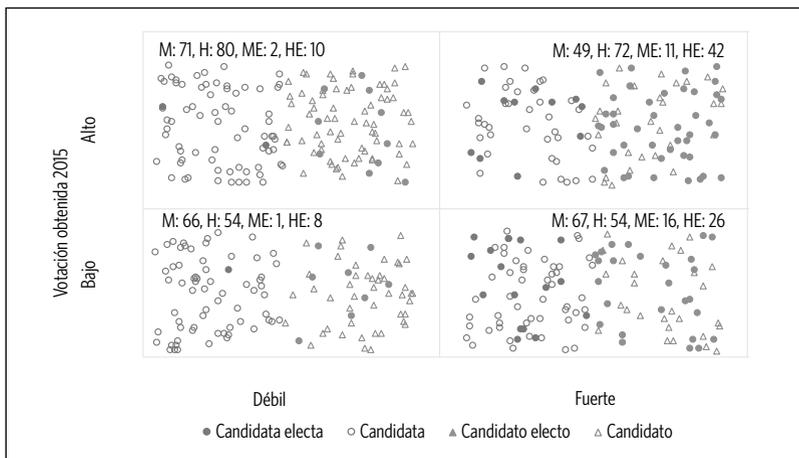
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el portal del OPL de Guanajuato.

Figura 3
Aplicación de la matriz de clasificación a las candidaturas a alcaldías de Coahuila en 2018



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el portal del OPL de Coahuila.

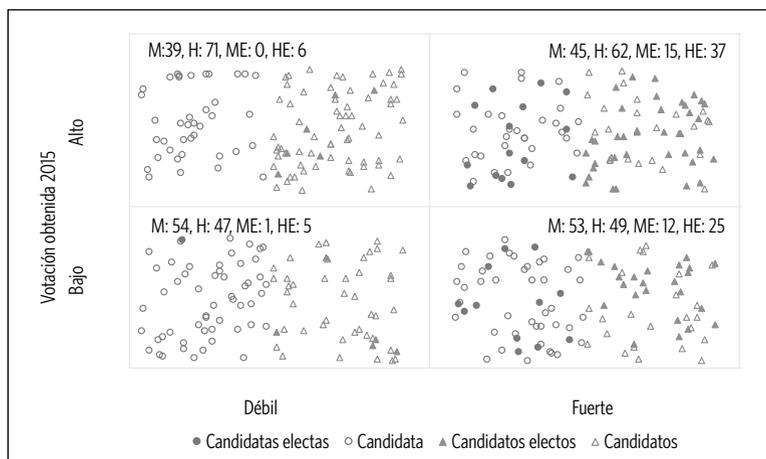
Figura 4
Aplicación de la matriz de clasificación a las candidaturas a alcaldías de Jalisco en 2018



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el portal del OPLE de Jalisco.

Figura 5

Aplicación de la matriz de clasificación a las candidaturas a alcaldías de Yucatán 2018



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el portal del OPLE de Yucatán.

Este capítulo se titula “Confinamiento electoral de las mujeres” para hacer referencia a las estrategias que manifiestan un sesgo de género partidista en la distribución de las candidaturas al “confinar” o enviar un número mayor de candidatas al cuadrante débil-bajo, esto es, a los municipios sin posibilidad de victoria y con poco alcance poblacional de la votación, y al cuadrante fuerte-bajo, a los municipios con posibilidades de triunfo, pero con poco atractivo electoral para el partido político y pocos incentivos para la trayectoria política de la persona candidata. Esta estrategia reduce la efectividad del mandato de posición propuesto por los OPL de las entidades federativas.

Los datos de las candidaturas totales contra las electas en los cuadrantes fuerte-bajo y débil-alto nos hacen reflexionar en una desigualdad aún más profunda; ¿por qué en los municipios de estos dos cuadrantes, aun cuando hay más candidaturas de mujeres, no hay correspondencia con más candidaturas vencedoras? Por ejemplo, centremos la atención en el cuadrante débil-bajo, que es donde hay más candidaturas de mujeres que de hombres, y olvidemos por un momento que estos municipios representan para los

partidos políticos o coaliciones más dificultades que oportunidades: un número mayor de personas del mismo sexo en las candidaturas debería reflejar esta misma tendencia en las candidaturas electas si existiesen las condiciones adecuadas de igualdad. Dicho de otra manera, este comportamiento aporta evidencia general de que, aun en los municipios menos relevantes, los apoyos que brindan los partidos o coaliciones para procurar que una candidatura gane la elección se inclinan más a favor de los hombres que de las mujeres.

Consideraciones socioeconómicas para la distribución de candidaturas por sexo

Las investigaciones de Escobar-Lemmon y Funk y de Georgina Cárdenas, líneas arriba referidas, apuntalan que los cargos ejecutivos locales son más competitivos que los legislativos y que los partidos políticos (y sus selectores) tienden a presentar mayor resistencia a las acciones afirmativas de igualdad de género debido a la relevancia político-electoral de estos espacios, pero también por los beneficios de poder, recursos económicos y prestigio de quienes ocupan estas posiciones en municipios con mayor población, mayor presupuesto público, mejor inversión y desarrollo económico, más atención de los medios de comunicación y con problemas sociales y de seguridad manejables en relación con otros municipios con condiciones adversas. Estas circunscripciones se erigen como auténticos bastiones electorales para los hombres, son “fortalezas frente a ‘enemigos’, que bien pueden ser los partidos contrincantes en una elección, pero también las ‘intrusas’, sus propias militantes que, debido a las normas de paridad de género, tratan de invadir los espacios electorales y políticos relevantes, históricamente reservados para los hombres” (Martínez y Góngora, 2019: 358).

Siguiendo esta línea teórica, en este apartado de la investigación se indagó sobre las características de los municipios en los que fueron postuladas candidatas y en los que fueron postulados candidatos para las alcaldías de las cuatro entidades seleccionadas en nuestro estudio. Para ello, se consideraron

cuatro fuentes de información para hacer una aproximación a la realidad de los municipios que tuvieron elecciones en el 2018: los ingresos municipales del año previo a dichas elecciones, la población registrada en el último censo del INEGI, el lugar estatal ocupado en el Índice de Marginación Municipal de 2010 y la tasa de participación económica municipal de ese mismo año.

Se hicieron listados de los municipios de cada entidad ordenando de mayor a menor los datos de cada fuente de información, esto es, de los municipios con mayores ingresos municipales hasta los que registraron menor cantidad de ingresos, de mayor a menor población, de mayor a menor marginación y de los que registran mayor participación económica a los de menor tasa. Cada listado se dividió en tres partes iguales (en la medida de lo posible) y en cada tercio se identificaron las candidaturas para alcaldías de mujeres y hombres registradas para las elecciones de 2018 por todos los partidos políticos, así como las candidaturas que resultaron electas por sexo (ver tablas 2, 3, 4 y 5).

Esta clasificación permite observar que, en el primer tercio, siempre hay más candidaturas de hombres que de mujeres en los municipios con mejores condiciones de cada categoría, la razón de paridad oscila de 1.3 a 2.1, y la diferencia es mucho más marcada cuando se analizan las candidaturas que fueron electas, donde la razón de paridad va de 2.6 a 12.0. Por otro lado, se aprecia un aumento en el número de mujeres candidatas en los municipios del tercio medio y mucho más en los del último tercio. Por ejemplo, en el caso específico de Guanajuato, de los 81 candidatos de los municipios con mayores ingresos municipales, 14 fueron electos, pero de las 44 candidatas sólo dos resultaron ganadoras; de los 75 candidatos de los municipios con mayor tasa de participación económica, 13 resultaron electos, y de las 46 mujeres candidatas sólo tres resultaron victoriosas. En contraste, aunque hay un poco más de candidatas en los municipios más marginados (53 mujeres y 49 hombres), seis de ellas fueron electas y nueve hombres resultaron ganadores. En Yucatán se observa una gran brecha de desigualdad de género en los municipios ubicados en el primer tercio tanto de ingresos como de población: 118 candidaturas de hombres contra 63 de mujeres en el primer

caso, y 119 candidaturas de hombres en los municipios más poblados frente a 63 candidatas.

Tabla 2
Candidaturas a alcaldías de Guanajuato 2018 clasificadas por información municipal

Orden de municipios según:	Primer tercio (13)		Razón de paridad H/M	Tercio medio (13)		Razón de paridad H/M	Último tercio (12)		Razón de paridad H/M
	H	M		H	M		H	M	
Candidaturas									
Ingresos municipales 2017	81	44	1.8	55	52	1.1	39	58	0.7
Población municipal 2010	79	45	1.8	58	50	1.2	38	59	0.6
Lugar estatal de marginación 2010	68	51	1.3	58	51	1.1	49	52	0.9
Tasa de participación económica 2010	75	46	1.6	56	52	1.1	44	56	0.8
Candidaturas electas									
Ingresos municipales 2017	14	2	7.0	12	3	4.0	7	8	0.9
Población municipal 2010	13	3	4.3	14	1	14.0	6	9	0.7
Lugar Estatal de marginación 2010	14	2	7.0	10	5	2.0	9	6	1.5
Tasa de participación económica 2010	13	3	4.3	12	3	4.0	8	7	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI y del Conapo.

Tabla 3
Candidaturas a alcaldías de Jalisco 2018 clasificadas por información municipal

Orden de municipios según:	Primer tercio		Razón de paridad H/M	Tercio medio		Razón de paridad H/M	Último tercio		Razón de paridad H/M
	H	M		H	M		H	M	
Candidaturas									
Ingresos municipales 2017	160	87	1.8	97	108	0.9	75	109	0.7
Población municipal 2010	171	85	2.0	103	101	1.0	58	118	0.5
Lugar estatal de marginación 2010	171	94	1.8	85	121	0.7	76	89	0.9
Tasa de participación económica 2010	134	106	1.3	117	90	1.3	81	108	0.8
Candidaturas electas									
Ingresos municipales 2017	37	5	7.4	33	9	3.7	25	16	1.6
Población municipal 2010	38	4	9.5	33	9	3.7	24	17	1.4
Lugar estatal de marginación 2010	33	9	3.7	33	9	3.7	29	12	2.4
Tasa de participación económica 2010	32	10	3.2	36	6	6.0	27	14	1.9

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI y del Conapo.

Tabla 4
Candidaturas a alcaldías de Coahuila 2018 clasificadas por información municipal

Orden de municipios según:	Primer tercio		Razón de paridad H/M	Tercio medio		Razón de paridad H/M	Último tercio		Razón de paridad H/M
	H	M		H	M		H	M	
Candidaturas									
Ingresos municipales 2017	33	24	1.4	27	20	1.4	12	24	0.5
Población municipal 2010	33	24	1.4	28	20	1.4	11	24	0.5
Lugar estatal de marginación 2010	37	18	2.1	19	27	0.7	16	23	0.7
Tasa de participación económica 2010	33	21	1.6	24	21	1.1	15	26	0.6
Candidaturas electas									
Ingresos municipales 2017	11	2	5.5	9	4	2.3	4	8	0.5
Población municipal 2010	11	2	5.5	8	5	1.6	5	7	0.7
Lugar estatal de marginación 2010	12	1	12.0	8	5	1.6	4	8	0.5
Tasa de participación económica 2010	10	3	3.3	8	5	1.6	6	6	1.0

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI y del Conapo.

Tabla 5
Candidaturas a alcaldías de Yucatán 2018 clasificadas por información municipal

Orden de municipios según:	Primer tercio		Razón de paridad H/M	Tercio medio		Razón de paridad H/M	Último tercio		Razón de paridad H/M
	H	M		H	M		H	M	
Candidaturas									
Ingresos municipales 2017	118	63	1.9	79	76	1.0	72	78	0.9
Población municipal 2010	119	63	1.9	82	75	1.1	68	79	0.9
Lugar estatal de marginación 2010	93	77	1.2	94	76	1.2	82	64	1.3
Tasa de participación económica 2010	91	80	1.1	95	66	1.4	83	71	1.2
Candidaturas electas									
Ingresos municipales 2017	31	5	6.2	23	12	1.9	23	12	1.9
Población municipal 2010	29	7	4.1	23	12	1.9	25	10	2.5
Lugar estatal de marginación 2010	26	10	2.6	23	12	1.9	28	7	4.0
Tasa de participación económica 2010	26	10	2.6	25	10	2.5	26	9	2.9

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI y del Conapo.

El análisis de los datos anteriores da cuenta de que, más allá de la distribución de las candidaturas supuestamente paritarias en los bloques de competitividad establecidos por los órganos electorales, existe una tendencia generalizada a colocar más candidaturas de hombres en municipios con mayor población, mayores ingresos municipales, mayor tasa de participación

económica y que registran menor índice de marginación, mientras que hay más candidaturas de mujeres en municipios con menor población y mayores problemas socioeconómicos.

Además, la correlación entre candidaturas ganadas por ambos sexos no siempre es positiva: en las cuatro entidades federativas se puede observar que los municipios mejor posicionados tienen mayor número de candidatos y de hombres electos. Asimismo, en el tercio medio siempre hay más hombres electos que mujeres ganadoras, aun cuando hay más candidaturas de éstas; mientras que en el caso de los municipios con peores condiciones socioeconómicas generalmente se eligieron más mujeres, pero un número significativo de hombres también fueron electos. De nueva cuenta, la disparidad entre candidaturas y victorias observada podría llevarnos a concluir que el electorado prefiere votar por candidatos hombres que por candidatas mujeres en la mayoría de los casos, lo cual no sería extraño considerando las mencionadas características sociales de los municipios (rurales, marginadas, tal vez más conservadoras en cuanto a los roles de género). Pero en esta investigación sostenemos que si bien el sesgo partidista en la distribución de candidaturas en los municipios relevantes o no es una desventaja inicial muy importante, este sesgo se profundiza con el apoyo financiero prioritario que les dan los partidos políticos a los candidatos. Los partidos políticos o las coaliciones desean obtener los municipios mejor posicionados o de mayor proyección política (en los cuales se mandaron más candidatos que candidatas) y los recursos para campaña que se otorgaron a las candidaturas en tales municipios fueron superiores, lo que dio como resultado que los mecanismos implementados por los OPL para “garantizar” la paridad transversal en las candidaturas no fueron tan efectivos para alcanzar la paridad en las alcaldías.

Disparidad en la distribución del presupuesto de campaña

Al final del apartado “Consideraciones político-electorales para la distribución de candidaturas por sexo” se mencionó que existe un comportamiento un tanto inusual en las brechas entre los sexos de candidaturas en general

y las brechas entre los sexos de las candidaturas electas dentro de los cuadrantes de clasificación de municipios. Mientras que en algunos cuadrantes las brechas de candidaturas están a favor de las mujeres, éstas se invierten a favor de los hombres cuando se observa quiénes fueron electos. Esta situación particular pone de manifiesto que existen más desventajas para las mujeres, adicionales a las de ser postuladas mayoritariamente en municipios con amplias desventajas políticas, sociales y económicas. En condiciones igualitarias y justas y donde el electorado no tiene un sesgo de género, un número mayor de candidaturas de un mismo sexo debería significar también un número mayor de candidaturas electas de ese sexo.

Pueden ser muchas las situaciones que ponen en desventaja a las mujeres dentro de las contiendas electorales. La violencia política en razón de género tiene diferentes caras: el menosprecio y la condescendencia, el acoso sexual, la violencia física, la desigualdad económica. En este capítulo resaltamos esta última en relación con el financiamiento para gastos de campañas de las candidaturas. Aunque la norma de paridad de género se ha ido perfeccionando para evitar la ambigüedad en su interpretación, ésta se ha limitado a los procesos de postulación de las candidaturas, pero no se ha extendido o tiene poca claridad en cuanto al financiamiento en las campañas:

Si bien existen una serie de normas que garantizan la participación política de las mujeres –criterios de paridad de género–, éstas hallan contradicción con aquellas disposiciones que aluden al derecho de los partidos políticos de regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes, a la interpretación de las resoluciones en caso de conflicto y a la regulación de actividades a través de sus estatutos y programas de acción, entendiéndolo como única obligación garantizar la paridad entre los sexos en la postulación de candidaturas (Castro, Esquivel y Martínez, 2019).

El análisis de esta sección se hace por entidad federativa y utiliza como base la clasificación de municipios por fortaleza electoral y alcance poblacional de la votación que se presentó con anterioridad (cuadrantes), y considera

los ingresos por campaña que se reportaron ante el área de fiscalización del INE y que se publicaron en línea en su portal. Al igual que en las secciones anteriores, el análisis de los datos se hace de manera general, sin presentar desagregaciones por partido político, coalición o candidatura común, no obstante, si un dato en particular sobresale por alguna razón, se presenta mayor detalle para contextualizar la situación. Para cada entidad se presenta una gráfica de cajas y bigotes que muestra la distribución de los ingresos de campaña mediante cuartiles, donde se señala:

- a. *Rango intercuartílico*: se representa mediante una caja, en ella está agrupado 50% de las candidaturas, y en el eje y puede verse el rango que abarcan (altura de la caja). La base de la caja indica el nivel de ingresos de campaña para el cual 25% de las candidaturas tiene un ingreso inferior, mientras que la tapa indica el nivel para el cual 25% de las candidaturas tiene un ingreso superior.
- b. *Mediana*: se representa por una línea horizontal dentro de la caja del rango intercuartílico y marca el nivel de ingresos de campaña donde se divide por mitad el número de candidaturas, es decir, 50% de las candidaturas tienen un nivel de ingresos inferior y 50% uno superior.
- c. *Media*: se representa por una x y marca el nivel de ingresos de candidatura medio, esta medición se ve afectada por ingresos atípicos, haciendo que se desplace hacia éstos.
- d. *Variabilidad fuera de los cuartiles 2 y 3*: se representa por los bigotes que sobresalen de la caja, se encuentran a 1.5 veces del rango intercuartílico. Los ingresos de campaña más allá de los bigotes se consideran como puntos atípicos.
- e. *Puntos atípicos*: se representan por los círculos que están más allá de los bigotes. Estos puntos los podemos asociar con el énfasis que los partidos políticos o las coaliciones tienen en una campaña particular, a la cual inyectan grandes cantidades de recursos en comparación con el resto de las campañas.

Guanajuato

En Guanajuato los ingresos para campañas en el proceso electoral 2017-2018 alcanzaron un monto total de \$54,054,624.00, de los cuales, 69.3% fue destinado para campañas de hombres y 30.7% para campañas de mujeres, lo que significa que las candidaturas de hombres recibieron 2.3 veces más que las candidaturas de mujeres. El acumulado de ingresos para campaña de hombres siempre fue superior al de las mujeres en los cuatro cuadrantes (incluso en aquellos donde hubo más candidaturas de mujeres), concordando con los municipios que los partidos políticos identificaron como relevantes por su fortaleza electoral y su votación obtenida. Para el cuadrante fuerte-alto, donde se encuentran los “mejores” municipios, los candidatos recibieron 2.8 veces más presupuesto que las candidatas. En el cuadrante débil-alto, que abarca municipios donde las candidaturas conllevan grandes beneficios, aun cuando se tienen pocas probabilidades de llegar al cargo, los hombres recibieron 1.9 veces más presupuesto que las mujeres. Para el cuadrante fuerte-débil, donde se encuentran municipios con altas probabilidades de ser ganados, pero que no brindan tantos beneficios electorales, la razón del presupuesto es de 1.5 veces más para candidaturas de hombres. Y por último, en el cuadrante débil-bajo, donde están los municipios “perdedores” en un sentido amplio, el presupuesto de campañas fue 1.3 veces más para los hombres que para las mujeres (ver tabla 6).

En la figura 6 se muestra un resumen de los ingresos para campaña por sexo y por cuadrante de clasificación. La gráfica está recortada en su escala para una mejor visualización, pero existen otros tres puntos atípicos que no están representados, un candidato en el cuadrante débil-alto y dos más en el cuadrante fuerte-alto. En Guanajuato se puede observar una tendencia creciente de los partidos políticos o coaliciones de inyectar más ingresos de campaña (inclusive para ambos sexos) según la importancia del cuadrante, no obstante, en todos los casos, los ingresos para campañas de mujeres son superados por los ingresos para campaña de los hombres. También se puede observar que los ingresos para campaña, dentro de cada cuadrante,

son más parecidos entre sí (cajas más compactas, bigotes menos largos y menos puntos atípicos). En cuanto a los puntos atípicos, sólo destaca el apoyo inusual que recibieron tres candidatas, mientras que siete candidatos recibieron mayores apoyos. Un análisis por cuadrante de clasificación puede ofrecer una idea más clara sobre los apoyos a las candidaturas:

- *Cuadrante débil-bajo*: se observa que la mediana de los hombres (línea horizontal que indica el nivel de ingresos donde se divide por mitad al número de candidaturas) está apenas por debajo del nivel donde está la tapa de la caja de las mujeres, lo cual significa que para la mitad de los candidatos los ingresos de campaña que recibieron son ligeramente inferiores o superiores al nivel de ingresos que recibieron tres cuartas partes de las candidatas.
- *Cuadrante fuerte-bajo*: la distribución de ingresos de campaña para los candidatos es notoriamente superior que la distribución para las candidatas, y ocurre algo similar al cuadrante anterior, pues los ingresos de campaña que recibió 50% de los candidatos son superiores al nivel de ingresos que recibieron tres cuartas partes de las candidatas (compare la mediana de los hombres contra la tapa de la caja de las mujeres).
- *Cuadrante débil-alto*: los candidatos recibieron mayores recursos para campaña que las candidatas; además, se ve una variación mayor en la distribución de ellos y un rango más amplio. Este cuadrante tiene tres observaciones atípicas, pero la gráfica omite un punto atípico de un candidato que sobrepasa por mucho la escala y cuyos ingresos de campaña alcanzaron los \$3,451,145.53; este punto sobresale por mucho de cualquier otro y pone en evidencia la proyección que el partido le quiso dar a su candidato ya que se encontraba conteniendo por un municipio que difícilmente ganaría.
- *Cuadrante fuerte-alto*: aquí están los municipios que más desean los partidos y que tienen posibilidades de ganar, y es donde se presenta la mayor diferencia entre asignación de recursos para campaña por sexo en favor de los hombres, lo cual se vio reflejado en el número de candidatos electos. La variación de los recursos es más dispersa y con rangos

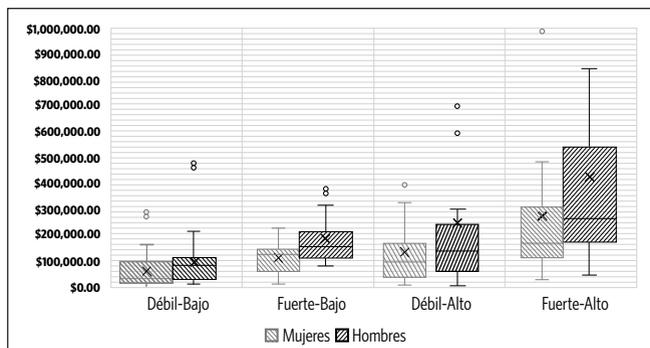
mayores para las candidaturas de hombres, lo cual es reflejo de la capacidad que los partidos políticos o coaliciones tuvieron para apoyarlos. Sin embargo, la distribución de las mujeres se ve menos dispersa, con rangos menores, lo cual revela que para las mujeres no importó tanto la capacidad que los partidos políticos o coaliciones tuvieran para apoyar a sus candidatas; los montos que recibieron fueron más similares entre ellos, y menores que los de las candidaturas de hombres.

Tabla 6
Montos máximos y mínimos de presupuesto para campañas de
presidencias municipales en Guanajuato por sexo y razón de género

Cuadrante de clasificación	Hombres			Mujeres			Razón H/M
	Mínimo	Máximo	Total	Mínimo	Máximo	Total	
Débil-Bajo	\$10,657.16	\$477,642.96	\$4,009,574.38	\$28.75	\$289,474.72	\$2,674,668.96	1.5
Débil-Alto	\$2,764.11	\$3,451,145.53	\$10,738,644.61	\$6,560.80	\$392,453.47	\$5,699,232.20	1.9
Fuerte-Bajo	\$80,473.00	\$382,190.82	\$3,587,171.41	\$11,293.04	\$230,031.47	\$2,783,971.59	1.3
Fuerte-Alto	\$46,237.27	\$2,225,294.23	\$13,151,811.38	\$28,322.46	\$1,028,221.09	\$4,732,708.78	2.8
Independiente	\$2,256.00	\$994,363.00	\$4,743,700.63	\$151,913.37	\$151,913.37	\$151,913.37	31.2
Sin postular	\$8,123.37	\$145,387.42	\$1,247,049.92	\$110.24	\$175,099.46	\$534,176.77	2.3
Total	\$2,256.00	\$3,451,145.53	\$37,477,952.33	\$28.75	\$1,028,221.09	\$16,576,671.67	2.3

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

Figura 6
Presupuesto de campaña por sexo y cuadrante de matriz fortaleza electoral y alcance poblacional de votación, Guanajuato 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

Coahuila

En esta entidad los ingresos para campañas en el proceso electoral 2017-2018 alcanzaron un monto total de \$42,193,345.49, de los cuales 71.1% fue destinado para campañas de hombres y 28.9% para campañas de mujeres, lo que significa que las candidaturas de hombres recibieron 2.5 veces más que las candidaturas de mujeres. El acumulado de ingresos para campaña de hombres fue superior al de las mujeres en tres de los cuatro cuadrantes (sólo en el débil-bajo recibieron más recursos las candidatas), concordando con los municipios que los partidos políticos identificaron como relevantes por su fortaleza electoral y su votación obtenida: para el cuadrante fuerte-alto, donde se encuentran los “mejores” municipios, los candidatos recibieron 3.3 veces más presupuesto que las candidatas; en el cuadrante débil-alto, que abarca municipios donde las candidaturas conllevan grandes beneficios, aun cuando se tienen pocas probabilidades de llegar al cargo, los hombres recibieron 2.4 veces más presupuesto que las mujeres; para el cuadrante fuerte-bajo, donde se encuentran municipios con altas probabilidades de ser ganados, pero que no brindan tantos beneficios electorales, la razón del presupuesto es de 1.4 veces más para candidaturas de hombres; por último,

en el cuadrante débil-bajo, donde están los municipios “perdedores” en un sentido amplio, el presupuesto de campañas fue 2.3 veces más para las mujeres que para los hombres (razón H/M de 0.4) (ver tabla 7).

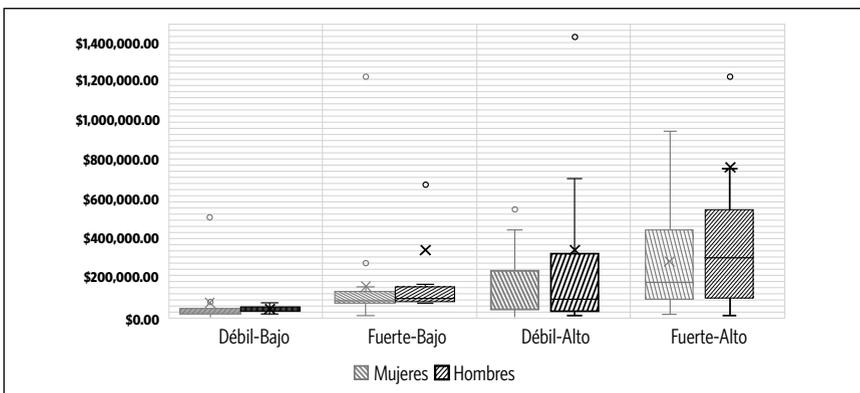
En la figura 7 se muestra un resumen de los ingresos para campaña por sexo y por cuadrante de clasificación de los municipios de Coahuila. La gráfica está recortada en su escala para una mejor visualización, dejando fuera cinco puntos atípicos correspondientes a candidaturas de hombres, un candidato en el cuadrante fuerte-bajo, uno en el débil-alto y tres más en el cuadrante fuerte-alto. Al igual que en Guanajuato, existe una tendencia creciente de los partidos políticos o las coaliciones de inyectar más ingresos de campaña (inclusive para ambos sexos) en correspondencia con la importancia del cuadrante; no obstante, también en todos los casos, los ingresos para campañas de mujeres son superados por los ingresos para campaña de los hombres. En cuanto a los puntos atípicos, destaca el apoyo inusual que recibieron cuatro candidatas y ocho candidatos, aunque hay que señalar que el apoyo que recibieron estos candidatos fue superior al de las candidatas con apoyos atípicos. Los análisis por cuadrante dan un mejor detalle de cada uno:

- *Cuadrante débil-bajo*: los ingresos para campaña son muy similares entre candidaturas de hombres y de mujeres, sólo destaca el hecho de que hay dos candidatas que recibieron un apoyo mayor por parte de su partido que el resto de las candidatas del cuadrante, sobre todo una de ellas, que hizo que el promedio de ingresos per cápita fuera superior al resto de las mujeres (aunque no se compara con el que reciben algunas candidaturas de otros cuadrantes).
- *Cuadrante fuerte-bajo*: la distribución de ingresos de campaña para los candidatos es ligeramente superior que la distribución para las candidatas. Existen cuatro puntos atípicos en este cuadrante (aunque sólo se graficaron tres), dos de candidaturas de hombres y dos de mujeres, aunque ninguno de ellos ganó la elección.
- *Cuadrante débil-alto*: los candidatos recibieron mayores recursos para campaña que las candidatas; también hay una variación mayor en la distribución de los ingresos de campaña para ellos, así como un rango

más amplio. Este cuadrante tiene tres observaciones atípicas, una candidatura de mujer y dos de hombres, pero en la gráfica se omite un punto atípico de un candidato cuyos ingresos de campaña alcanzaron los \$2,757,277.75 y, dado que son municipios que difícilmente ganarían, se pone en evidencia la proyección que el partido quiso dar a sus campañas.

- Cuadrante fuerte-alto*: aun cuando no se nota una gran diferencia entre los montos de ingresos de campaña que recibieron las candidatas y los candidatos, sí parece que 75% de los candidatos recibieron montos más homogéneos, mientras que hubo más dispersión en los ingresos de las candidatas. Este comportamiento parece ser similar al que presenta este mismo cuadrante en Guanajuato, pero invirtiendo lo analizado para candidaturas de hombres y de mujeres. Sin embargo, la gráfica omite tres puntos atípicos de candidaturas de hombres por cuestiones de visualización, aunque se pueden notar debido a que la media de los ingresos está por encima de los bigotes. Eso significa que los partidos decidieron brindar más apoyo a cuatro candidatas y distribuir de una manera más equitativa los recursos para el resto de los hombres en este cuadrante.

Figura 7
Presupuesto de campaña por sexo y cuadrante de matriz fortaleza electoral y alcance poblacional de votación, Coahuila 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

Tabla 7
Montos máximos y mínimos de presupuesto para campañas de presidencias
municipales en Coahuila por sexo y razón de género

Cuadrante de clasificación	Hombres			Mujeres			Razón H/M
	Mínimo	Máximo	Total	Mínimo	Máximo	Total	
Débil-Bajo	\$17,688.62	\$73,975.67	\$319,872.67	\$726.09	\$495,777.28	\$748,185.46	0.4
Débil-Alto	\$14,368.62	\$2,757,277.75	\$7215,975.14	\$1,022.18	\$547,555.24	\$3,057,685.04	2.4
Fuerte-Bajo	\$71,080.91	\$2,685,426.64	\$4,475,335.45	\$11,568.62	\$1,220,281.29	\$3,219,072.20	1.4
Fuerte-Alto	\$13,568.62	\$4,405,366.58	\$16,884,183.70	\$20,934.31	\$946,695.44	\$5,176,541.93	3.3
Independiente	\$62,676.07	\$351,635.40	\$1,088,493.90				
Sin postular	\$8,000.00	\$8,000.00	\$8,000.00				
Total	\$8,000.00	\$4,405,366.58	\$29,991,860.86	\$726.09	\$1,220,281.29	\$12,201,484.63	2.5

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

Jalisco

En esta entidad los ingresos para campañas en el proceso electoral 2017-2018 alcanzaron un monto total de \$59,432,243.93, de los cuales 75% fue destinado para campañas de hombres y 25% para campañas de mujeres, lo que significa que las candidaturas de hombres recibieron tres veces más ingresos que las candidaturas de mujeres. El acumulado de ingresos para campaña de hombres fue superior al de las mujeres en los cuatro cuadrantes, concordando con los municipios que los partidos políticos identificaron como relevantes por su fortaleza electoral y su votación obtenida: para el cuadrante fuerte-alto, donde se encuentran los “mejores” municipios, los candidatos recibieron 3.3 veces más presupuesto que las candidatas; en el cuadrante débil-alto, que abarca municipios donde las candidaturas conllevan grandes beneficios, aun cuando se tienen pocas probabilidades de llegar al cargo, los hombres recibieron 3.1 veces más presupuesto que las mujeres; para el cuadrante fuerte-bajo, donde se encuentran municipios con altas probabilidades de ser ganados, pero que no brindan tantos beneficios electorales, la razón del presupuesto es de tres veces más para candidaturas de hombres y, por último; en el cuadrante débil-bajo, donde están los municipios “perdedores” en un sentido amplio, el presupuesto de campañas fue 1.1 veces más para los hombres que para las mujeres (ver tabla 8).

Debido a la gran dispersión que existe entre los ingresos de campaña para esta entidad, se presentan dos gráficos, uno de ellos es un acercamiento hasta cierta escala del otro. En la figura 8 se observa que los ingresos de campaña para los hombres son mayores (aunque en realidad los montos no son muy grandes), pero, a diferencia de los dos estados anteriores, no se percibe una tendencia creciente de los partidos políticos o coaliciones de inyectar más ingresos de campaña en correspondencia con la importancia del cuadrante. Se observa que todos de los cuadrantes los ingresos que reciben tres cuartas partes de las candidaturas de mujeres no alcanzan los 60 mil pesos, mientras que los ingresos de los hombres no alcanzan los 140 mil pesos (vea los topes de las cajas). Nótese además, que los ingresos para las campañas de las mujeres presentan rangos más compactos y con

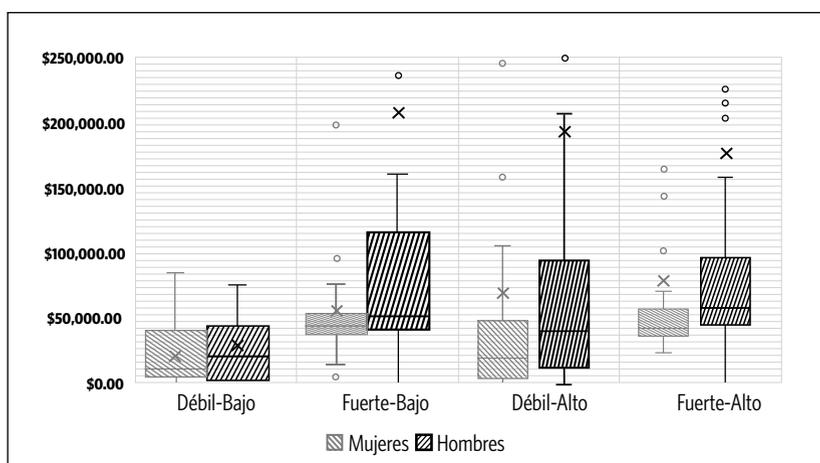
Tabla 8
Montos máximos y mínimos de presupuesto para campañas de presidencias
municipales en Jalisco por sexo y razón de género

Cuadrante de clasificación	Hombres			Mujeres			Razón H/M
	Mínimo	Máximo	Total	Mínimo	Máximo	Total	
Débil-Bajo	\$387.23	\$331,469.96	\$1,605,465.99	\$382.81	\$85,517.49	\$1,414,366.09	1.1
Débil-Alto	-\$762.51	\$2,872,239.28	\$15,596,756.84	\$373.24	\$1,584,118.91	\$4,992,495.61	3.1
Fuerte-Bajo	\$593.83	\$4,113,472.16	\$11,211,590.82	\$5,335.06	\$605,758.99	\$3,760,705.90	3.0
Fuerte-Alto	\$796.19	\$3,322,636.71	\$12,689,620.11	\$24,183.98	\$1,261,326.77	\$3,858,178.33	3.3
Independiente	\$7,000.00	\$805,418.08	\$2,839,197.94	\$11,000.00	\$262,535.05	\$410,872.14	6.9
Sin postular	\$3.59	\$46,959.12	\$633,789.79	-\$284.37	\$42,278.12	\$419,204.37	1.5
Total	-\$762.51	\$4,113,472.16	\$44,576,421.49	-\$284.37	\$1,584,118.91	\$14,855,822.44	3.0

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

menor variabilidad que los de los hombres; además, en tres de los cuadrantes (exceptuando el débil-bajo) la mediana de los hombres está prácticamente a la misma altura que la tapa de la caja de las mujeres, lo que significa que para la mitad de las candidaturas de hombres en estos cuadrantes, sus ingresos están a partir del tope máximo de ingresos de tres cuartas partes del número de candidatas.

Figura 8
Presupuesto de campaña por sexo y cuadrante de matriz fortaleza electoral y alcance poblacional de votación, Jalisco 2018 (acercamiento)

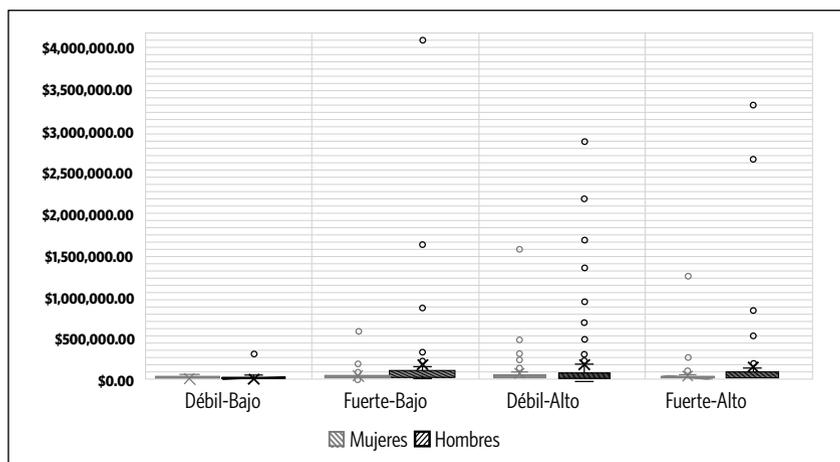


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

Otra cosa que destaca en este estado es el número de puntos atípicos que hay dentro de cada uno de los cuadrantes (excepto en el débil-bajo), esto significa que las estrategias electorales de los partidos políticos o de las coaliciones consistieron en focalizar los recursos en estas candidaturas, manteniendo los rangos muy similares en el resto de sus candidaturas. En la figura 9 se puede ver el número de puntos atípicos en todos los cuadrantes (más de candidaturas de hombres que de mujeres), pero hay que destacar el del cuadrante débil-bajo porque, como se ha explicado en reiteradas ocasiones,

los municipios que están en juego aquí no tienen altas probabilidades de ser ganados, lo que nos hace pensar que el apoyo que les brindan los partidos políticos a estas candidaturas tiene que ver más con una cuestión de proyección futura para la persona o es utilizado para atraer la mayor cantidad posible de votos al partido, ya sea para alcanzar un mayor presupuesto o con la intención de darle una mayor presencia a la candidatura presidencial debido a que son elecciones concurrentes.

Figura 9
Presupuesto de campaña por sexo y cuadrante de matriz fortaleza electoral y alcance poblacional de votación, Jalisco 2018 (escala real)



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

Yucatán

En Yucatán los ingresos para campañas en el proceso electoral 2017-2018 alcanzaron un monto total de \$45,779,827.94, de los cuales 85% fue destinado para campañas de hombres y 15% para campañas de mujeres, lo que significa que las candidaturas de hombres recibieron 5.7 veces más que las candidaturas de mujeres. El acumulado de ingresos para campaña

de hombres fue superior al de las mujeres en los cuatro cuadrantes, concordando con los municipios que los partidos políticos identificaron como relevantes por su fortaleza electoral y su votación obtenida: para el cuadrante fuerte-alto, donde se encuentran los “mejores” municipios, los candidatos recibieron 8.5 veces más presupuesto que las candidatas; en el cuadrante débil-alto, que abarca municipios donde las candidaturas conllevan grandes beneficios, aun cuando se tienen pocas probabilidades de llegar al cargo, los hombres recibieron 3.3 veces más presupuesto que las mujeres; para el cuadrante fuerte-bajo, donde se encuentran municipios con altas probabilidades de ser ganados, pero que no brindan tantos beneficios electorales, la razón del presupuesto es de 9.4 veces más para candidaturas de hombres; por último, en el cuadrante débil-bajo, donde están los municipios “perdedores” en un sentido amplio, el presupuesto de campañas fue 1.7 veces más para los hombres que para las mujeres (ver tabla 9).

En la figura 10 se muestra un resumen de los ingresos para campaña por sexo y por cuadrante de clasificación. La figura está recortada en su escala para una mejor visualización, dejando fuera cuatro puntos atípicos, uno candidato del cuadrante fuerte-bajo (con ingresos de campaña de \$9,869,862.52), dos candidaturas del débil-alto (una de un hombre con ingresos por \$994,991.55 y otra de mujer con ingresos de \$884,805.61) y, un candidato en el cuadrante fuerte-alto (con ingresos de campaña de \$11,879,826.71). Cabe señalar que las dos candidaturas con montos más altos casi acaparan 50% de los ingresos de campaña de todas las candidaturas, y se concentran en la contienda del municipio de Mérida.

Por otra parte, al igual que en Guanajuato y Coahuila, existe una tendencia creciente de los partidos políticos o las coaliciones de inyectar más ingresos de campaña en correspondencia con la importancia del cuadrante, salvo para las mujeres en el cuadrante fuerte-alto, cuyo ingreso disminuye en relación con el cuadrante anterior. En cuanto a los puntos atípicos, los partidos políticos en Yucatán se comportan de manera similar a Jalisco, hay un número elevado de puntos atípicos dentro de cada uno de los cuadrantes, lo que significa que las estrategias electorales consistieron en focalizar los

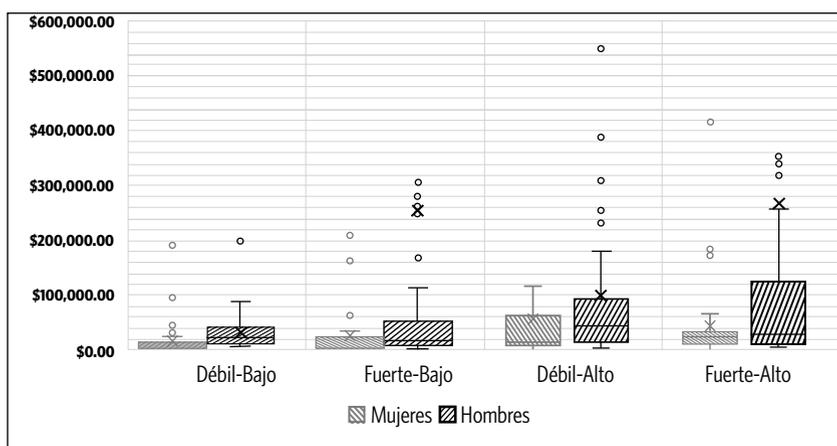
Tabla 9
Montos máximos y mínimos de presupuesto para campañas de presidencias
municipales en Jalisco por sexo y razón de género

Cuadrante de clasificación	Hombres		Total	Mujeres		Razón H/M
	Mínimo	Máximo		Mínimo	Máximo	
Débil-Bajo	\$6,117.79	\$198,055.75	\$1,523,885.56	\$239.14	\$190,488.85	1.7
Débil-Alto	\$5,210.69	\$1,116,379.07	\$6,990,491.26	\$530.74	\$884,805.61	3.3
Fuerte-Bajo	\$2,834.38	\$9,869,842.52	\$12,371,529.46	\$330.53	\$209,289.87	9.4
Fuerte-Alto	\$3,523.62	\$11,879,826.71	\$16,625,281.19	\$359.35	\$417,323.48	8.5
Independiente	\$103,936.92	\$124,989.06	\$563,521.06			
Sin postular	\$813.32	\$77,383.07	\$860,225.38	\$0.00	\$220,613.74	1.6
Total	\$813.32	\$11,879,826.71	\$38,934,933.91	\$0.00	\$884,805.61	5.7

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

recursos en estas candidaturas, ya sea para brindarles mayor proyección o para atraer la mayor cantidad posible de votos al partido, obtener un mayor presupuesto o, por ser elecciones concurrentes, darle una mayor presencia a la candidatura presidencial.

Figura 10
Presupuesto de campaña por sexo y cuadrante de matriz fortaleza electoral y alcance poblacional de votación, Yucatán 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de fiscalización del INE de las elecciones de 2018.

Para el caso de Yucatán es necesario hacer una mención especial, ya que derivado de sus procesos electorales y el actuar de los partidos políticos, las mujeres quedaron en una desventaja más marcada que en el resto de las entidades analizadas. No se alcanzó, en ningún sentido, la paridad entre hombres y mujeres, ni siquiera desde el número de postulaciones. Esto se debió al uso de la figura de candidatura común, en la que dos o más partidos tienen como candidata a una misma persona. De esta manera, el número real de mujeres conteniendo por una alcaldía fue de 217 contra 269 hombres.

Reflexiones finales

El supuesto principal de esta investigación es que persiste un sesgo partidista en el proceso de selección de candidaturas para cargos ejecutivos locales en México, y que evade el espíritu de la regla de las circunscripciones perdedoras, también conocida como la dimensión transversal de la paridad de género. Nuestra propuesta invita a analizar otras consideraciones político-electorales y socioeconómicas de los municipios en los que se contienden alcaldías, que acentúan el posible sesgo de género del electorado y provocan que el alcance de las medidas de paridad de género no sea aún tan efectivo.

En esta investigación concluimos que el cumplimiento de los lineamientos de paridad transversal establecidos por los Organismos Públicos Locales electorales, específicamente la conformación de los bloques de competitividad como mandato de posición, constituye un importante avance y restricción a las decisiones discrecionales y de exclusión de mujeres de las candidaturas. No obstante, como pudimos observar, los partidos políticos pueden ceder ciertos espacios con posibilidad de triunfo electoral, pero defienden vehementemente otros de la paulatina incursión de las mujeres en la política.

Los cargos ejecutivos de municipios de grandes ciudades, con desarrollo económico (por ejemplo, las zonas industriales), en donde se desarrollan políticas públicas con una gran inversión económica o programas sociales que pueden generar miles o hasta millones de adeptos para las siguientes elecciones, son circunscripciones por demás disputadas entre los partidos políticos, entre los grupos o élites poderosas de cada partido, pero tienden a ser reservadas a las redes masculinas tradicionales del poder. Por otro lado, los municipios que pueden ganarse, pero con grandes restricciones de crecimiento económico y con problemas sociales graves como la pobreza, la marginación, la inseguridad, la violencia derivada del crimen organizado, etcétera, no suelen ser tan competidos. Derivado de la obligación de postular un número similar de mujeres en espacios competitivos, las dirigencias estatales partidistas consideran este tipo de municipios para cumplir la dimensión transversal de la paridad de género: las candidatas

mujeres pueden ganarlos, pero no les proporciona incentivos electorales (poco alcance poblacional del voto) y tampoco económico-administrativos, al contrario, pueden representar un riesgo en su trayectoria política.

El alcance de nuestras conclusiones puede ir en tres sentidos. Primero, la investigación puede ser relevante para el análisis de los lineamientos de paridad de género adoptados por los OPL y legitimados por los tribunales electorales. Por ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló la decisión del Instituto Electoral de Chihuahua de aplicar el sistema “cremallera” (alternancia de género) dentro de los bloques de competitividad electoral para la elección de las alcaldías (SUP-JDC-1172/2017 Y ACUMULADOS). Consideró que esta acción afirmativa no estaba justificada porque los bloques eran medida suficiente para garantizar la paridad de género y que “no existen elementos objetivos que permitan valorar que dicha medida fuera necesaria en el contexto en donde existía previamente una medida afirmativa encaminada a lograr la paridad efectiva, sin que haya sido evaluada en sus efectos, de forma que pudiera descartarse su eficacia”. El hallazgo de la colocación consciente de las candidaturas de mujeres en municipios con posibilidad de triunfo, pero con desventajas electorales y socioeconómicas y que en consecuencia tendrán menor asignación de presupuesto de campaña, podría ser considerado como un elemento objetivo para aplicar el sistema “cremallera”. Incluso, podría llevar a mejores resultados la modificación de los lineamientos electorales de paridad de género para establecer que los bloques de competitividad se establezcan a partir de ordenar los municipios por el porcentaje de votación que representan respecto al total de la entidad, y no respecto al porcentaje del partido en cada municipio.

Segundo, la persistencia del sesgo de género del selectorado partidista obliga a reflexionar sobre la importancia de acelerar los procesos de integración paritaria de los comités directivos locales, estatales y nacionales de los partidos políticos, así como mejorar las estrategias partidistas de reclutamiento y formación de liderazgos políticos de mujeres. La presencia de más mujeres en espacios de toma de decisión partidista puede defender que las mujeres

ocupen candidaturas en espacios relevantes, así como más candidatas y mujeres electas en el partido van constituyendo una masa crítica que fuerza su integración en grupos de poder interno. Si bien una mayor presencia de mujeres en la dirigencia no garantiza la representación sustantiva, es decir, que las mujeres actúen con perspectiva de género a favor de sus compañeras militantes, sí es una condición indispensable. Asimismo, se debe transitar de las estrategias de capacitación basadas en una supuesta “incompetencia” de las mujeres políticas a verdaderas acciones para el fortalecimiento de su capital político y económico, esto es, que les permitan desarrollar redes de apoyo dentro y fuera del partido político que se traduzcan en movilización territorial del voto o en recursos económicos de simpatizantes.

El tercer alcance de la investigación es visualizar la necesidad de revisar la norma sobre el financiamiento de los partidos políticos para que muestre coherencia con el principio constitucional de paridad de género. Sin temor a ser reiterativos, la postulación paritaria de las candidaturas no es suficiente si sus propios partidos políticos no les proporcionan condiciones equitativas de competencia en cuanto a recursos económicos y humanos. La desigualdad económica, en este sentido, constituye una importante desventaja para las mujeres que contienden por cargos políticos, y las puede obligar a valerse de recursos propios, de la movilización de capital familiar y de amistades muchas veces limitado, y si el resultado no es favorable, les puede acarrear endeudamiento o llevar a la quiebra.

En resumen, el principio de paridad de género debe transitar de una noción cuantitativa centrada en el número equitativo de candidaturas de mujeres y hombres a una cualitativa, que refiere la posibilidad de ser electas, pero también de ocupar candidaturas en circunscripciones con mayor proyección para sus trayectorias políticas, como grupo identitario.

Cabe mencionar que las observaciones realizadas reflejan un patrón generalizado de las estrategias partidistas en las cuatro entidades seleccionadas de esta investigación, pero que podría profundizarse con el análisis que cada

partido político realiza en las entidades, por ejemplo, con indicadores más finos como la fragmentación partidista, las coyunturas sociales, económicas y políticas (como el voto de castigo), los perfiles de las personas candidatas y su vínculo con las élites partidistas, etcétera. Varias investigaciones han señalado que algunos partidos políticos son más propensos a cumplir con las cuotas, pero también que dicho cumplimiento puede estar en función de la preferencia electoral en las entidades. Por ejemplo, en un sistema de partido predominante o hegemónico, el mandato de posición es más eficiente y no necesariamente refleja un mayor compromiso de dicho partido por la igualdad de género. También es preciso advertir que futuras investigaciones deben abordar cómo los partidos sortean o se adaptan a las normas de género con las coaliciones o candidaturas en común, y con la reelección, que ha constituido uno de los nuevos debates para la aplicación de las cuotas.

Bibliografía

Archenti, N. y M. I. Tula (2014), "Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador", en *América Latina Hoy*, (66), 47-68. <https://doi.org/10.14201/alh2014664768>

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

Cárdenas, G. (2019), "El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017", en *Debate Feminista*, (57), 83-107, disponible en <http://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2019.57.06>

Castro, V., F. Esquivel y C. V. Martínez (2019), "Sexismo institucional: desigualdad de género en la distribución de recursos económicos", en V. Góngora, V. Vázquez y D. Flores-Márquez, *Violencia política electoral contra*

las mujeres en Guanajuato: análisis del proceso electoral 2017-2018, manuscrito no publicado.

Cerva, D. (2014), "Participación política y violencia de género en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 117-140, disponible en [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70212-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70212-0)

Cheng, C., y M. Tavits (2011), "Informal influences in selecting female political candidates", en *Political Research Quarterly*, 64(2), 460-471, disponible en <https://doi.org/10.1177/1065912909349631>

Christensen, S. y G. Bardall (2016), "Gender quotas in single-member district electoral systems", en *Politics, Groups, and Identities*, 4(2), 246-267, disponible en <https://doi.org/10.1080/21565503.2015.1080615>

Dahlerup, D. y L. Freidenvall (2008), "Electoral gender quota systems and their implementation in Europe", en *Directorate-General for Internal Policies Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, disponible en <https://doi.org/10.2861/2350>

Escobar-Lemmon, M. C. y K. D. Funk (2018), "Women's Representation in Subnational Governments. Replicating National Institutions of Forging a Unique Path?", en L. A. Schwindt-Bayer (ed.), *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 99-120.

Gilas, K. y M. Christiansson (2018), "La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México", en F. Freidemberg et al. (ed.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, UNAM, 145-165.

Magar, E. (2012), "Gubernatorial Coattails in Mexican Congressional Elections", en *The Journal of Politics*, 74(2), 383-399, disponible en <https://doi.org/10.1017/S0022381611001629>

Martínez, C. V. y V. Góngora (2019), "Bastiones masculinos y guetos femeninos: análisis de la dimensión transversal de la paridad de género en las elecciones de alcaldías en México 2018", en O. F. Díaz, V. Góngora y M. Vilches (coords.), *Elecciones críticas del 2018. Un balance de los procesos electorales federal y locales en México*, México, Universidad de Guanajuato, Gruñén Porrúa, 347-384.

McElroy, G. y M. Marsh (2010), "Candidate gender and voter choice: Analysis from a multimember preferential voting system", en *Political Research Quarterly*, 63(4), 822-833, en <https://doi.org/10.1177/1065912909336270>

Palma, E. y D. Cerna (2014), "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: el cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012", en *Política y Gobierno*, 21(2), 289-323.

Penadés, A. y S. D. Sánchez (2014), "Ventaja de género en los distritos uninominales: las elecciones en México de 2012", en *América Latina Hoy*, 66, 95-114, disponible en <https://doi.org/10.14201/alh20146695114>

Sanbonmatsu, K. (2002), "Gender Stereotypes and Vote Choice", en *American Journal of Political Science*, 46(1), 20-34, disponible en <https://doi.org/10.2307/3088412>

Sarabia, C. (2013), "Un modelo de análisis de las condiciones democráticas de los procesos internos de selección de candidaturas", en *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 9(18), 1-27.

Schwindt-Bayer, L. A. (2009), "Making quotas work: The effect of Gender quota laws on the election of women", en *Legislative Studies Quarterly*, 34(1), 5-28, disponible en <https://doi.org/10.3162/036298009787500330>

Verge, T. (2011), "Cuotas de género y reclutamiento político: análisis del Parlament de Catalunya (1980-2010)", en *Revista Española de Ciencia Política*, 26, 87-104.

Vidal, F. (2013), "La descentralización de los procesos de selección de candidatos en los partidos y su impacto en la nominación de mujeres en los Congresos Estatales de México, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (223), 317-356, disponible en [https://doi.org/10.1016/s0185-1918\(13\)72279-7](https://doi.org/10.1016/s0185-1918(13)72279-7)

Capítulo 6

Redes locales de mujeres electas: la experiencia de las síndicas de Oaxaca

Marisol Vázquez Piñón*

Gustavo Meixueiro Nájera**

El sinuoso camino hacia la paridad local

En 2014, México aprobó la reforma electoral más importante para garantizar el derecho de las mujeres a ser postuladas por los partidos políticos a cargos públicos. Al exigir paridad en las candidaturas a diputaciones, senadurías y congresos locales se dio un paso histórico. La reforma constitucional representó un cambio de paradigma en el que transitamos de medidas afirmativas basadas en cuotas que funcionaron desde 2002¹ a otro sistema de representación.

La paridad como principio se fundamenta en el hecho de que hombres y mujeres deben tener el mismo acceso a la esfera política. La discusión inició en Francia en la década de los noventa (Llanos, 2013: 23), sin embargo, fue

* Correo electrónico: vazquez.pinon.marisol@gmail.com

** Correo electrónico: gustavo.meixueiro@gmail.com

1 Uno de los principales problemas de las cuotas es que eran vistas por los partidos políticos como techos y no como mínimos de postulación. En el año 2002 la cuota era de 70-30 y en 2007 de 60-40.

con la Declaración de Atenas de 1992 cuando cobró fuerza la exigencia de una democracia paritaria al cuestionar el déficit que implicaba para dicho sistema que 50% de la población no participara en los procesos de toma de decisiones.

La Declaración de Atenas precisó que la igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental. La mitad de la población está compuesta por mujeres y éstas deberían tener participación igualitaria en la representación y administración de las naciones. También es enfática en referir que la subrepresentación de mujeres constituye una pérdida no sólo para ellas como grupo, sino para la sociedad en su conjunto.

En el continente americano los países que han apostado por la paridad son: Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y México (Peña, 2015: 2). Si bien la aprobación legal de la paridad es un gran logro, las complicaciones de su implementación no se han resuelto sólo con la aprobación de leyes.

En México la paridad no permeó en el ámbito local con la reforma electoral de 2014, sino que fue producto de las sentencias que derivaron de las impugnaciones que realizaron los partidos políticos a los lineamientos aprobados por los Organismos Públicos Locales electorales (OPL) desde las elecciones locales de 2015.

A pesar de que en el ámbito municipal persiste la brecha de representación entre hombres y mujeres, por ejemplo, Javier Aparicio (2018) indica que en 2006 el porcentaje de ayuntamientos presididos por mujeres no rebasaba 4% frente al 96% de hombres presidentes municipales, esto de un total de 2,464 municipios que hay en el país; la reforma de 2014 no indicó explícitamente que la paridad también tendría que respetarse en las planillas de dicho nivel de gobierno.

Fue en Morelos donde se dio paso a la discusión y a la aplicación de la paridad a nivel municipal; el camino no estuvo libre de obstáculos y retos para

las instituciones electorales y jurisdiccionales. El resultado de este proceso ha sido un avance sin precedentes de mujeres que ejercen cargos en los cabildos, incluidas las presidencias municipales, sindicaturas y regidurías.

En 2014, el Congreso de Morelos modificó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para homologarlo con la recién aprobada reforma; así, en el artículo 180 estableció lo siguiente:

Las candidaturas para miembros de ayuntamientos se registrarán ante el consejo municipal electoral que corresponda, por planillas integradas por candidatos a Presidente Municipal y un Síndico propietarios y suplentes, que se elegirán por el principio de mayoría relativa y, en su caso, una lista de regidores, propietarios y suplentes en número igual al previsto para ese municipio en la legislación, que se elegirán por el principio de representación proporcional. Atendiendo al principio de paridad de género, cada planilla que se registre, se integrará por un propietario y un suplente del mismo género. Con el objeto de garantizar la equidad de género, la lista de regidores alternará las fórmulas de distinto género hasta agotar la lista correspondiente (CEELM, 2014: 86).

Atendiendo al artículo, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) aprobó el Acuerdo IMPEPAC/CEE/005/2015, donde estableció que la paridad de género y alternancia en candidaturas aplicaba en la integración de toda la planilla desde la presidencia municipal, sindicaturas y regidurías (vertical). También, que en 50% de los municipios se debían postular mujeres a presidentas municipales (horizontal), ello para potenciar el acceso a los cargos de ambos géneros en forma igualitaria (IMPEPAC, 2015: 20).

El acuerdo en comento fue impugnado por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Socialdemócrata de Morelos (PSDM), que interpusieron un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral de Morelos al señalar que la paridad de género sólo debía aplicar a las candidaturas en regidurías. En la sentencia, RAP/012/014/015/2015

(TEM, 2015: 85) dicho tribunal confirmó el acuerdo del IMPEPAC y declaró infundados los agravios presentados por los partidos políticos.

En este proceso, el Congreso de Morelos emitió un “dictamen aclaratorio” (25/02/2015) del artículo 180 del código local, precisando que el principio de paridad de género no aplicaba a las fórmulas de candidatos de presidentes y síndicos municipales (Congreso de Morelos, 2015).

Posterior al dictamen aclaratorio, el PSDM impugnó nuevamente la sentencia del Tribunal Electoral de Morelos, esta vez con un juicio de revisión constitucional presentado ante la Sala Regional Distrito Federal, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dicha Sala confirmó los criterios de paridad vertical y horizontal en la postulación de candidaturas de los ayuntamientos en el expediente SDF-JRC-17/2015 Y ACUMULADOS (SRDF, 2015: 127).

Al conocer el resultado de la sentencia el PSDM acudió a la Sala Superior del TEPJF e interpuso un recurso de reconsideración. La Sala Superior resolvió el caso con la sentencia identificada como SUP-REC-46/2015, donde confirmó que la paridad de género aplica de manera alternada en todas las candidaturas para integrar ayuntamientos: presidente municipal, síndico y regidores (paridad vertical), y también en la totalidad de los ayuntamientos de cada entidad federativa (paridad horizontal), (TEPJF, 2015: 85). Es gracias a esta sentencia que la paridad a nivel municipal quedó firme a pesar de la omisión de 2014.

A pesar de la resolución, en el proceso electoral local de Chiapas en 2015, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-294/2015 (TEPJF, 2015: 32) advirtió que el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas aprobó el acuerdo de registro de candidatos, pero no garantizó el cumplimiento del principio constitucional y convencional de paridad. En la sentencia ordenó a los partidos políticos la sustitución de candidaturas para el registro paritario y al Consejo General del INE analizar la conducta de los miembros del Consejo

General del Instituto Electoral local que convalidaron los registros de candidaturas pese a que resultaba evidente que no cumplían con los estándares de paridad de género.

Después de la investigación, y como consecuencia del no cumplimiento de la paridad en el registro de candidaturas y por irregularidades en la integración del listado nominal de votantes chiapanecos en el exterior para elegir diputación migrante, el 19 de febrero de 2016 el Consejo General del INE, en el Acuerdo INE/CG80/2016, removió por unanimidad a dos consejeros locales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas y destituyó con voto dividido a uno más (INE, 2016: 186).

Al ser impugnada la decisión del Consejo General del INE por algunos partidos políticos, y exigir la destitución total de las y los consejeros del Instituto Electoral de Chiapas, el TEPJF consideró en el recurso de apelación SUP-RAP-118/2016 que, en efecto, el Consejo General del INE tendría que haber destituido al total de las y los consejeros de dicho instituto por las faltas cometidas (TEPJF, 2016a: 369).

El Consejero General INE acató dicha disposición y finalmente destituyó a la totalidad de los integrantes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. A partir de entonces no se ha conocido otro caso donde no se respete el principio constitucional de la paridad en el registro de candidaturas. De forma contraria, los Organismos Públicos Locales electorales han sido los principales impulsores de medidas afirmativas que muchas veces han ido más allá de lo que contempla la legislación estatal, avanzando así a la conformación de órganos representativos de manera paritaria.

Resultados de la paridad y la violencia política

En los últimos cinco años ha habido un avance significativo en el país respecto a la incorporación de mujeres a los cargos de elección de los municipios.

Gracias a la paridad a nivel local, estos espacios de gobierno pasaron de no contemplar acciones afirmativas a la obligación de cumplir con igualdad en el número de mujeres y hombres en su integración y alternancia en las posiciones del cabildo.

Algunos datos que dan cuenta del avance de las mujeres en la esfera política local son proporcionados por la Dra. Georgina Cárdenas (2019: 9), quien, de acuerdo con su investigación y recopilación de información, se transitó de 188 presidentas municipales en 2014 a 540 en 2018. Este avance ha sido posible gracias a la postulación paritaria, pero también es resultado de las medidas afirmativas aprobadas por los Organismos Públicos Locales electorales que han garantizado que las mujeres compitan en condiciones más igualitarias.

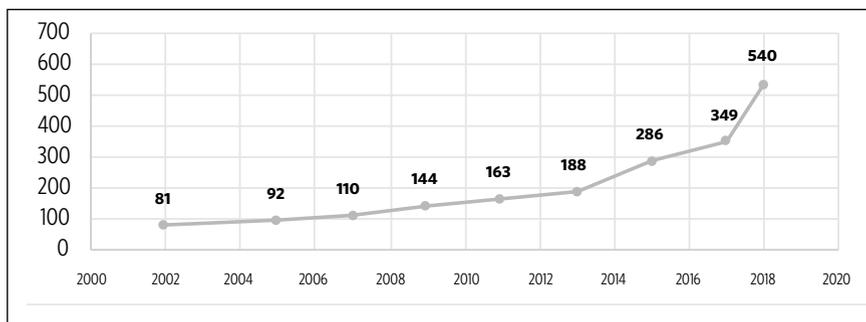
Una de las medidas afirmativas adicionales han sido los bloques de competitividad, que fueron implementados en lo local por primera vez en Oaxaca en las elecciones de 2016 (IEEPCO, 2015: 6). El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) diseñó la formación de dos bloques divididos en municipios más y menos competitivos donde se tenía que postular de manera paritaria. Con esto se garantizó que las mujeres no fueran propuestas sólo en municipios donde los partidos políticos tenían menos posibilidades de ganar, ello de acuerdo con los resultados de votación de la elección inmediata anterior (ver figura 1).

En el caso de Oaxaca, en el cual se centra la investigación, el avance de las mujeres en los cargos públicos también ha sido evidente. La recopilación de información electoral y su análisis desagregado por sexo permite observar que en el proceso electoral de 2016 se registró el mayor número de mujeres que ganaron cargos públicos; ésta fue la primera elección donde se puso en práctica el principio de paridad en las postulaciones de los 153 municipios que se rigen por partidos políticos.

Si bien la paridad no era un principio exigible en los municipios indígenas al estar reconocido su derecho constitucional a la libre determinación y autonomía, también se puede observar un progreso paulatino en la participación

de las mujeres en los cabildos de las demarcaciones que eligen a sus autoridades por métodos tradicionales en asambleas comunitarias.

Figura 1
Presidentas municipales



Fuente: Georgina Cárdenas, "El principio de la paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017", en *Debate Feminista*, disponible en <http://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2019.57.06>

Las estadísticas indican el claro avance que se ha dado en cada proceso electoral a partir de 2015. Cabe señalar que los 417 municipios de sistemas normativos indígenas tienen elecciones cada año, año y medio, dos y tres años, sin embargo, el corte se hace cada tres y dos años para homologar la información con las elecciones de partidos políticos.

La tabla 1 muestra el número de mujeres que han sido electas para ejercer cargos públicos como presidentas municipales, síndicas y regidoras en las elecciones de 2013, 2015 y 2018 (IEEPCO, 2019: 7).

Desafortunadamente, el incremento de participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones en los municipios ha estado acompañado de casos de violencia política en el ejercicio del cargo. Las resistencias por parte de los hombres para dejar espacios que antes ocupaban se han traducido en intimidación, violencia verbal y física, ocultamiento de información y, en general, en la obstaculización de sus funciones.

Tabla 1
Mujeres electas en cargos públicos en Oaxaca en los tres últimos procesos

		Presidentas municipales	Síndicas	Regidoras
2013	Partidos Políticos	9	46	350
	Sistemas Normativos Indígenas*	8	2	92
	Total de mujeres electas	17	48	442
2016	Partidos Políticos	38	119	559
	Sistemas Normativos Indígenas*	20	18	565
	Total de mujeres electas	58	137	1,124
2018	Partidos Políticos	52	104	410
	Sistemas Normativos Indígenas*	21	21	595
	Total de mujeres electas	73	125	1,005

Fuente: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Memoria del Primer Encuentro de Síndicas Municipales.

Desde 2016, en el estado empezaron a ser visibles casos de mujeres que en el ejercicio del cargo denunciaron ser víctimas de este tipo de violencia. Quienes denunciaron desempeñaban diferentes cargos en los cabildos, fueron presidentas municipales, síndicas o regidoras. Las primeras denuncias que se hicieron públicas fueron de síndicas municipales, quienes señalaron conductas como ocultamiento de información, falta de convocatoria a las sesiones de cabildo, negativa de pago de dietas, de recursos materiales como oficinas, y de recursos humanos como personal para el desempeño de sus funciones. Además de intimidación, presión para la firma de documentos en blanco, ocultamiento de la cuenta pública del municipio, amenazas, entre otros.

En esta situación se encontraron Yareli Cariño López, síndica procuradora del municipio de Pinotepa Nacional; Erika Molina López, síndica de Santo Domingo Zanatepec; Herminia Quiroz Alavés, síndica en el municipio de San Juan Colorado; Petrona Desalez Velásquez, síndica de San Pedro Huilotepec; Yolanda Méndez Hernández, síndica de San Martín Zacatepec, y Xóchitl Aguirre Méndez, síndica de Santa Cruz Tacache de Mina. En la mayoría de los casos, el presidente municipal fue quien ejerció la violencia política en razón de género,² así como algunos integrantes del cabildo.

En 2019 se presentaron nuevas denuncias, de acuerdo con un informe del Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca. Seis presidentas municipales y tres síndicas denunciaron ser víctimas de violencia política en razón de género (OPPMO, 2019). Los agravios eran similares a los que se dieron a conocer en 2016.

La perspectiva de género en el funcionamiento del cabildo

La presidencia municipal y la sindicatura son dos figuras relevantes en los ayuntamientos por las funciones que desempeñan y las responsabilidades que les son encomendadas, sin embargo, la relación entre estos dos cargos adquiere un enfoque distinto si se considera que de acuerdo con la normatividad electoral vigente debe existir alternancia de sexos en las posiciones del cabildo. Si el primer concejal es mujer, el siguiente concejal deberá ser hombre, y así en forma sucesiva hasta agotar las candidaturas del segmento.

Art. 182. Se garantizará la alternancia de género en el registro de las planillas para hacer efectivo el principio constitucional de paridad de género. La alternancia deberá verse reflejada en la composición de la planilla, si el primer concejal es mujer, el siguiente concejal deberá ser hombre y así en forma sucesiva hasta agotar las candidaturas del segmento, dándose el mismo número de integrantes mujeres que

2 Las sentencias emitidas por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca sobre violencia política en razón de género en estos casos están disponibles en el siguiente enlace: <http://genero.teoax.org/>

de hombres. Si la lista es encabezada por un hombre se seguirá el mismo principio (LIPEO, 2016).

En este sentido, si la presidencia municipal es ocupada por un hombre, la sindicatura debe ser ejercida por una mujer. Resulta entonces necesario hacer un análisis del funcionamiento de los cabildos desde una perspectiva de género, entendiendo ésta como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y al mismo tiempo como una forma primaria de significar relaciones de poder (Scott, 1990: 289). Con la alternancia de cargos, la relación entre quien desempeña la presidencia municipal y la sindicatura tiene dimensiones simbólicas y sociales distintas del ejercicio del poder.

Cuando las presidentas municipales y las síndicas realizan las denuncias de violencia política señalan que son los síndicos o presidentes municipales quienes intentan usurpar sus funciones u obstaculizar el trabajo. No existe ningún caso contrario, es decir, que un presidente municipal o un síndico denuncie que las mujeres que ocuparon el segundo lugar de la planilla tengan este tipo de conductas. ¿Qué motiva entonces este escenario?

Un primer elemento de análisis tiene que ver con los roles de género que prevalecen aún después de la paridad. Tal como lo señala la literatura sobre el tema, la diferencia sexual se convirtió en una desigualdad para que las mujeres pudieran desempeñarse en los ámbitos público y político. Los roles de género asociados a las mujeres son el trabajo doméstico, la crianza y el cuidado de la familia, mientras que los roles de los hombres involucran actividades fuera del hogar en el ámbito público y el trabajo productivo. Estas diferencias fueron identificadas gracias a los aportes teóricos de la teoría de género (García, 1993: 5).

Las presidentas municipales y las síndicas confrontan estos roles al intentar ejercer las funciones de los cargos por los que resultaron electas. Ante ello no se hace esperar la respuesta de un sistema patriarcal que exige a las mujeres

cumplir los roles y estereotipos que les han sido construidos socialmente. Los estereotipos también son relevantes. La política ha sido masculina, demanda actitudes de liderazgo, valentía, poder, lógica, agresividad, todos estos estereotipos masculinos. Por ende, en los cabildos se reproducen actitudes, valores, símbolos culturales y patrones institucionales masculinizados (García, 2013: 12). En este sentido, cuando las mujeres acceden a estos espacios son vistas y tratadas como intrusas.

De hecho, una de las principales críticas de la estrategia de igualdad de oportunidades en la que se basa el principio de paridad es que sólo crea un piso de igualdad, pero este tipo de medidas no impacta en las reglas informales, las reglas de comportamiento y las estructuras que prevalecen en este caso en la esfera política (Subiñas, 2013: 39).

Respecto de las síndicas, el artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca refiere 21 responsabilidades que deben asumir, entre éstas, las más importantes tienen que ver con ser representantes jurídicas del municipio, responsables de vigilar la debida administración del erario y del patrimonio municipal, así como de realizar las primeras diligencias de averiguación previa. Es decir, supone tareas de representación jurídica, cuidado de los recursos económicos y labores de seguridad, que contrastan, todas, con los estereotipos femeninos. La seguridad, el ingreso y el acceso a lo legal han sido históricamente actividades de los hombres.

No menos importante es destacar que derivado de la alternancia, ocho de los 10 municipios más importantes en Oaxaca, en términos de población y recursos económicos, tiene síndicas municipales, lo que representa enormes retos para las mujeres, quienes hasta la llegada de la paridad no habían participado en estos cargos de elección.

Tabla 2

Municipios más grandes de Oaxaca, población y sexo de quien desempeña la sindicatura

Municipio	Población	Sexo
Oaxaca de Juárez	264,251	Mujer
San Juan Bautista Tuxtepec	162,511	Mujer
H. C. Juchitán de Zaragoza	98,043	Mujer
Santa Cruz Xoxocotlán	93,188	Mujer
Salina Cruz	89,211	Mujer
H.C. de Huajuapán de León	77,547	Hombre
Santo Domingo Tehuantepec	64,639	Hombre
Santiago Pinotepa Nacional	53,148	Mujer
Santa Lucía del Camino	49,459	Mujer
San Pedro Mixtepec	48 336	Mujer

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI y del IEEPCO.

La histórica segregación del ámbito político ha hecho que las mujeres tengan menor experiencia en conocer las funciones de los cargos; además, la falta de capacitación previa por parte de los partidos políticos ha fomentado que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, por ejemplo, cuando se les obliga a firmar hojas en blanco o dar el visto bueno a la cuenta pública sin conocer los montos recibidos y gastados.

Al igual que el acoso laboral es un determinante para que las mujeres abandonen los puestos de trabajo, la violencia política es un factor que las hace renunciar a los cargos de elección –que ganaron en las urnas de forma legítima–, o bien fomenta que no quieran volver a participar en dicho espacio una vez que concluyen sus cargos. Se trata de un problema público que hay que atender.

La Red de Síndicas Municipales de Oaxaca

Dada la complejidad de los problemas sociales, ha sido necesario transitar a un esquema de gobernanza, entendida ésta como un nuevo método o forma de gobernar a través de la coordinación de actores interdependientes. El modelo implica una forma distinta de solucionar los asuntos públicos; la frase que resume de forma más clara el esquema es retomada por la Dra. Zaremborg (2013): “ni jerarquías, ni mercados: redes”.

El gobierno por sí solo ha sido incapaz de dar respuesta a todas las problemáticas, incluida la violencia política en razón de género, por lo que ha sido necesaria la intervención de otros actores que sumen en la solución de este escenario que perpetúa la desigualdad entre hombres y mujeres en la esfera política.

Con esta visión, las instituciones integrantes permanentes del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Oaxaca (OPPMO),³ a solicitud del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), consideraron trascendente impulsar la creación de una Red de Síndicas Municipales, que se materializó a través de un primer encuentro de mujeres que desempeñaban este cargo.

En la red participan síndicas electas por partidos políticos en el proceso electoral de 2018, quienes entraron en funciones el primero de enero de 2019, y las síndicas que desempeñan el cargo en los municipios de sistemas normativos indígenas; en total se cuenta con 53 participantes. También son partícipes las instituciones permanentes del OPPMO (SMO, TEEO, IEEPCO), así como institucionales gubernamentales (Secretaría General de Gobierno de la entidad y el Comité de Planeación del Desarrollo).

3 Los integrantes permanentes son el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, la Secretaría de las Mujeres de Oaxaca y el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. El Observatorio se creó el 5 de marzo de 2017 con la firma del Convenio de Colaboración.

De acuerdo con la tipología de Rhodes y Marsh (1992) que distingue entre comunidad política y redes de asuntos, la Red de Síndicas de Oaxaca es una comunidad política, pues el número de participantes es limitado (mujeres que ejercen dicho cargo) y hay un interés específico, el cual es dotar a las síndicas de información y capacitaciones que les permitan prevenir casos de violencia política y desempeñar el cargo.

En cuanto a la integración, la frecuencia con que interactúan entre las participantes es alta, se comparten valores básicos y los resultados persisten en el tiempo. Respecto a los recursos de la red, es una relación de intercambio de información, conocimientos, buenas prácticas, formación y empoderamiento. Hay deliberación entre las instituciones integrantes del OPPMO y las síndicas, así como un equilibrio de poder. Hasta el momento ha sido un juego de suma positiva lo que ha permitido que la comunidad persista.

Capacitación a síndicas municipales a través de la red

A la fecha se han impartido dos capacitaciones a las síndicas municipales en funciones. La primera tuvo lugar el día del primer encuentro. La segunda se realizó unos meses después, cuando ya estaba conformada la red. Las capacitaciones representan una acción preventiva para evitar casos de violencia política en razón de género; además, sirven para el fortalecimiento de capacidades en el desempeño de los cargos y por tanto para el empoderamiento de las mujeres.

Si bien la finalidad del OPPMO no es la de fungir como centro de capacitación, se observa una ausencia de acciones o instituciones en Oaxaca que tengan dicho objetivo. Por ello, se ha asumido la responsabilidad de realizar acciones para promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y reducir las brechas en la participación de las mujeres en los espacios públicos y de toma de decisiones.

No obstante, como buena práctica es importante que en el futuro se institucionalice este tipo de capacitaciones para todos los cargos de elección a nivel municipal, y que sean impartidas por las instancias correspondientes. Es sumamente recomendable que de forma previa a los comicios los partidos políticos capaciten a las mujeres militantes en temas de ejercicio de los cargos, lo que reduciría las desventajas que ha tenido como consecuencia la subrepresentación de las mujeres.

La primera capacitación se realizó el 14 de marzo de 2019 y contó con la presencia de 39 de un total de 106 síndicas; 38 fueron electas por partidos políticos y una por sistemas normativos indígenas. También participaron titulares de diferentes dependencias gubernamentales; autoridades electorales, mujeres que desempeñaron el cargo de sindicatura con anterioridad, así como representantes de la Red de Síndicas de Morelos, quienes compartieron su experiencia en la creación de redes para mujeres.

Durante el encuentro se escucharon los testimonios de otras mujeres que habían desempeñado el cargo con anterioridad, para ello el OPPMO convocó a síndicas tanto de municipios urbanos como rurales, pues si bien las tareas de la sindicatura son legalmente las mismas en ambos casos, los contextos, dinámicas, retos y obstáculos son distintos en un espacio y en otro. Era necesario que conocieran las experiencias en ambos escenarios.

De igual forma, se contó con la presencia de la expresidenta de la Red de Síndicas de Morelos, quien fue una de las fundadoras de esa red; compartió la experiencia de cómo surgió esta iniciativa, así como algunas de las acciones más importantes que se han originado en la red.

Las tres síndicas que participaron como ponentes fungieron en dicho cargo en los municipios de Oaxaca de Juárez, Ocotlán de Morelos y San José Tenango. En cuanto a Oaxaca de Juárez, es la capital del estado y tiene la población más grande de todos los municipios, la PEA es de más de 50%, es de los espacios donde menos personas se identifican como indígenas (39%)

y donde menos hablan lengua indígena, sólo 8% así lo manifestó en la Encuesta Intercensal de 2015.

Ocotlán de Morelos es un municipio urbano, tiene 43% de población indígena, no obstante, sólo 3% habla lengua indígena. La PEA es de 47%, la población es de poco más de 21 mil personas. El tercer municipio es San José Tenango, rural, con 98% de población indígena y 96% que habla alguna lengua indígena. Como podemos observar, las diferencias en los tres municipios son considerables tanto en el tamaño poblacional como en las características sociodemográficas.

Tabla 3
Municipios de las síndicas ponentes

Municipio	Tipo	Población	PEA %	Población indígena %	Habla lengua indígena %	Promedio de hijos
Oaxaca de Juárez	Urbano	264,251	53	39	8	1.3
Ocotlán de Morelos	Urbano	21,676	47	43	3	1.6
San José Tenango	Rural	18,316	37	98	96	2.5

Fuente: INEGI, Panorama sociodemográfico de Oaxaca 2015. 2016, disponible en shorturl.at/aexMO

Entre los temas que las síndicas dieron a conocer destacaron los siguientes:

1. Uno de los momentos más importantes para la sindicatura es la primera sesión de cabildo, la cual se celebra el 1 de enero del año que entran en funciones. En esa sesión se decide, por ejemplo, el tipo de modelo que se implementará en el cabildo, las dietas y otros acuerdos relevantes, por lo que es imperativo que las mujeres electas asistan a ella.

2. Se ha detectado que en esta primera sesión de cabildo es donde surgen las renunciaciones de algunas mujeres o se dan cambios en las posiciones de síndicas a regidoras, por ello, las instituciones gubernamentales tienen que estar atentas e implementar protocolos para denunciar estos casos de manera oportuna y observar si dichas renunciaciones o cambios no son producto de violencia política en razón de género.
3. El municipio de Oaxaca de Juárez, como otros con mayor población en el estado, cuenta con dos sindicaturas: la hacendaria y la procuradora; en estos casos las síndicas electas deben conocer las funciones de ambos cargos, pues en caso de que el cabildo así lo decida tendrán que desempeñarlas simultáneamente.
4. Es necesario estudiar el marco legal que rige a los municipios, en específico la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, en el artículo 71, donde se enlistan las responsabilidades que debe asumir la sindicatura. También se debe tomar en consideración el Bando de Policía vigente.
5. Es indispensable documentar todos los expedientes recibidos en el libro de gobierno, de esta forma se precisan responsabilidades y también se abona a la transparencia del ejercicio del cargo.
6. Se sugiere tener una bitácora y una agenda de trabajo. En la bitácora se hace referencia a todos los documentos que se firman, lo que permite tener un mejor control y seguimiento. La agenda de trabajo permite programar citas y atenderlas de forma profesional y ordenada.
7. Otro tema trascendente es el cuidado de las cuentas económicas de los municipios, por cada peso gastado tiene que haber tres pesos de respaldo para no generar problemas de endeudamiento en los ayuntamientos.

8. Conocer la cuenta pública es otra de las tareas relevantes de la sindicatura. La falta de información contribuye a que las mujeres sean más vulnerables a incurrir en delitos o malas prácticas, tales como la firma de papeles en blanco, por eso es necesario conocer las funciones y responsabilidades del cargo.
9. En los municipios que no tienen ministerio público, la sindicatura debe hacer los primeros trabajos de diligencia, por ello hay que capacitarse en el tema, tener claro cómo se hacen las diligencias, qué formatos hay que llenar y cómo hacer los informes y procedimientos.
10. La Comisión de Hacienda está conformada por la sindicatura, la presidencia municipal y la regiduría de hacienda, es indispensable saber cuándo sesiona, los temas a tratar y cuál es la participación de las síndicas en dicho espacio.
11. Otra buena práctica tiene que ver con formalizar los procesos, exigir que las convocatorias a las sesiones de los cabildos se hagan por escrito, solicitar el orden del día correspondiente de manera anticipada, no fomentar prácticas informales que abonen a que las mujeres no puedan documentar alguna falta de convocatoria y de conocimiento de temas a tratar.
12. Una buena práctica es definir un día específico para realizar las sesiones de cabildo. Esta medida favorece sobre todo a las mujeres, pues no se debe ignorar el hecho de que siguen siendo quienes realizan la mayor cantidad de trabajo doméstico y de cuidado, por lo tanto, las reuniones de cabildo que se realizan muy tarde o en fines de semana son motivo de exclusión de la esfera pública.
13. Las mujeres que ejercen los cargos deben estar abiertas a la posibilidad de asistir a terapia psicológica, pues el ambiente y las dinámicas del municipio implican muchas cargas emocionales que no siempre

son tratadas adecuadamente y que dejan estragos en la salud de manera posterior.

14. Es común que se generen altas expectativas con la llegada de mujeres a los cargos, sobre todo con las que ejercen el cargo por primera vez, lo cual conlleva mayor escrutinio público y presión para dar resultados. El nivel de exigencia es mayor para las mujeres que para los hombres y ello debe ser tomado en cuenta por las mujeres para poder manejar dichas situaciones.
15. La violencia política en razón de género a veces es sutil, como por ejemplo, la falta de presupuesto para el área y la exclusión de espacios de toma de decisión. Reconocer que se está frente a una situación de violencia no es fácil ni rápido, por eso es necesario que las mujeres cuenten con información y otras herramientas como acompañamiento institucional para identificar estos escenarios y denunciarlos.
16. Es relevante conocer las tradiciones de la comunidad. Por ejemplo, en algunos municipios le corresponde a la sindicatura hacer el nombramiento de las mayordomías, topiles y hermandades, por lo que existe una mezcla entre tradiciones y derecho positivo.
17. Es necesario conocer los recursos con los que cuenta el municipio, se debe identificar los ingresos que llegan por Ramo 33, Ramo 28, el Fondo 3 y 4, ya que al llegar al cargo esta información es poco conocida.
18. Los grupos delictivos representan una amenaza para el ejercicio del cargo. En este contexto donde más mujeres han accedido a los puestos del cabildo, la inseguridad representa un obstáculo adicional para su desempeño. Las mujeres cuentan con menos redes de protección y ellas y sus familias son amenazadas de muerte; tampoco tienen información necesaria sobre las instituciones a las que

deben acudir en estos casos, y los policías municipales muchas veces no cumplen el perfil necesario para garantizar su seguridad.

19. Es relevante que las síndicas electas participen activamente en las sesiones de cabildo y expongan las problemáticas que presentan los municipios.
20. Se debe hacer un informe de labores donde se describan todas las actividades realizadas por la sindicatura, de esta forma queda documentada la actuación de las primeras mujeres que ejercieron dicho cargo público.

Segunda capacitación

El siguiente paso de la Red de Síndicas fue crear un grupo de WhatsApp, donde con reglas claras se definió cuál sería la forma de trabajo del grupo, así como las siguientes actividades enfocadas en temas específicos de capacitación.

Las reglas del grupo incluyen compartir únicamente contenido que sea de utilidad para sus funciones. A través de ese medio se puede tener mayor cercanía y respuesta rápida con las autoridades. El espacio sirve para informar sobre foros, conferencias, encuentros, mesas de discusión y análisis que tengan que ver con los municipios y la participación política de las mujeres. Una de las reglas importantes es el respeto a la participación de las integrantes; además, se estableció que era un grupo de participación voluntaria. En ese momento se definió la fecha de la jornada de capacitación.

La jornada de capacitación se realizó el 6 de junio con temas específicos sobre las funciones de la sindicatura. Se diseñó un programa que involucró a seis instituciones: al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, la Fiscalía General del Estado, la Universidad de la Sierra Sur, la Contraloría, el Archivo General del Estado y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Cada institución impartió temas específicos

sobre el funcionamiento del ayuntamiento y las funciones de la sindicatura. Los temas de la capacitación integral fueron los siguientes:

1. Gobierno municipal y funciones jurídicas del municipio
2. Funciones de la sindicatura como auxiliares del Ministerio Público
3. Obligaciones municipales
4. Bando de Policía
5. Declaración patrimonial de servidores públicos, Contraloría
6. Archivo
7. Transparencia

A la capacitación asistieron 50 síndicas, lo que representa la mitad de las mujeres electas; gracias a la información recabada por el OPPMO, en esta actividad es posible corroborar algunos datos sociodemográficos de las asistentes.

La edad promedio de las síndicas es de 43 años, las más jóvenes tienen 28, mientras que las de más edad tienen entre 62 y 65 años. Considerar este dato es relevante para verificar si existe o no un impacto del ciclo reproductivo en la participación política de las mujeres oaxaqueñas.

Hay otros estudios realizados en municipios, como el de María Arboleda (1993: 30), el cual refiere que la participación de las mujeres en política inicia mucho después que la de los hombres, pues primero tienen que terminar con sus labores de crianza; las mujeres que participan en política son generalmente mayores respecto de los hombres. De acuerdo con datos del INEGI, la edad promedio para tener hijos en Oaxaca es entre 20 y 23 años, por lo que podemos observar un efecto de ciclo reproductivo en la participación política de las síndicas en Oaxaca.

El 80% de las síndicas electas no habla lengua indígena, y del 20% que sí lo hace, las lenguas más comunes son mazateco, mixteco y zapoteco. Este dato también es importante para conocer el tipo de perfiles que están siendo

elegidos por los partidos políticos para postular las candidaturas; nos habla de interseccionalidad en la participación política de las mujeres oaxaqueñas.

La interseccionalidad como herramienta analítica de los estudios de género permite estudiar y entender las diversas formas en las cuales el género se entrecruza y combina con otras identidades y cómo esto puede ser fuente de experiencias opresivas o de privilegio. En este caso se traslapa el racismo y el sexismo. Las mujeres enfrentan obstáculos para participar en política no sólo por el hecho de ser mujeres, sino también por ser indígenas.

El 80% de las síndicas electas no había tenido cargos previos dentro del cabildo, algunas refirieron haber trabajado en el DIF municipal o en cargos comunitarios, pero no dentro del cabildo de los municipios, por lo que se trata de mujeres que por primera vez desempeñarían las funciones. Nuevamente llama la atención la falta de capacitación de los partidos políticos a dichas mujeres.

Conclusiones

La protección de los derechos políticos de las mujeres es más efectiva si se hace en colaboración con otras dependencias. Ante los intentos por frenar la participación de las mujeres en los espacios públicos de toma de decisiones, debe haber respuestas efectivas e institucionales, claras y contundentes.

Garantizar que las mujeres puedan ejercer los cargos sin ser víctimas de violencia política en razón de género es sin lugar a dudas uno de los desafíos más importantes de las democracias en América Latina, pues sin representación de todos los grupos sociales, no puede haber democracia.

Limitar la participación de las mujeres en la política no afecta únicamente a esas mujeres sino a la sociedad en su conjunto. En este sentido, es importante que las instituciones actúen en forma coordinada con los medios

disponibles para brindar herramientas a las mujeres que contribuyan a su mejor desempeño en los cargos públicos: No sólo se trata de llegar a los cargos, sino de mantenerse e impulsar liderazgos femeninos desde lo local. Se debe empezar a pensar en acciones tanto reactivas como preventivas que impidan este tipo de escenarios.

En este sentido, la experiencia de la creación de la Red de Síndicas de Oaxaca puede ser importante para otros estados que podrían replicar y formar comunidades de mujeres aliadas. Es evidente la ausencia de capacitación por parte de los partidos políticos a las mujeres candidatas y electas, lo cual las coloca en escenarios de vulnerabilidad. Ante esta carencia, los Observatorios de Participación Política de las Mujeres en las entidades pueden ser parte de estas nuevas estrategias basadas en un enfoque de gobernabilidad.

La riqueza de este trabajo es la identificación de dinámicas organizacionales y estructuras marcadas por diferencias de sexo, todas ellas construcciones sociales y no “naturales” que entre todas y todos podemos modificar, porque sólo así tendremos democracias paritarias, democracias plenas.

Bibliografía

Arboleda, M. (1993), *El espacio posible, mujeres en el poder local*, Isis Internacional, UILA-CELCADEL, Chile, 20-42.

Cárdenas, G. (2017), “El principio de la paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017”, en *Debate Feminista*, disponible en shorturl.at/pvQ67

Congreso de Oaxaca (2017), Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2018/LIPEEO%202018.pdf>

EuroGender (1992), *Declaración de Atenas*, disponible en <https://eurogender.eige.europa.eu/posts/athens-declaration-1992>

García Prince, E. (1993), *¿Qué es Género? Conceptos básicos*, Diplomado Básico en Políticas Públicas y Género, Flacso sede México.

_____ (2013), *Conceptos y herramientas básicas del análisis de género*. Diplomado Básico en Políticas Públicas y Género, Flacso sede México.

IEEPC (2015), Lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en el registro de candidatas y candidatos, disponible en http://www.ieepco.org.mx/archivos/images/biblioteca_digital/PDFs/2015/01A_LINEAMIENTOS_PARIDAD_DE_GENERO.pdf

IEEPCO (2019), *Primer Encuentro de Síndicas Municipales de Oaxaca*, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2019/memoriasindicadas2019.pdf>

IMPEPAC (2014), Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos, disponible en <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/codigos/pdf/CIELECTORMO.pdf>

_____ (2015), Acuerdo IMPEPAC/CEE/005/2015, del Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación ciudadana, aportación: por el que se aprueba el criterio para la aplicación de la paridad de género en la integración de las planillas de candidatos a presidente municipal y síndico propietario y suplentes, respectivamente, disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCCEE0052015.pdf>

INE (2016), Acuerdo del Consejo General INE/CG80/2016, disponible en https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/84896/CGex201602-19_rp_4_uZNy8Hj.pdf?sequence=1&isAllowed=y

INEGI (2015), *Panorama sociodemográfico de Oaxaca 2015*, disponible en shorturl.at/aexMO

Llanos, B. (2013), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*, Lima, Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), OAS.

Peña, B. (2019), *Reforma Política Electoral en México. La paridad de género en candidaturas a cargos de elección popular. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*, Washington, D.C., Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA), disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/02/blanca-olivia-pec3b1a-genero.pdf>

Rhodes, R. y D. Marsh (1992), "Policy Networks in British Politics: a critique of existing approaches", en D. Marsh, y R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*. Oxford, Oxford University Press.

Sala Regional Distrito Federal (2015), Juicio de Revisión Constitucional Electoral SDF-JRC-17/2015 y acumulados, disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JRC-0017-2015.pdf>

Scott, J. (1990), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en N. Amelang (ed.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, Valencia, Alfonsel Magnánim.

Subiñas, M. (2013), *Guía 4. Género y Organización en Políticas Públicas con Perspectiva de Género*, Flacso sede México.

TEEO (2019), *Avances Jurídicos*, disponible en <http://genero.teoax.org/index.php/avances-juridicos>

TEJF (2015), SUP-REC-46/2015, disponible en <https://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REC/SUP-REC-00046-2015.htm>

TEM (2015), Recurso de Apelación RAP/012/014/015/2015 y Acumulados, disponible en <http://www.teem.gob.mx/resoluciones/2015/RAP-012-014-015-2015.pdf>

TEPJF (2016a), Recurso de Apelación. SUP-RAP-118/2016, disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2016-05-11/sup-rap-0118-2016.pdf>

_____ (2016b), *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, disponible en https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf

Capítulo 7

La paridad de género en el estado de Guerrero. Acciones formales y resultados del periodo 2014-2018

Cintha Citlali Díaz Fuentes*

Introducción

El presente capítulo tiene el propósito de exponer, desde una perspectiva analítica y cuantitativa, lo acontecido con la aplicación del principio de paridad de género en el estado suriano de Guerrero con motivo de la reforma político-electoral del año 2014. En este sentido, se hace un estudio del periodo comprendido de 2014 a 2018. El principio al que hacemos referencia se ha definido así:

[...] es un principio constitucional que tiene como finalidad la igualdad sustantiva entre los sexos, que adopta nuestro país como parte de los compromisos internacionales que ha adquirido con el objeto de que los derechos político-electorales de las y los ciudadanos se ejerzan en condiciones de igualdad.

* Correo electrónico: cinthya.diaz@iepcgro.mx. Se agradece al área de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Organización Electoral del IEPC Guerrero, por la facilidad en el acceso a los datos y con ello poder construir el presente trabajo.

La paridad es una medida permanente para lograr la inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública (Alfonzo, 2016: 1).

Se debe poner de manifiesto que, a raíz del “reducido fomento y participación política” del género femenino en los diferentes procesos electivos, se debieron establecer medidas denominadas *acciones afirmativas*; éstas se han definido en términos de alcances, naturaleza y materialidad por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la siguiente manera:

ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN [...] Constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.¹

ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES [...] se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que

1 Ver Jurisprudencia 30/2014, disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,30/2014>

las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.²

PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES [...] se advierte que la paridad y las acciones afirmativas de género tienen entre sus principales finalidades: 1) garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, 2) promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección popular, y 3) eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural. En consecuencia, aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio. Lo anterior exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres. Una interpretación de tales disposiciones en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de dichas normas y a la finalidad de las acciones afirmativas, pues las mujeres se podrían ver limitadas para ser postuladas o acceder a un número de cargos que excedan la

2 Ver Jurisprudencia 11/2015, disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&Word=Jurisprudencia,11/2015>

paridad en términos cuantitativos, cuando existen condiciones y argumentos que justifican un mayor beneficio para las mujeres en un caso concreto.³

Para cumplir con el propósito, este estudio se divide en tres apartados. En primer lugar se presenta una síntesis en la que se establece el contexto y la evolución de la paridad de género; en la parte medular se analizan las acciones formales que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC Guerrero), precisó para cumplir con el principio de paridad de género, así como los resultados de dichas acciones en los procesos electorales de 2014-2015 y 2017-2018. Finalmente, se presentan las conclusiones producto del análisis cuantitativo y de las acciones definidas por el IEPC Guerrero.

Contexto y evolución del principio de paridad de género

En México, las mujeres han constituido un sector invisibilizado de la sociedad y al que se le considera “vulnerable”, además de que históricamente se le ha excluido de la esfera pública. Lo anterior, a consecuencia de roles previamente establecidos y heredados de un sistema machista o patriarcal. Para enfrentar esta situación de desventaja, desde 1993 se han implementado medidas para buscar reducir la brecha de desigualdad en la participación entre mujeres y hombres en la vida política de nuestro país; en ese año se previó por primera vez que los partidos políticos promovieran una mayor participación de las mujeres en la vida democrática nacional.⁴

Una de las figuras que iniciaron con la búsqueda de representación y participación política de las mujeres fue la cuota de género, que pasó por tres etapas.

3 Ver Jurisprudencia 11/2018, disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2018&tpoBusqueda=S&sWord=principio,de,paridad,de,genero>

4 En la historia democrática de México sólo nueve mujeres han sido gobernadoras, la primera en 1979 en el estado de Colima, y las más recientes en Sonora y en la Ciudad de México. Dato retomado de la página del Gobierno de México, disponible en <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-to-do-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>

En la primera etapa, comprendida de 1996 a 2002, la cuota “sugería” a los partidos políticos un límite del 70% de las candidaturas postuladas a un mismo género. En la segunda, de 2002 al 2007, la cuota pasó a ser obligatoria: por lo menos 30% de las candidaturas postuladas por los partidos políticos debería ser para el género femenino. Por último, en la etapa de 2007 al 2014 se estableció como cuota obligatoria el límite del 60% de los candidatos postulados por el mismo género, por cada partido político; fue entonces cuando aumenta al 40% las candidaturas para el género femenino.

La reforma constitucional y legal de 2014 introdujo el principio de paridad de género en la integración de las listas de candidaturas, retomando algunos criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre ellos, la obligación de integrar las fórmulas de candidaturas con personas del mismo género, con el propósito de reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres, pero, sobre todo, de lograr una participación plena y efectiva de este sector de la población que históricamente ha sido discriminado y relegado. En este sentido, a partir de 2014, las cuotas de género fueron sustituidas por la regla de la paridad de género, la cual implica que los partidos políticos tienen la obligación constitucional de integrar sus listas de candidaturas con 50% de mujeres y 50% de hombres.

Aunado a lo anterior, el 6 de junio de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional de los artículos 2º, 4º, 34, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 en materia de paridad de género, a la que denominó paridad en todo. Con esta reforma el Estado mexicano se compromete de forma oficial y contundente a llevar a la realidad que las mujeres y los hombres obtengan de forma paritaria cargos de elección popular, así como espacios en los poderes constituidos del Estado, tanto a nivel local como municipal, y en los órganos autónomos.⁵

5 Para ver y asimilar que la reforma era y es necesaria, retomamos algunos datos de la página del Gobierno de México (<https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>), en donde se muestra la marcada desigualdad entre el género femenino y el masculino: durante las pasadas elecciones de 2018, de 48 candidaturas a la gubernatura en nueve entidades, únicamente 11 fueron de mujeres. En más de 40 años y hasta la

Finalmente, el Pleno del tribunal constitucional de nuestro país y garante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció el 4 de octubre de 2019 una jurisprudencia en relación con el enfoque del principio de paridad de género desde el ámbito de las entidades federativas, en los siguientes términos: “El principio previsto en el artículo 41, fracción i, párrafo segundo, de la Constitución federal, trasciende a la integración de los órganos legislativos de las entidades federativas”.⁶

Acciones formales en relación con la paridad de género en Guerrero

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Más tarde, el 23 de mayo del mismo año se publicaron las leyes secundarias en la materia (la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos). El Congreso de Guerrero armonizó la Constitución Política de la entidad y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local, a fin de establecer las reglas para garantizar que los partidos políticos postulen candidaturas en condiciones de igualdad de género. En la tabla siguiente se plasman las disposiciones que se armonizaron en la legislación de estado.

administración anterior, de un total de 236 integrantes de los gabinetes del gobierno federal, sólo 23 mujeres habían ocupado el cargo de secretarías de Estado. En 2017, sólo 17% de las secretarías de Estado tenían como titular a una mujer, mientras que en 83% de las secretarías el titular era hombre. Actualmente, en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se concretó la paridad con ocho mujeres y ocho hombres en el gabinete. En cuanto al Poder Judicial Federal, en el caso del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las mujeres representan sólo el 18%; en la Sala Superior del Tribunal Electoral el 28%” de sus integrantes son mujeres magistradas; mientras que en el Consejo de la Judicatura Federal las consejeras suman cerca de 29% del total de quienes lo integran.

6 Tesis: P./J. 11/2019 (10a.). Número de registro: 2020747, disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx>

Tabla 1
Análisis comparativo de los preceptos reformados

Normativa	Artículos	Disposición legal
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 41, Base I, párrafo segundo	<p>[...]</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales (DOF 10-02-2014).</p>
Ley General de Partidos Políticos	Artículo 3, numerales 4 y 5	<p>4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.</p> <p>5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (DOF 23-05-2014).</p>
	Artículo 25, inciso r)	<p>Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales (DOF 23-05-2014).</p>
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Artículo 232, numerales 3 y 4	<p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estado y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros (DOF 23-05-2014).</p>

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

Normativa	Artículos	Disposición legal
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero	Artículo 34, numeral 4	<p>Son fines esenciales de los partidos políticos:</p> <p>4. Garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores del Congreso del Estado y la integración de los Ayuntamientos (Reforma publicada el 29 de abril de 2014).</p>
	Artículo 37, fracción IV	<p>Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>IV. Registrar candidaturas, observando el principio de paridad, con fórmulas compuestas por personas del mismo género propietarios y suplentes; (Reforma publicada el 29 de abril de 2014).</p>
Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado Guerrero	Artículo 114, fracción XVIII	<p>Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>XVIII. Garantizar el registro de candidaturas a diputados, planilla de ayuntamientos y lista de regidores, así como las listas a diputados por el principio de representación proporcional, con fórmulas (sic) compuestas por propietario y suplente del mismo género, observando en todas la paridad de género y la alternancia;</p> <p>Para efecto de lo anterior, en candidaturas para Ayuntamientos, el candidato a síndico deberá ser de género distinto a presidente, continuando la alternancia en la lista de regidores que se iniciará con un candidato de género distinto al síndico o segundo síndico (Reforma publicada el 30 de junio de 2014).</p>
	Artículo 269	<p>Los partidos políticos, las coaliciones y los ciudadanos tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular del Estado.</p> <p>En todos los casos se promoverá y garantizará la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado y los Ayuntamientos (Reforma publicada el 30 de junio de 2014).</p>
	Artículo 272, fracciones I, II y III	<p>I. Las candidaturas a diputados de mayoría relativa serán registradas por fórmulas, integradas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, en las cuales los partidos políticos deben promover y garantizar la paridad entre géneros.</p>

Continúa...

Normativa	Artículos	Disposición legal
Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado Guerrero	Artículo 272, fracciones I, II y III	<p>II. Las candidaturas a diputados de representación proporcional serán registradas en una lista, integrada por fórmulas de propietario y suplente del mismo género, en la cual los partidos políticos tienen la obligación de alternar las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidatos.</p> <p>III. Las candidaturas edilicias serán registradas por planillas que estarán formadas por los candidatos a Presidente y Síndico o Síndicos y una lista de candidatos a regidores de representación proporcional, por cada propietario se registrará un suplente del mismo género, en la cual los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de género en la postulación de candidaturas (Reforma publicada el 30 de junio de 2014).</p>

Fuente: Elaboración propia, tomando de referencia la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Una vez armonizada la legislación en la entidad, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC Guerrero), en uso de la facultad reglamentaria establecida en la ley, realizó las siguientes modificaciones formales para la aplicación del principio de paridad de género. Al respecto, se analizaron los dos últimos procesos electorales (después de la reforma de referencia).

A. Proceso electoral de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos 2014-2015

1. Criterios para el cumplimiento de los principios de paridad de género y alternancia que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes deberán observar en el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios y ayuntamientos.

El 12 de marzo del 2015, el Consejo General del IEPC Guerrero, mediante el Acuerdo 052/SE/12-03-2015,⁷ emitió los “Criterios para el cumplimiento de

⁷ En contra del Acuerdo 052/SE/12-03-2015, emitido por el Consejo General del IEPC Guerrero, se presentó un Juicio Electoral Ciudadano por diversas personas al señalar que el acuerdo violaba el cumplimiento de los principios de la paridad de género y alternancia, toda vez que sólo se estableció

los principios de paridad de género y alternancia que los Partidos Políticos, Coaliciones, Candidaturas Comunes y Candidaturas Independientes deberán observar en el Registro de Candidatos a Diputados por ambos principios y Ayuntamientos”.

Los criterios hacían referencia a la paridad de género vertical en el registro de candidaturas a ayuntamientos, al establecer que “en cada tipo de municipio, los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, al momento de solicitar el registro de candidatos, deberán garantizar la paridad entre los géneros, respetando para ello la alternancia de las fórmulas tanto en las planillas como en la lista de regidores. Para efecto de lo anterior, en candidaturas para Ayuntamientos, el candidato a síndico deberá ser de género distinto al de la presidencia, continuando la alternancia en la lista de regidores que se iniciará con un candidato de género distinto al síndico (a) o segundo síndico (a)”. Para efectos de ejemplificar la manera en que se realizaría el registro en cada tipo de municipio, como Anexo al acuerdo, se adjuntaron los cinco modelos de registro por cada tipo de ayuntamiento.⁸

El 9 de abril de 2014, el Consejo General del IEPC Guerrero, mediante el Acuerdo 075/SE/09-04-2015, modificó el considerando XXXIV del Acuerdo 052/SE/12-03-2015, al establecer que “Los Partidos Políticos, Coaliciones, Candidaturas Comunes y Candidaturas Independientes al registrar sus candidaturas a ayuntamientos municipales, estarán obligados no sólo bajo el principio de la paridad de género vertical, sino también, horizontal, es decir, esto último es que 50% de las candidaturas deberán ser encabezadas por mujeres y el otro 50% deberán ser encabezados por hombres, de igual forma en las sindicaturas y las regidurías”.⁹

la obligación de respetar la paridad de género vertical, por lo que solicitaron su modificación para efectos de que en su considerando XXXIV se estableciera la obligación de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes, de registrar a sus candidatos bajo el principio de paridad de género vertical y horizontal a todas las candidaturas municipales, es decir, que 50% de las candidaturas a presidencias municipales que registren, sean encabezadas por mujeres y el otro 50% por hombres, al igual que en las sindicaturas y regidurías.

8 Ver en el apartado de anexos del presente capítulo los tipos de ayuntamientos.

9 En cumplimiento a la sentencia del 7 de abril del 2015, bajo el expediente TEE/SSI/JEC/007/2015, en que el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero ordenó al Consejo General del IEPC Guerrero modificar su considerando XXXIV para establecer la obligación de los partidos políticos,

2. Lineamientos para el registro de candidatos de diputaciones por ambos principios y ayuntamientos para el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015

El 20 de marzo del 2015, el Consejo General del IEPC Guerrero, mediante el Acuerdo 053/SE/20-03-2015, aprobó los “Lineamientos para el Registro de Candidaturas de Diputaciones por ambos principios y Ayuntamientos para el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015”, en los que se estableció la obligación a los partidos para registrar candidaturas en forma paritaria, así como la atribución del Consejo General para sancionar a los partidos con la negativa a registrar dichas candidaturas que excedieran un género en sus candidaturas, conforme a lo siguiente:

Décimo.- Las fórmulas de diputados de ambos principios, planillas y listas de regidores de representación proporcional, que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, deberán respetar la alternancia y paridad de género, según lo acordado en el Acuerdo 052/SE/12-03-2015 por el que se indican los criterios para el cumplimiento de los principios de paridad de género y alternancia que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes deberán observar en el registro de candidatos a diputados por ambos principios y ayuntamientos.

Décimo Tercero.- Si de la verificación del registro de candidaturas se detectara que el número de candidaturas de un género excede la paridad, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto aperebirá al partido político o coalición para que sustituya el número de candidatos excedentes, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al de su notificación. En caso de que el partido político o coalición requerido no ajuste el exceso de género en sus candidaturas, el Consejo General del Instituto Electoral lo sancionará con la negativa a registrar dichas candidaturas que excedan. Cuando el total de las candidaturas a registrar en las fórmulas de candidatos a Diputados

coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes que al registrar sus candidaturas a ayuntamientos municipales lo hicieran no sólo bajo el principio de la paridad de género vertical, sino también horizontal; es decir, que el 50% de las candidaturas deberán ser encabezadas por mujeres y el otro 50% deberán ser encabezados por hombres, de igual forma en las sindicaturas y las regidurías.

de Mayoría Relativa sea un número impar, no se considerará que hay un exceso en la paridad de género, si este exceso se da sólo en una unidad.

Décimo Cuarto.- Para que el Consejo General pueda aplicar la sanción relativa a la negativa a registrar las candidaturas del género que exceda, se realizará un sorteo entre las fórmulas registradas por el partido político o coalición para determinar cuáles de ellas perderán su candidatura, hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros.

La negativa del registro de candidaturas se realizará respecto a la fórmula, planilla y lista de regidores de representación proporcional completa, es decir, propietarios y suplentes.

B. Proceso electoral de diputaciones locales y ayuntamientos 2017-2018

1. Reforma a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero

El 27 de diciembre del 2016 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero* el Decreto Número 424 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, entre ellas, los artículos 114, fracción XVIII, y 272, fracción III, relativos al registro de candidaturas a cargos de elección popular, para establecer que el derecho a la participación política debe ejercerse en condiciones de igualdad, de tal modo que los partidos y las autoridades garanticen la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: por una parte, deben asegurar la paridad vertical, con la postulación de candidatos de un mismo ayuntamiento para presidencia municipal, sindicaturas y regidurías en igual proporción de géneros y, por otra, desde un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas entre los diferentes ayuntamientos que conforman el estado.

La reforma a la ley electoral local fue aprobada en los términos siguientes:

Tabla 2
Análisis comparativo de los preceptos reformados

Artículo	Antes de la reforma	Texto vigente
114, fracción XVIII	<p>Artículo 114. Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>XVIII. Garantizar el registro de candidaturas a diputados, planilla de ayuntamientos y lista de regidores, así como las listas a diputados por el principio de representación proporcional, con fórmulas compuestas por propietario y suplente del mismo género, observando en todas la paridad de género y la alternancia;</p> <p>Para efecto de lo anterior, en candidaturas para Ayuntamientos, el candidato a síndico deberá ser de género distinto al del presidente, continuando la alternancia en la lista de regidores que se iniciará con un candidato de género distinto al síndico o segundo síndico;</p>	<p>Artículo 114. Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>XVIII. Garantizar el registro de candidaturas a diputados, planilla de ayuntamientos y lista de regidores, así como las listas a diputados por el principio de representación proporcional, con fórmulas compuestas por propietario y suplente del mismo género, observando en todas la paridad de género y la alternancia.</p> <p>Para efecto de lo anterior, los partidos políticos garantizarán la paridad de género vertical y horizontal en la postulación de candidaturas para ayuntamientos; asimismo, el candidato a síndico deberá ser de género distinto al del presidente, continuando la alternancia en la lista de regidores que se iniciará con un candidato de género distinto al síndico o segundo síndico.</p>
272, fracción III	<p>Artículo 272. El registro de candidatos a diputados y a miembros de Ayuntamientos, se sujetará a las reglas siguientes:</p> <p>III. Las candidaturas edilicias serán registradas por planillas que estarán formadas por los candidatos a Presidente y Síndico o Síndicos y una lista de candidatos a regidores de representación proporcional, por cada propietario se registrará un suplente del mismo género, en la cual los partidos promoverán y garantizarán la paridad de género en la postulación de candidaturas.</p>	<p>Artículo 272. El registro de candidatos a diputados y a miembros de Ayuntamientos, se sujetará a las reglas siguientes:</p> <p>III. Las candidaturas edilicias serán registradas por planillas que estarán formadas por los candidatos a Presidente y Síndico o Síndicos y una lista de candidatos a regidores de representación proporcional, por cada propietario se registrará un suplente del mismo género, los partidos políticos garantizarán la paridad de género vertical y horizontal en la postulación de candidaturas.</p>

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

2. Lineamientos para el registro de candidatos para el Proceso Electoral Ordinario de Diputados Locales y Ayuntamientos 2017-2018

El 6 de junio de 2017, el Consejo General del IEPC Guerrero, mediante el Acuerdo 032/SE/06-06-2017, aprobó los “Lineamientos para el registro de candidatos para el Proceso Electoral Ordinario de Diputados Locales y Ayuntamientos 2017-2018”.

i. Paridad de género

Los lineamientos establecieron las reglas a las que se sujetó el procedimiento de registro de candidaturas a diputaciones e integrantes de ayuntamientos para el proceso electoral local 2017-2018, en el que se precisaron fechas, plazos, requisitos, reglas de la elección consecutiva, reglas en el procedimiento de registro, así como los pasos a seguir en caso de detectarse candidaturas que excedan en un género, como se cita a continuación:

Trigésimo séptimo. Si de la verificación del registro de candidaturas se detectara que el número de candidaturas de un género excede la paridad, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto percibirá al partido político o coalición para que sustituya el número de candidatos excedentes, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al de su notificación. En caso de que el partido político o coalición requerido no ajuste el exceso de género en sus candidaturas, el Consejo General del Instituto Electoral lo sancionará con la negativa a registrar dichas candidaturas que excedan. Cuando el total de las candidaturas a registrar en las fórmulas de candidatos a Diputados de Mayoría Relativa sea un número impar, no se considerará que hay un exceso en la paridad de género, si este exceso se da sólo en una unidad.

Trigésimo octavo. Para que el Consejo General pueda aplicar la sanción relativa a la negativa a registrar las candidaturas del género que exceda, se realizará un sorteo entre las fórmulas registradas por el partido político o coalición para determinar cuáles de ellas perderán su candidatura, hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros.

La negativa del registro de candidaturas se realizará respecto a la fórmula, planilla y lista de regidores de representación proporcional completa, es decir, propietarios y suplentes.

ii. Sustitución de candidaturas con género distinto al registrado originalmente

En el artículo 27 de los “Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas del Proceso Electoral Ordinario de Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2017-2018” se estableció que *las sustituciones sólo procederán cuando sean del género de los miembros que integraron la fórmula original*. La finalidad de esta disposición era mantener la paridad de género en el registro de candidaturas por cada partido político, es decir, un partido que postula las 28 diputaciones por el principio de mayoría relativa debió registrar 14 conformadas por mujeres y 14 por hombres. Con esta disposición se pretendió que al sustituir candidaturas lo hicieran con el mismo género originalmente registrado, a efecto de conservar la paridad de género en la totalidad de los registros.

Del expediente SCM/JDC/670/2018¹⁰ se colige que tratándose de sustituciones de candidaturas a cargos de elección popular, éstas se pueden realizar indistintamente por un hombre o una mujer, siempre y cuando la sustitución referida garantice y respete la homogeneidad de las fórmulas, la paridad vertical y horizontal y la alternancia de género, por lo que la autoridad electoral deberá observar que en la totalidad de los registros no se vulnere la paridad de género.

10 “La obligación y tutela de la postulación de manera paritaria, en ningún momento puede hacerse extensiva y exigible frente a una acción afirmativa que implementó el Partido de manera voluntaria al decidir postular más mujeres que hombres, porque la finalidad de dicho numeral es precisamente tutelar la postulación igualitaria que, como afirma la Parte Actora, estuvo cumplida desde el registro original de las candidaturas del Partido y continúa estando cumplida incluso si se registra la planilla rechazada por el Instituto Local que tiene por efecto sustituir una Presidencia Municipal encabezada originalmente por una mujer, a una encabezada por un hombre. En ese contexto, esta Sala Regional considera que, tomando en consideración las circunstancias especiales en las que se encontró la planilla del Ayuntamiento, la Autoridad Responsable debió considerar que a pesar del cambio de género propuesto en su sustitución, el Partido seguía cumpliendo el principio de paridad en sus postulaciones, y debió realizar una interpretación benéfica a fin de tutelar los derechos de ser votado y votada de la Parte Actora, sobre todo tomando en cuenta que el permitir a dichos ciudadanos y ciudadanas la postulación solicitada por el Partido, de ninguna manera viola el principio de paridad”.

iii. Ratificación de renunciaciones de candidaturas a cargos de elección popular

Con la finalidad de salvaguardar el derecho de voto y de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, durante el Proceso Electoral Ordinario de Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2017-2018 se estableció en los lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular que para que el Consejo General apruebe la renuncia de una persona, debe cerciorarse plenamente de su autenticidad, toda vez que trasciende a los intereses personales de una o un candidato o del instituto político y, en su caso, de quienes participaron en su elección. Por ello, se determinó que para que surta efectos jurídicos la renuncia, es necesario que ésta sea ratificada por la persona signataria mediante comparecencia ante el Instituto Electoral.

Con esta medida se garantizó que tanto mujeres como hombres no fueran sustituidos de sus candidaturas de forma arbitraria e ilegal, llevando a cabo un procedimiento para que la autoridad electoral se cerciorara de la autenticidad de las renunciaciones presentadas.

iv. Registro de candidaturas 2018

Durante el Proceso Electoral Ordinario de Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2017-2018 se observaron las reglas establecidas en la Constitución, en la Ley Electoral Local, así como en la normativa interna emitida por el Consejo General del IEPC Guerrero, para garantizar que el registro de candidaturas se realizara en forma paritaria -con 50% de candidaturas encabezadas por mujeres y el otro 50% encabezadas por hombres-, con homogeneidad en las fórmulas para la totalidad de los cargos -esto es, candidatura propietaria y suplente del mismo género-, y con alternancia de género, donde la planilla de candidaturas fue considerada como una lista en la cual se integraron de manera descendente, colocando una mujer, seguida de un hombre o viceversa, iniciando desde el cargo de presidencia, siguiendo por la sindicatura o sindicaturas y hasta la última regiduría. Asimismo, se observaron los bloques de competitividad para garantizar que los partidos no

registraran candidaturas de un solo género en aquellos municipios y distritos en los que hayan obtenido la votación más baja en la elección de 2015.

2. Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas del Proceso Electoral Ordinario de Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2017-2018

El 16 de noviembre de 2017, el Consejo General del IEPC Guerrero, mediante el Acuerdo 097/SE/16-11-2017, aprobó los “Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas del Proceso Electoral Ordinario de Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2017-2018”.¹¹

Los lineamientos establecen las reglas para que los partidos políticos, candidaturas comunes, coaliciones y candidaturas independientes registren candidaturas a cargos de elección popular observando la paridad de género vertical y horizontal, alternancia en los géneros y homogeneidad en las fórmulas, estableciendo acciones o medidas afirmativas para garantizar el derecho de las mujeres:

- a. A fin de evitar que se registrara un solo género en aquellos municipios y distritos en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral local anterior, las postulaciones se sujetaron a un procedimiento de bloques de votación, alta, media y baja, obligando a los partidos políticos a registrar de forma paritaria en aquellos municipios y distritos con la votación más baja.
- b. Se estableció que en el caso de que un partido político, coalición o candidatura común realizara el registro en un número de candidaturas impar, la candidatura excedente sería registrada con el género mujer.

11 El 20 de noviembre del año 2017, los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Morena y Revolucionario Institucional, interpusieron recursos de apelación ante el IEPC Guerrero en contra del acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos, al señalar que éstos afectaban el derecho de autodeterminación de los partidos políticos para gobernarse en términos de su normativa interna; al respecto, el 14 de diciembre de ese año, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente TEE/RAP/014/2017 y sus acumulados, confirmando el acuerdo impugnado.

- c. Se estableció que las sustituciones de candidaturas sólo procederían cuando fueran del género de los miembros que integraron la fórmula original.

Acciones afirmativas:

a. Registro impar mujer

Artículo 15 [...]

En el caso que un partido político, coalición o candidatura común, realice el registro en un número de candidaturas impar, **la candidatura excedente será registrada con el género mujer.**

b. Bloques de competitividad

Artículo 16. Con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados los distritos en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación válida emitida más bajos en el Proceso Electoral Local anterior, las postulaciones se sujetarán al siguiente procedimiento:

I. Por cada partido político se enlistarán los distritos en los que postuló candidatos a Diputados en el proceso electoral inmediato anterior, ordenados conforme al porcentaje de votación válida emitida que en cada uno de ellos hubiese recibido en términos de lo establecido en el estadístico que al efecto hubiese realizado el Organismo Electoral.

En el caso de coaliciones y candidaturas comunes, la votación válida emitida es aquella que hubiese obtenido el partido político en lo individual.

II. Acto seguido, se dividirán en tres bloques los distritos que hubiesen postulado candidatos en orden decreciente (de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en el estadístico precisado en el inciso anterior), a fin de obtener

un bloque de distritos con alto porcentaje de votación, un bloque intermedio de votación y un bloque de baja votación.

III. Si al hacer la división de distritos en los tres bloques señalados, sobrare uno, este se agregará al bloque de votación válida emitida más baja, si restasen dos, se agregará uno al de votación más baja y el segundo al de votación más alta.

IV. Ahora bien, el último bloque de los señalados en el párrafo anterior se fraccionará en tres segmentos para obtener tres sub-bloques; baja-alta, baja-media y baja-baja, si restase algún distrito se sumará al sub-bloque de menor votación.

V. En el sub-bloque de votación baja-baja o de menor votación, además de verificarse el cumplimiento de la homogeneidad en las fórmulas y paridad horizontal, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de estos distritos.

Artículo 20. Con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados los municipios en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el Proceso Electoral Local anterior, las postulaciones se sujetarán al siguiente procedimiento:

I. Por cada partido se enlistarán los municipios en los que postuló candidatos a Ayuntamientos en el proceso electoral inmediato anterior, ordenados conforme al porcentaje de votación que en cada uno de ellos hubiese recibido en términos de lo establecido en el estadístico que al efecto hubiese realizado el Organismo Electoral.

II. Acto seguido, se dividirán en tres bloques los municipios que hubiesen postulado candidatos, en orden decreciente (de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en el estadístico precisado en el inciso anterior) a fin de obtener un bloque de municipios con alto porcentaje de votación, un bloque intermedio de votación y un bloque de baja votación.

III. Si al hacer la división de municipios en los tres bloques señalados, sobrare uno, este se agregará al bloque de votación más baja, si restasen dos, se agregará uno al de votación más baja y el segundo al de votación más alta.

IV. Ahora bien, el último bloque de los señalados en el párrafo anterior se fraccionará en tres segmentos para obtener tres subbloques; baja-alta, baja-media y baja-baja, si restase algún municipio se sumará al subbloque de menor votación.

V. En el subbloque de votación baja-baja o de menor votación, además de verificarse el cumplimiento de la alternancia de género, homogeneidad en las fórmulas y paridad horizontal, se verificará la distribución paritaria entre los géneros respecto a la postulación de estos municipios.

c. Sustituciones con el mismo género

Artículo 27. Las sustituciones de candidaturas a diputados y diputadas, que se realicen tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, deberán respetar la homogeneidad de las fórmulas, paridad y alternancia de género.

Dichas sustituciones solo procederán cuando sean del género de los miembros que integraron la fórmula original.

Resultados del principio de paridad de género en los dos últimos procesos electorales en Guerrero

a. Proceso Electoral Ordinario 2014-2015

1. Cancelación de registro de candidaturas por exceder un género

Durante el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, en la etapa del registro de candidaturas, tomando como base los citados lineamientos y una vez

realizada la verificación del registro de candidaturas, se detectó que el género masculino excedía la paridad en los registros de planillas de ayuntamientos en seis partidos políticos: Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Encuentro Social, de los Pobres de Guerrero y Humanista.

Tabla 3
Estadística de género, candidaturas registradas en 2015

Partido	Hombres	Mujeres	Total
Partido Acción Nacional	40	32	72
Partido Revolucionario Institucional	41	40	81
Partido de la Revolución Democrática	40	40	80
Partido del Trabajo	39	39	78
Partido Verde Ecologista de México	35	34	69
Movimiento Ciudadano	49	30	79
Partido Nueva Alianza	41	29	70
Morena	41	40	81
Partido Humanista	31	8	39
Partido Encuentro Social	21	7	28
Partido de los Pobres de Guerrero	32	21	53

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Después del apercibimiento hecho por el IEPC Guerrero, los partidos políticos procedieron a corregir el excedente de un género en el registro de sus planillas, excepto el Partido Humanista,¹² por lo que se procedió a sancionarlo negándole el registro de las candidaturas del género que excedían la paridad.

12 El procedimiento para aplicar la sanción consistió en realizar un sorteo entre las planillas registradas, insertando los nombres de los ayuntamientos con planillas encabezadas por el género masculino en una urna transparente, de la cual el representante del Partido Humanista extrajo seis planillas para ajustar la paridad a 17 planillas por género masculino y 16 planillas del género femenino. Las planillas canceladas fueron de los ayuntamientos de Cuajinicuilapa, Tecpan de Galeana, Tecoaapa, Juan R. Escudero, Zitlala y Mártir de Cuilapan, aprobadas mediante acuerdo 127/ SO/03-05-2015.

Tabla 4
Estadístico de género, candidaturas registradas en 2015

Partido	Hombres	Mujeres	Total
Partido Acción Nacional	36	36	72
Partido Revolucionario Institucional	40	41	81
Partido de la Revolución Democrática	40	40	80
Partido del Trabajo	39	39	78
Partido Verde Ecologista de México	35	34	69
Movimiento Ciudadano	40	39	79
Partido Nueva Alianza	35	35	70
Morena	40	41	81
Partido Humanista	23	16	39
Partido Encuentro Social	13	13	26
Partido de los Pobres de Guerrero	26	27	53

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

2. Registro de candidaturas

Derivado de la reforma constitucional y legal en materia de paridad de género, así como de la emisión de los criterios aprobados por el Consejo General del IEPC Guerrero, para el cumplimiento de los principios de paridad de género y alternancia, así como los lineamientos para el registro de candidaturas durante el proceso electoral de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos 2014-2015, se obtuvo como resultado que de un total de 8,464 candidaturas registradas, 4,196 correspondieron a mujeres, lo que representó 49.57% del total de registros, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5
Registro de candidaturas 2014-2015

Cargo	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Total
Diputaciones MR	258	49.80	260	50.20	518
Diputaciones RP	68	46	80	54	148
Presidencias	646	49.30	664	50.70	1,310
Sindicaturas	692	49.15	716	50.85	1,408
Regidurías	2,532	49.85	2,548	50.15	5,080
Total	4,196	49.57	4,268	50.43	8,464

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

3. Conformación del Congreso del estado y de los ayuntamientos (periodo 2015-2018)

A pesar de que en el proceso electoral 2014-2015 se logró históricamente el registro de candidaturas de manera paritaria, no se obtuvieron los mismos resultados en la conformación de los órganos de gobierno, dado que el Congreso del estado quedó integrado por 18 mujeres y 28 hombres; es decir, 39.13% se integró por mujeres.

Por cuanto hace a los 81 ayuntamientos que conforman el estado de Guerrero, 21 de ellos fueron encabezados por mujeres y 60 por hombres, representando así 25.93% de candidaturas encabezadas por mujeres, como se muestra a continuación:

Tabla 6
Congreso del Estado de Guerrero

Legislatura	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Total
LXI Legislatura (2015-2018)	18	39.13	28	60.87	46

Fuente: Información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Tabla 7
Cargos y ayuntamientos

Periodo	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Total de ayuntamientos
Presidencias	21	25.93	60	74.07	81
Sindicaturas	60	69.77	26	30.23	86
Regidurías	313	53.23	275	46.77	588

Fuente: Información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

b. Proceso Electoral Ordinario 2017-2018

1. Registro de candidaturas

Durante la etapa de registro y sustitución de candidaturas se analizó el cumplimiento de la paridad y la alternancia de género en el registro de candidaturas de manera vertical y horizontal. Se analizó que cumplieran con las reglas establecidas en los lineamientos para garantizar la paridad de género; entre otras cosas, se observó que los partidos políticos presentaran sus registros garantizando la paridad de género en la totalidad de sus registros ya sea presentados de manera individual, en coalición o candidatura común.

Asimismo, se revisó la totalidad de los municipios y distritos del sub-bloque bajo, para identificar, en su caso, si fuera apreciable un sesgo que favoreciera o perjudicara a un género en particular; es decir, corroborar si se encontraba una notoria disparidad en el número de personas de un género comparado con el de otro. Derivado de esta revisión se detectó que algunos partidos políticos excedieron la paridad de un género, razón por la cual, la Secretaría Ejecutiva hizo los apercibimientos necesarios a fin de que ajustaran sus planillas hasta cumplir con la paridad de género en la totalidad de sus registros, obteniendo como resultado que de 281 fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, 144 fueron conformadas por mujeres y 137 por hombres, representando 51.25% de mujeres;

en candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, de 75 fórmulas registradas, 36 correspondieron a mujeres y 39 a hombres, esto es, 48% correspondió a mujeres; respecto de las planillas a ayuntamientos, se registraron 695 planillas, 349 encabezadas por mujeres y 346 por hombres, es decir, 50.22% de las planillas fueron encabezadas por mujeres, como se muestra a continuación por partido político, coalición, candidatura común y candidatura independiente.

Tabla 8
Fórmulas de candidaturas a diputaciones locales por el principio de mayoría relativa

Partido/coalición/ candidatura común/ candidatura independiente	Fórmulas de mujeres	Porcentaje	Fórmulas de hombres	Porcentaje	Total
	15	53.57	13	46.43	28
	1	50	1	50	2
	14	50	14	50	28
morena	5	55.56	4	44.44	9
	3	42.86	4	57.14	7
	13	52	12	48	25
	14	51.85	13	48.15	27
	15	53.57	13	46.43	28

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

Partido/coalición/ candidatura común/ candidatura independiente	Fórmulas de mujeres	Porcentaje	Fórmulas de hombres	Porcentaje	Total
	12	48	13	52	25
	13	50	13	50	26
 	14	50	14	50	28
  	15	55.56	12	44.44	27
 	10	55.56	8	44.44	18
 	0	0	1	100	1
Independientes	0	0	2	100	2
Total	144	51.25	137	48.75	281

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Tabla 9
Fórmulas de candidaturas a diputaciones locales por el
principio de representación proporcional

Partido/coalición/ candidatura común/ candidatura independiente	Fórmulas de mujeres	Porcentaje	Fórmulas de hombres	Porcentaje	Total
	3	50	3	50	6
	5	50	5	50	10

Continúa...

Experiencias y procesos electorales locales

Partido/coalición/ candidatura común/ candidatura independiente	Fórmulas de mujeres	Porcentaje	Fórmulas de hombres	Porcentaje	Total
	3	50	3	50	6
	2	50	2	50	4
	2	50	2	50	4
	2	50	2	50	4
	2	50	2	50	4
morena	7	50	7	50	14
	3	50	3	50	6
	1	50	1	50	2
	1	50	1	50	2
	2	40	3	60	5
	3	50	3	50	6
	1	33.33	2	66.67	3
Total	36	48	39	52	75

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Tabla 10
Planillas a integrantes de ayuntamientos

Partido/coalición/ candidatura común/ candidatura independiente	Planillas encabezadas por mujeres	Porcentaje	Planillas encabezadas por hombres	Porcentaje	Total
	9	47.37	10	52.63	19
	20	50	20	50	40
	11	52.38	10	47.62	21
	39	49.37	40	50.63	79
	19	50	19	50	38
	10	50	10	50	20
	29	50.88	28	49.12	57
	11	52.38	10	47.62	21
	5	45.45	6	54.55	11
	36	54.55	30	45.45	66
	23	51.11	22	48.89	45

Continúa...

Experiencias y procesos electorales locales

Partido/coalición/ candidatura común/ candidatura independiente	Planillas encabezadas por mujeres	Porcentaje	Planillas encabezadas por hombres	Porcentaje	Total
	23	52.27	21	47.73	44
	15	50	15	50	30
	19	47.5	21	52.5	40
	20	50	20	50	40
	28	52.83	25	47.17	53
	29	49.15	30	50.85	59
	2	50	2	50	4
	1	100	0	0	1
Independientes	0	0	7	100	7
Total	349	50.22	346	49.78	695

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Bajo ese contexto, en el proceso electoral de diputaciones locales y ayuntamientos 2017-2018, se obtuvo como resultado que de un total de 8,859 registros, 4,494 correspondieran a mujeres, lo que representó 50.73% del total de registros, lográndose con ellos la paridad de género en el registro de candidaturas, como se muestra a continuación.

Tabla 11
Registro de candidaturas 2017-2018

Cargo	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Total
Diputaciones MR	288	51.25	274	48.75	562
Diputaciones RP	75	48.39	80	51.61	155
Presidencias	697	50.25	690	49.75	1387
Sindicaturas	732	49.23	755	50.77	1487
Regidurías	2702	51.29	2566	48.71	5268
Total	4494	50.73	4365	49.27	8859

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

2. Conformación del Congreso del estado y de los ayuntamientos (periodo 2018-2021)

Si bien es cierto que en el proceso electoral de diputaciones locales y ayuntamientos 2017-2018 se garantizó que los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes registraran candidaturas de manera paritaria, tratándose de la conformación de los órganos de gobierno no se obtuvieron los mismos resultados, toda vez que el Congreso del estado quedó conformado por 19 mujeres y 27 hombres, es decir, 41.30% de mujeres; en el caso de los 80 ayuntamientos en los que se realizó elección a través del sistema de partidos, resultaron electas 16 mujeres y 64 hombres, esto es, 20% de los cargos de presidencia municipal los ocupa una mujer.

Sin embargo, el 31 de octubre de 2018, el Congreso del Estado de Guerrero designó a una mujer como presidenta municipal del ayuntamiento de Cochoapa el Grande, ante la imposibilidad de asumir el cargo el candidato electo, y derivado de la renuncia del presidente municipal suplente, de tal manera que actualmente 17 presidencias municipales son encabezadas por mujeres y 63 por hombres; las mujeres representan 21.25% de las presidencias municipales, como se aprecia a continuación.

Tabla 12
Conformación del Congreso del Estado de Guerrero

Legislatura	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Total
LXII Legislatura (2018-2021)	19	41.30	27	58.70	46

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Tabla 13
Conformación de los ayuntamientos

Municipios	Total de integrantes	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
80	745	336	45	409	55

Nota: La tabla no contiene datos del Ayuntamiento de Ayutla de los Libres, toda vez que en este ayuntamiento, a partir de 2018, la elección de sus autoridades fue a través del sistema normativo indígena o normativo propio de "usos y costumbres".

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Conclusiones

Expuestos los esfuerzos, traducidos en acciones formales por parte del IEPC Guerrero y en alguna medida de la legislatura del estado, se tienen las siguientes observaciones que dan sentido a la reducción de la brecha de desigualdad en el ámbito político-electoral entre mujeres y hombres.

1. Durante el proceso electoral 2014-2015, de un total de 8,464 candidaturas registradas, 4,196 correspondieron a mujeres, lo que representó 49.57% del total de registros.
2. Durante el proceso electoral 2017-2018, de un total de 8,859 registros, 4,494 correspondieron a mujeres, lo que representó 50.73%

del total de registros; con ello se observa la efectividad de la normativa para garantizar el registro de candidaturas de forma paritaria.

3. En la conformación de los órganos de gobierno no se han logrado los mismos resultados, muestra de ello es la integración del Congreso del estado y de los ayuntamientos, como a continuación se precisa.
 - a. Derivado del proceso electoral 2014-2015, el Congreso del estado quedó integrado por 18 mujeres y 28 hombres, es decir, 39.13% se integró por mujeres; asimismo, de los 81 ayuntamientos que conforman el estado de Guerrero, sólo 21 fueron encabezados por mujeres, 25.93%, y 60 por hombres.
 - b. Derivado del proceso electoral 2017-2018, el Congreso del estado quedó conformado por 19 mujeres y 27 hombres, es decir, 41.30% son mujeres. Respeto del proceso anterior, sólo una mujer aumentó en la integración del Congreso local.
 1. Integración en los ayuntamientos (2017-2018): de los 80 ayuntamientos en los que se realizó elección a través del sistema de partidos, resultaron electas 16 mujeres frente a 64 hombres, esto es, 20% de los cargos de presidencia municipal están siendo ocupadas por una mujer.
 2. Integración en los ayuntamientos (2017-2018): de los 80 ayuntamientos¹³ en el estado de Guerrero, se observa que en 28 ayuntamientos se cumple la paridad de género, en tanto que 14 ayuntamientos son integrados mayoritariamente por mujeres y 38 se integran mayoritariamente por hombres.

13 Ayuntamiento de Ayutla de los Libres, a partir de 2018 eligió a sus autoridades a través del sistema normativo indígena o normativo propio de “usos y costumbres”.

3. Paridad de género por cargos de elección popular (2017-2018): de 80 cargos a presidencia municipal, 17 son ocupados por mujeres y 63 por hombres, esto es, 21.25% corresponden a mujeres. Respecto de los cargos a sindicatura, 65 corresponden a mujeres y 20 a hombres, es decir, 76.47% de los cargos a sindicatura los ocupa una mujer; finalmente, en cargos a regidurías, 254 corresponden a mujeres y 326 a hombres, esto es, 43.79% de las regidurías son ocupadas por mujeres. De los 745 cargos que integran la totalidad de los ayuntamientos, 336 son ocupados por mujeres y 409 por hombres, esto es, 45% de la totalidad de los cargos a ayuntamientos corresponden a mujeres.

En ese contexto, la agenda pendiente y sustancial que el IEPC Guerrero deberá implementar, sería, por ejemplo: establecer medidas de ajuste en los cargos de elección que tengan por principio la representación proporcional, para con ello hacer efectivo el principio de paridad de género previsto en el texto constitucional y legal vigente en nuestro sistema jurídico. Especialmente nos referimos al derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, pero sobre todo, el que trascienda a la integración de los órganos legislativos y de gobierno.

En este sentido, se hace necesario proponer al Congreso del estado las reformas legales que establezcan el procedimiento a seguir por el Consejo General y los Consejos Distritales en la designación de las diputaciones locales por el principio de representación proporcional para garantizar una conformación paritaria en el Congreso local, así como la asignación de regidurías de representación proporcional para alcanzar la paridad en la integración de cada uno de los ayuntamientos. Además, en términos de la facultad reglamentaria, emitir los lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, sobre todo en la integración del Congreso del estado y ayuntamientos.

Bibliografía

Acuña, I. (2018), “#ANÁLISIS Elecciones 2018: participación histórica de las mujeres”, en *Ibero*, 9 de julio, disponible en <https://ibero.mx/prensa/elecciones-2018-participacion-historica-de-las-mujeres>

Alanis, M. C. (2015), “Paridad a golpe de sentencias: <<#MujeresAVotar>>”, en *El Universal*, 7 de junio, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/06/76769.php>

Alfonzo, L. B. (2016), *El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos*, SCJN, 1-3.

Aparicio, J. (2011), *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Avena, A. y R. Rodríguez (2018), “El principio de paridad de género y la adopción de acciones afirmativas: ¿corregir o transformar?”, en *Nexos*, 21 de mayo, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8409>

Barquet, M. (2012), *De la inutilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser...*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Favela, A. (2016, 8 de septiembre), *Participación política de las mujeres en México. Resultados de las elecciones 2015 y 2016*, México, INE, recuperado el 10 de noviembre de 2019, http://www.ieepco.org.mx/archivos/observatorio/datos_de_procesos_electorales/Presentacion%20INE/Consejera%20A.%20Favela.%20Paridad%20Pol%C3%ADtica-Elecciones%202015-2016.pdf

Fernández, A. M. (2015), “Mujeres: datos y percepciones”, en *Revista Voz y Voto*, 270, 34-37, agosto.

García, E. (2019), "Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación", en *Estudios Políticos*, 46, 73-98.

Gutiérrez, Rodrigo *et al.* (2009), "No discriminación, derechos sociales y acceso a la justicia", en E. Di Castro (coord.), *Justicia, desigualdad y exclusión en México*, México, UNAM.

Peña, B. O. (2011), *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Rodríguez, J. (2012), "¿Por qué la igualdad de género es constitutiva de la democracia?", en *Género y democracia*, México, Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación.

Saba, R. (2013), "Desigualdad estructural y acciones afirmativas", en A. Varas y P. Díaz-Romero (eds.), *Acción afirmativa. Política para una democracia efectiva*, Santiago, Chile, Ril Editores.

TEPJF y ONU-Mujeres (2017), *Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia. Participación política electoral de las mujeres en el Estado de Guerrero*, México, TEPJF y ONU-Mujeres.

Anexos

Ejemplos de integración por tipo de ayuntamiento

TIPO A		
Cargo	Primero en lista H	Primero en lista M
P	H	M
S1	M	H
S2	H	M
R1	M	H
R2	H	M
R3	M	H
R4	H	M
R5	M	H
R6	H	M
R7	M	H
R8	H	M
R9	M	H
R10	H	M
R11	M	H
R12	H	M
R13	M	H
R14	H	M
R15	M	H
R16	H	M
R17	M	H
R18	H	M
R19	M	H
R20	H	M
TOTAL	H:12 M:11	M:12 H:11

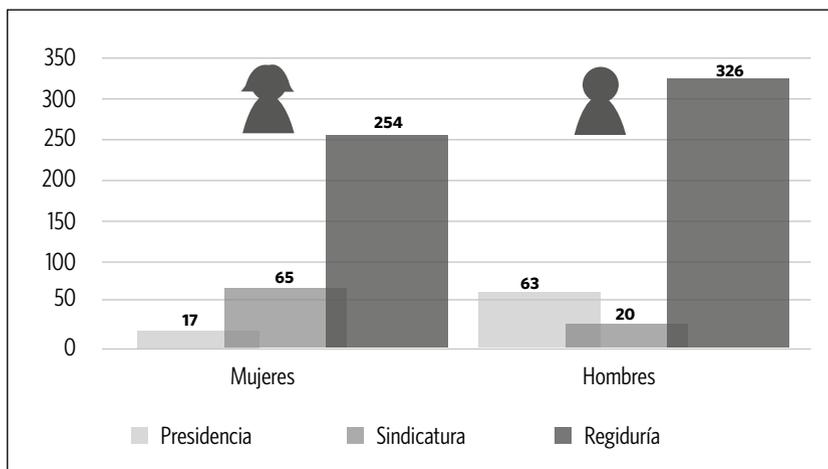
TIPO B		
Cargo	Primero en lista H	Primero en lista M
P	H	M
S1	M	H
S2	H	M
R1	M	H
R2	H	M
R3	M	H
R4	H	M
R5	M	H
R6	H	M
R7	M	H
R8	H	M
R9	M	H
R10	H	M
R11	M	H
R12	H	M
TOTAL	H:8 M:7	M:8 H:7

TIPO C		
Cargo	Primero en lista H	Primero en lista M
P	H	M
S	M	H
R1	H	M
R2	M	H
R3	H	M
R4	M	H
R5	H	M
R6	M	H
R7	H	M
R8	M	H
R9	H	M
R10	M	H
TOTAL	H:6 M:6	M:6 H:6

Continúa...

TIPO D			TIPO E		
Cargo	Primero en lista H	Primero en lista M	Cargo	Primero en lista H	Primero en lista M
P	H	M	P	H	M
S	M	H	S	M	H
R1	H	M	R1	H	M
R2	M	H	R2	M	H
R3	H	M	R3	H	M
R4	M	H	R4	M	H
R5	H	M	R5	H	M
R6	M	H	R6	M	H
R7	H	M	TOTAL	H:4 M:4	M:4 H:4
R8	M	H			
TOTAL	H:5 M:5	M:5 H:5			

Figura 1
Integración por cargo de elección popular en el ámbito municipal, por género



Fuente: Información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Tabla 14
Cargos electos por género

Cargos electorales por género						
Cargos	Presidencias		Sindicaturas		Regidurías	
	M	H	M	H	M	H
Número de cargos electos	17	63	65	20	254	326
Total	80		85		580	

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial retomada de la página institucional del IEPC Guerrero, disponible en <http://iepcgro.mx/principal/>

Capítulo 8

La representación política en la candidatura al cargo de gubernatura en Tabasco

Delia Dersydalia Calderón Crespo*
Idmara de la Candelaria Crespo Arévalo**

Introducción

Equilibrar la representación de género en el ámbito político es un reto en la agenda política femenina de principios del siglo XXI, en México y en el mundo. Particularmente, este estudio aborda el problema de la subrepresentación en el cargo a gubernatura de Tabasco, que durante dos siglos de historia se ha caracterizado por no contar dentro de sus filas a ninguna mujer (IEPCT, 2015). Consideramos urgente poner en el centro del debate la relevancia social del tema de la igualdad para la sociedad tabasqueña, que a principios de 2019 contaba con un municipio –el de Centro– con el segundo mayor índice de violencia machista en forma de feminicidios de todo el país.

La exclusión de las mujeres del ámbito público es un problema educativo que se relaciona con el desarrollo de la socialización primaria de las mujeres cuya

* Correo electrónico: dersyd@hotmail.com

** Correo electrónico: delacresp@hotmail.com

identidad se ve reflejada o no en las figuras de autoridad, conduce a establecer modelos sociales a los cuales imitar y tomar como guía de orientación vocacional y empoderamiento. El problema de la exclusión política no es exclusivo de las mujeres adultas, desde que son niñas necesitan modelos públicos de su mismo género que ocupen también las más altas posiciones en la toma de decisiones para que asimilen la igualdad como un modo de vida, de eso depende su autoestima y el establecimiento de límites dentro de los cuales ellas permitan ser tratadas y eviten a toda costa el maltrato. Las exclusiones políticas para las mujeres funcionan como un mecanismo de sumisión, al fijar en su lógica cotidiana el mensaje de "tú no puedes". En contraparte, el género masculino recibe el mensaje claro de que sólo los hombres pueden llegar a la cima, y querrán mantener ese privilegio a toda costa.

Con toda seguridad habrá quienes no reconozcan relaciones entre los espacios que las mujeres ocupan o dejan de ocupar en los más altos niveles del poder, ni el logro de la identidad como una etapa del desarrollo psicosocial o la violencia en general aunada a la violencia política de género en particular; a todo ello nos enfocamos en este trabajo.

El estudio pretende que las personas identifiquen elementos para asegurar la sustantividad en el derecho a la igualdad en la representación política y al mismo tiempo dar a conocerlos. Dado que el sujeto de estudio está involucrado en el quehacer científico, académico, legal y electoral, es alguien que domina la materia de estudio: el derecho electoral y el conocimiento científico.

Marco referencial

Marco histórico

Precursoras

La igualdad como principio ha sido un ideal que ha guiado los movimientos sociales de mujeres a través de diferentes etapas. En Tabasco, como parte

de México, las mujeres no han quedado al margen de los avances logrados por su género, como se muestra enseguida:

Tabla 1
Momentos históricos en el avance de las tabasqueñas

1916	1er. Congreso Feminista en Tabasco (no se hicieron registros)
1925	Decreto 9. Derecho al voto femenino
1926	Primera regidora de Centro
1926	Contratos y juicios promovidos por mujeres
1931	Partido Feminista Revolucionario de Tabasco
1955	Primera diputada federal de Tabasco
1976	Primera presidenta municipal
2000	Primera senadora
2015	Paridad constitucional, 4 presidentas municipales
2018	Lineamientos IEPCT, 7 presidentas municipales, 1er. lugar nacional en regidurías

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del IEPCT y del Congreso local.

Tabla 2
Tres etapas del avance de las tabasqueñas

1ra. Etapa 1915	Derecho a la educación y al trabajo
2da. Etapa 1915-2014	Derechos político-electorales
3ra. Etapa 2019	Derecho a la salud y a la seguridad

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del IEPCT.

Tabasco, Chiapas y San Luis Potosí fueron los tres primeros estados en legislar el derecho al voto de las mujeres, auspiciados por partidos políticos locales, radicales de izquierda socialista. Tomás Garrido Canabal, gobernador

de Tabasco, fue un impulsor de las ideas de la educación racionalista y la escuela activa de John Dewey; durante su mandato emprendió una cruzada contra los fanatismos, el alcoholismo y la ignorancia.

A nivel nacional, Lázaro Cárdenas del Río, expresidente de México, traicionó a las mexicanas al no haber publicado durante su mandato la reforma constitucional que permitiría a las mujeres el derecho a votar y ser votadas; la reforma ya había sido aprobada por las cámaras y las legislaturas de todos los estados, en Galeana (2014: 25) encontramos referencia a ese hecho. Asimismo, Tuñón Pablo, citado por Galeana (2014: 87), lo refiere: "Así, para finales del cardenismo, las mujeres se quedaron no sólo sin el derecho al voto sino también sin una organización propia que luchara por sus demandas".

México fue de los últimos seis países de Latinoamérica en otorgarle el derecho al voto a las mujeres, en 1953. En Cuba las mujeres habían obtenido la ciudadanía plena 19 años antes que en nuestro país, desde 1934 (Galeana, 2014: 20).

En 1975 se realizó en México la Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas del Año Internacional de la Mujer. Los contenidos de esta cumbre han sido retomados una y otra vez en casi todos los encuentros posteriores y ello coloca a esta fecha como el parteaguas de la inclusión política de la mujer de la época actual.

Es con la consolidación de la ONU como organismo aglutinador de ideas que se empiezan a impulsar medidas democráticas a favor de la inclusión. Sin embargo, al mismo tiempo se ha utilizado para hacer creer a las mujeres que las recomendaciones de la ONU en realidad son dádivas que bondadosamente otorga el presidente de turno.

Para 1980 se declaró la década de la mujer, y la idea del establecimiento de cuotas empieza a presentarse a nivel global; hacia 1990 se asienta en México. Es hasta la reforma constitucional de 2014 que se establece la paridad de género como principio constitucional.

Durante toda la historia de los debates sobre el sufragio femenino se esgrimió la idea de la falta de inteligencia, capacidad y experiencia de las mujeres, en contraparte con los hombres.

Marco legal

En México está prohibida la discriminación por género porque atenta contra la dignidad humana y anula o menoscaba los derechos y libertades de las personas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, art. 1º). Esta disposición también existe en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, que junto a las siguientes leyes conforman un amplio soporte jurídico para la protección de los derechos humanos de las mujeres: Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Tabasco, Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Tabasco.

Sin embargo, en los albores del siglo XXI las mujeres aún no alcanzan la igualdad en ninguno de los ámbitos de la vida pública. Ya lo advertía la doctora Evangelina García Prince desde 1998: “[...] mientras las mujeres no tengan una presencia más numerosa y calificada en la toma de decisiones, su condición subordinada seguirá expresándose, con matices renovados, en todos los ámbitos de su quehacer personal y colectivo”.

Marco contextual

Tabasco tiene una población de 2,395,272 habitantes (1,223,680 mujeres y 1,171,592 hombres) (INEGI, 2019). En este estado las mujeres han avanzado en el desarrollo de su ciudadanía desde un nivel inicial donde sus derechos estaban restringidos -ya que podían votar, pero no ser votadas,

posteriormente podían ser votadas, pero sólo en las regidurías- hasta el momento actual en el que no han logrado ejercer sus derechos de manera sustantiva. Ninguna ley les impide ser gobernadoras de las 32 entidades federativas ni ocupar la Presidencia de la República, pero aún no se obliga a los partidos a compartir esos espacios con ellas. La manera coercitiva, es decir, a partir de cuotas, es la única en la que han podido avanzar.

Las mujeres tabasqueñas conservan déficits políticos, como 34% que persiste de presidentas municipales, y 47% de gobernadoras, hasta que este avance refleje la paridad en los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En Tabasco la representación política en el cargo de gubernatura ha sido exclusivamente masculina a lo largo de toda su historia, tal vez por ser un tema de derecho electoral estatal ha quedado relegado del debate central actual.

Durante los procesos electorales ha habido siete mujeres que han participado conteniendo por la gubernatura (IEPCT, 2018).

Tabla 3
Mujeres candidatas a la gubernatura de Tabasco

Núm.	Nombre	Partido	Año
1	Blanca Estela Guerrero Palomera	Alianza Social	2001
2	Etelvina Pedrero Vidal	Popular Socialista	1994
3	María Luisa Frías Almeida	PT	1994
4	Rosa María Sánchez Jiménez	PVEM	1994
5	Silvia Damiana Correo García	Convergencia	2000
6	María Luisa Hernández Morales	PSN	2000
7	Georgina Trujillo Zentella	PRI	2018

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del IEPCT 2019.

En el contexto actual, por primera vez el partido político Morena ocupa la Presidencia de la República y la gubernatura del estado.

Estamos ante un nuevo escenario de género que impactará la sucesión en 2024, donde por primera vez nombres de mujeres políticas de todos los partidos que lograron conservar su registro después de la elección 2017-2018 suenan fuertes en la esfera política nacional.

La implicación de las mujeres en la vida pública tiene alcances educativos al convertirse ellas en modelos que las nuevas generaciones de mujeres repliquen y de hombres que valoran a las mujeres como sus iguales ante el poder y las oportunidades. Actualmente no ocurre así, a ellas les cuesta mucho más trabajo que a los hombres ocupar los espacios a los que aspiran.

Los avances que se obtuvieron en la conformación de las cámaras y los cabildos en la elección ordinaria de 2018 no acaban de trasladarse a los cargos a gubernatura y Presidencia de la República, no se han usado las mismas lógicas teóricas, metodológicas y jurídicas, sin minimizar que existen presiones para poder vivir una vida pública libre de violencia. *A contrario sensu* del *statu quo* del mundo donde se acostumbra a encargar a las mujeres en los cargos públicos las agendas domésticas, las mujeres en el nuevo Poder Ejecutivo de la 4T encabezan temas industriales y administrativos, como las secretarías de Energía y de Gobernación, y ello abre la posibilidad de que no se les etiquete y destine o confine sólo a la lucha social relacionada con temas de la vida privada y de género. Sin embargo, aun en los congresos paritarios de México les es difícil ocupar las presidencias de las comisiones de mayor peso político o las que toman decisiones trascendentales donde se les visibilizaría mejor.

En 2014, la reforma político-electoral obligó a los partidos a la igualdad sustantiva, es decir, en los hechos, la representatividad sustantiva habla de reflejar en el poder político la conformación de la sociedad.

Es a partir de ese año que se desplegaron sendos juicios dentro del sistema judicial promovidos por hombres que se rehusaban a aceptar que la paridad ya se había establecido *de facto*. Como respuesta, la violencia política de género surgió espontáneamente para tratar de impedir el arribo de más mujeres al ámbito público. Las relaciones de género son relaciones de poder y los encuentros frontales y de confrontación abierta siguen siendo una realidad.

Fueron los partidos políticos, en contubernio con los empresarios de los medios de comunicación, quienes principalmente ejercieron violencia política de género ante la mirada de un país que permitió la impunidad de estos atropellos.

La mayoría de las víctimas de violencia política de género de 2015 a 2018 vieron cerrar sus carpetas de investigación sin que se hiciera justicia; sobre estas lágrimas fue que el nuevo sistema electoral se asentó.

Sin embargo, estadísticamente ellas siguieron ocupando nuevos espacios de poder por primera vez en la historia de este país, el techo de cristal fue removido paulatinamente y a veces parecía regenerarse de la nada.

En 2019, el INEGI reporta en sus páginas que la población nacional actual es de 119,938,473 personas, de las cuales 51.4% son mujeres, superando al 48.6% de hombres, esta ventaja sólo es numérica, ya que no guarda relación con la representación política.

Después de la reforma electoral de 2014 el avance en las posiciones de elección popular se dio tanto en los congresos federales y locales como en las regidurías, quedando pendiente la Presidencia de la República, el Poder Judicial en su conjunto, las gubernaturas, las presidencias municipales y la iniciativa privada. Las mujeres que han logrado acceder a la gubernatura lo han hecho por dos vías: mediante el voto y por interinatos; en total han sido ocho gobernadoras, por cuatro partidos diferentes, PAN, PRI, PRD y Morena.

Tabla 4
Cuadro histórico de gobernadoras de México

1	Griselda Álvarez Ponce de León	1979, Colima	PRI Voto
2	Beatriz Paredes Rangel	1987, Tlaxcala	PRI Voto
3	Dulce María Sauri Riancho	1991, Yucatán	PRI Interinato
4	Rosario Robles Berlanga	1999, Distrito Federal	PRD Interinato
5	Amalia García Medina	2004, Zacatecas	PRD Voto
6	Ivonne Ortega Pacheco	2007, Yucatán	PRI Voto
7	Claudia Pavlovich Arellano	2015, Sonora	PRI Voto
8	Martha Érika Alonso Hidalgo	2018, Puebla	PAN Voto
9	Claudia Sheinbaum	2018, Ciudad de México	Mo Voto

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del INE.

Para 2019, en México, de un total de 32 gubernaturas, sólo dos están al frente de mujeres, lo que representa 3%, en contraste con lo que sucede en Estados Unidos, donde 22% son gobernadoras, de un total de 50 cargos. La siguiente fotografía muestra la conformación actual del grupo de gobernadores y gobernadoras en México.

Figura 1
Conferencia Nacional de Gobernadores, 2019



Fuente: <http://iepct.org.mx/docs/d-democracia/1.pdf>

La violencia política que niega a las mujeres su espacio

Figura 2
Logo presidencial



Fuente: <http://iepct.org.mx/docs/d-democracia/1.pdf>

El nuevo gobierno electo el 1 de julio de 2018 protagonizó con su logo institucional el primer desencuentro con los grupos feministas. Así, parte de las expectativas se derrumbaron. Después vino el desmantelamiento de la ayuda a guarderías, el no al derecho a decidir, bajo diversos pretextos: no eran temas prioritarios o había corrupción, entre otros.

Al mes de junio, cuando se cumplieron los primeros seis meses de gobierno:

La falsificación de billetes y monedas no es motivo de preocupación, pero para contribuir a reducir este delito, en el segundo semestre del año el Banco de México (Banxico) emitirá el nuevo billete de 200 pesos, con mejores medidas de seguridad y ya sin nuestra querida Sor Juana Inés de la Cruz. El director general de Emisión del Banxico, Alejandro Alegre Rabiela, confirmó a Notimex que sigue en pie la puesta en circulación de esta denominación, la cual forma parte de la nueva familia de billetes que inició en agosto pasado con el de 500 pesos, con la imagen de Benito Juárez (Almaraz, 2019).

Figura 3
Banco de México, 2019



Fuente: <http://iepect.org.mx/docs/d-democracia/1.pdf>

Los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en su desarrollo político son la violencia de género en la política y una tendencia a la regresión en

los espacios ganados hasta el momento actual. Su identidad se ve reflejada o no en las figuras de autoridad, situación que se agrava al afectar el desarrollo psicosocial de las niñas, como se plantea desde la introducción de este artículo.

Esto es así porque la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones que afectan su vida y la concientización desde niñas de que no van a ocupar los mismos lugares que los hombres es un tipo de violencia psicológica, que además es una de las modalidades que adopta no sólo la violencia política de género sino también es una forma de maltrato infantil; sin embargo la innovación de este estudio es que considera que el problema de la subrepresentación femenina en la política afecta a las niñas, y que una de las consecuencias de ello es que al llegar a la vida adulta las mujeres se muestren apáticas a participar debido a daños irreversibles a su identidad y autoestima.

Las niñas pronto llegan a la conclusión de que no son iguales a los hombres en sus derechos por el hecho de que hay espacios reservados a los hombres a los que ellas no podrán aspirar, dado que en Tabasco en 200 años de vida independiente ninguna mujer ha llegado al puesto más alto en la entidad, que es la gubernatura.

La manera que tenemos de saber si este tipo de violencia es o no de tipo estructural es comprobando que persiste la exclusión a pesar de que se cuente o no con todos los elementos para que este fenómeno no se repita, lo que sugeriría que existen mecanismos subyacentes y actores responsables de la exclusión femenina en el ámbito público, específicamente en lo político-electoral.

El problema de la subrepresentación política femenina en México ha sido abordado nuevamente al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019 el decreto por el que se reforman los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros, lo cual compromete a nuestro país como el primero en el mundo donde la paridad de género se garantiza constitucionalmente.

Marco teórico

La discriminación en el ámbito político-electoral sienta sus bases en el patriarcado y la cultura machista arraigada en nuestro país, el machismo invisibiliza a las mujeres, las oculta.

El género es una construcción social que divide a las personas en hombres y mujeres para establecer entre ellas relaciones de poder donde un género predomina en contra de otro.

Las diferencias biológicas son tomadas como referencias objetivas para obtener una correcta socialización en el afán de imponer a los individuos una simetría entre la realidad objetiva y subjetiva que incluye la identidad (Berger y Luckmann, 2008: 203).

Esta imposición que se hace desde la cultura establece patrones de diferenciación entre hombres y mujeres donde el género masculino se ha impuesto sobre el género femenino a través de roles y a lo largo de generaciones: Los roles políticos no han escapado a esta etiquetación, desde antes las posiciones eran ocupadas exclusivamente por hombres, y en el momento actual los niveles más altos de poder, como las gubernaturas, son ocupados en su mayoría por hombres.

Rogers (2007: 302) nos orienta al respecto de lo anterior planteando que:

[...] un pueblo generalmente pasivo y ligado a su cultura no puede hacer frente a los múltiples problemas que surgen en un ambiente donde los descubrimientos científicos y las invenciones se desarrollan en progresión geométrica [...] Si el hombre no logra adaptarse a su medio de maneras nuevas y originales y con la rapidez que exige el acelerado avance de la ciencia, nuestra cultura se extinguirá.

Si bien hay normas culturales, es momento de cuestionarlas y aceptar las evidencias científicas. La teoría del desarrollo humano ha profundizado ampliamente en estas contradicciones.

Ya que la discriminación existe: “[...] existe discriminación en la medida que exista una distinción entre dos personas que no sea objetiva, ni razonable” (Pérez, 2016).

Las normas y el decreto de paridad en todo deben profundizarse para evitar la discriminación indirecta. Asimismo, las medidas de acción positiva en forma de acciones afirmativas deben definirse por parte de la competencia de los institutos electorales estatales y nacional. Esto, por la condición de especial vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres en el estado, cuya capital ocupa el segundo lugar nacional en feminicidios.

En una acción positiva “[...] el Estado corregiría la discriminación estructural en perjuicio de un grupo, para promover su inclusión social” (Pérez, 2016).

Existen modelos que describen el logro de la identidad, entre ellos el de Erik H. Erikson, quien lo divide en etapas. Casi todos los estudiosos de la identidad se basan en sus ideas para describirla.

Las autobiografías de las y los adolescentes ya dan cuenta desde su nacimiento hasta experiencias que los han dejado marcados de por vida, como la muerte de familiares cercanos o abusos sexuales, las relaciones que ellos establecen, sus pasatiempos, su vida escolar -de la que dan más explicaciones que de cualquier otro ámbito-; en la calidad de su escrito se refleja la desigualdad social y el conocimiento que tienen de ellos mismos. En la adolescencia, todos y todas pueden describirse a sí mismos, su entorno y sus expectativas de futuro, si así se les pide.

La identidad también contiene esa pequeña parte que en algunos adolescentes ya está definida: su identidad política, ya tienen una opinión sobre los gobernantes y los temas públicos que afectan directamente su vida o sobre

aquellos temas políticos de los que han tenido oportunidad de enterarse. A menudo preguntan sobre problemas políticos y adoptan el pensamiento político de sus padres, familiares o amigos.

La importancia de no contradecir la naturaleza humana radica en lo que Maslow (2005: 27) describe como: “Lo que es urgente y apremiante que reconozcamos, cada uno de nosotros en particular, es que cada vez que nos desviamos de nuestra naturaleza específica, cada atentado contra nuestra naturaleza individual, cada acto malo, *se graban sin excepción* en nuestro inconsciente y hacen que nos despreciemos a nosotros mismos”. Asimismo, este autor insiste en que el entorno cultural define a la sociedad: “Las personas enfermas son productos de una cultura enferma”, a lo que agregaríamos que una cultura enferma es aquella donde las desigualdades que imprimen sufrimiento moral son normalizadas hasta el punto de ser aceptadas sin recato alguno.

Los ideales o sueños que los niños imaginan desde temprana edad guían su paso por la vida, de esto Maslow (2005: 28) afirma: “En gran parte nuestros ideales proceden de estas imágenes tempranas y no de los Libros de la Escuela Dominical leídos con posterioridad”. Aquí tenemos que esa visión interior que el niño se forma dentro de sí va a determinar su ocupación y las habilidades y destrezas que va adquiriendo a lo largo de su desarrollo, y que él va adoptando para sí pensando en un mañana donde pueda ocupar todo ese maletín de herramientas en su ser adulto.

Maslow (2005: 34) hace mención de la doble naturaleza del hombre de la siguiente manera: “Una persona es simultáneamente actualidad y potencialidad”. Con esto que el autor establece, se entiende que las experiencias a cualquier edad modifican tanto el presente como el futuro.

Metodología

La aplicación utilizada para la recopilación de datos de la encuesta es Google Forms, programa que puede recopilar datos de forma automática y ofrece un

respaldo de seguridad, ya que los datos se encuentran encriptados bajo el protocolo SSL, que garantiza la comunicación segura de datos por una red.

Este método tiene la opción de hacer formularios con recopilación de identidad o anónimos; la primera colecciona los correos electrónicos de los encuestados como forma de identificación. En esta encuesta se utilizó la opción de anonimato de identidad, de tal manera que puedan participar usuarios que les competa la confidencialidad.

La principal ventaja de utilizar esta aplicación es la transferencia automática de datos a una hoja de Excel, que la convierte en una herramienta eficiente para el método cuantitativo, ya que también cuenta con un graficador de respuestas.

Google, en sus términos de privacidad, tiene la obligación de informar al encuestado si se transfieren datos sobre su identidad, por lo que si el cliente desea recoger ID, el encuestado deberá digitar su dirección electrónica, lo cual en este caso no se pidió.

Aun así, el encuestado en ocasiones no sabe que sus respuestas serán anónimas dado que no se le solicita su dirección de correo electrónico. Por ello, para generar confianza en el registro de respuestas, se debe advertirle que no se necesita su identificación.

Limitantes del estudio

La desventaja del método de recolección de datos es que el porcentaje de respuestas es muy bajo en comparación con el número de instrumentos que se envían, esto ocurre probablemente por la ausencia de un ordenamiento de contribución con la investigación científica para el avance de las mujeres.

Resultados

A continuación se muestran resultados preliminares de los registros de datos cuantitativos, obtenidos por medio de encuesta electrónica a sujetos de estudio especialistas en derecho electoral y científicos.

Se realizó un análisis de datos en codificación abierta, tratando de descubrir conceptos y de identificar los preconcebidos, además de dar forma al pensamiento colectivo de manera inductiva. Se utilizaron dos tipos de códigos: abiertos e *in vivo*. Se validó tanto la opinión personal como las frases y palabras usadas literalmente por los dicentes e informantes. Como resultado se obtuvo una categorización, las categorías son los problemas planteados anteriormente.

La agrupación en dos categorías, “políticas públicas” y “cultura”, obedece a que la primera de ellas es un elemento que se puede modificar estructuralmente, es decir, lo que se tiene que hacer es modificar las leyes o implementar medidas de remediación para solucionar el problema.

La categoría opuesta es algo estructural, como la cultura que está en manos de las y los ciudadanos, y es más lento cambiar el orden de ideas en el corto plazo puesto que implica el sistema de creencias y patrones que han sido fijados a través del tiempo y que dan estabilidad e identidad a la población. Sin embargo, sí es posible que a través de las políticas públicas se incida en la cultura. Por ello, la primera es un instrumento de corto plazo y la segunda, de largo plazo, como la educación.

Pregunta 1. ¿Existen elementos para que las mujeres accedan a la gubernatura.

Análisis: 93.8% de los informantes afirmó que sí existen elementos para lograr que más mujeres accedan al cargo de gobernadoras.

Pregunta 2. En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿cuáles serían esos elementos?

Análisis: existe un mayor número de elementos culturales que actúan a favor de que las mujeres accedan al cargo de gobernadoras, 67% contestó que se trataba de elementos culturales, y 33% refirió que había elementos de políticas públicas.

Pregunta 3. ¿Cuáles serían las limitantes?

Análisis: las limitantes para que las mujeres accedan al cargo de gubernatura se encuentran principalmente en políticas públicas deficientes, como lo señaló 72%, y sólo 28% asintió en especificar que las limitantes eran de tipo cultural, es decir, basadas en creencias.

Conclusiones

El problema de la subrepresentación femenina en el ámbito público puede atenderse desde la toma de decisiones, ya que contamos con elementos culturales para hacer sustantivos sus derechos a ocupar los cargos de elección popular más altos. No basta con estar convencidos de que se cuenta con los mecanismos para asegurar la sustantividad de los derechos político-electorales, es necesario identificar cuáles son esos insumos para impulsar la paridad en todo, tal como se entiende hoy en día, independientemente de las competencias de los diferentes poderes que integran el Estado mexicano.

Prospectiva del estudio

Los efectos de la subrepresentación política femenina son tema tanto del interés superior de las menores como del derecho a la identidad y al libre desarrollo de la personalidad. La etapa del logro de la identidad se alcanza en la pubertad y la adolescencia. Al respecto, Erikson (1978: 9) se refiere a la identidad coherente: "Así, asegura al individuo un sentimiento de individuación e identidad coherentes: de ser uno mismo, de ser aceptable y de

encontrarse en camino de llegar a ser lo que la otra gente, con su enfoque más bondadoso, considera que somos”.

Cualquier afectación a la integración de la personalidad en estas edades pudiera tener efectos irreversibles en etapas posteriores del desarrollo, como la apatía y la falta de participación producida por un largo periodo de exclusión temprana.

Recomendaciones

Derivado de los resultados de este estudio, se debe abordar en primer término la violencia simbólica contra las mujeres en el ámbito político como violencia de tipo estructural, que afecta la identidad femenina, al negarles que se vean reflejadas en las figuras de poder. En segundo término, se debe atender el asunto de las competencias de los institutos electorales en cuanto a la implementación de acciones afirmativas, ya que el cargo de gubernatura es estatal pero la paridad horizontal abarcaría a todas las entidades del país.

Bibliografía

Berger, P. L. y T. Luckmann (2008), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2019.

Domínguez de Dios, M. (2015), “Gobernantes de Tabasco en el Siglo XIX. Cronología”, en *Revista Democracia*, núm. 2, México, Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Tabasco.

_____, “Gobernantes de Tabasco en el Siglo XIX. Cronología”, en *Revista Democracia*, núm. 3, México, Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Tabasco.

Erikson, E. H. (1978), *Infancia y sociedad*, Buenos Aires, Ediciones Horme.

_____ (2004), *Sociedad y adolescencia*, México, Siglo XXI.

Galeana, Patricia et al. (2014), *La Revolución de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM).

Haddad, P. H. (2001), *Valores de la democracia. Historia del sufragio en México*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Maslow, A. (2005), *El hombre autorrealizado. Hacia una psicología del Ser*, Barcelona, Edit. Kairós.

Pérez, E. J. (2016), *La igualdad y no discriminación en el derecho interamericano de los derechos humanos*, México, CNDH.

Rogers, C. R. (2007), *El proceso de convertirse en persona*, México, Paidós.

Referencias electrónicas

Almaraz, L. (10 de junio de 2019), "¡Despídete de Sor Juana porque desaparece de los billetes de 200!", en *Revista Cultura Colectiva*, disponible en <https://news.culturacolectiva.com/mexico/quitan-imagen-de-sor-juana-de-billetes-de-200-pesos/>

Banco de México (2 de septiembre de 2019), Billetes del Banco de México, disponible en <http://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas/d/%7BBC-672DAE-4644-C05B-57E2-2ECFF669A152%7D.pdf>

Cano, G., D. S. de Dios Vallejo, P. Galeana y M. P. Hernández (2014), *La Revolución de las Mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, disponible en https://www.cevie-dgespe.com/documentos/inb_27.pdf

Conferencia Nacional de Gobernadores (8 de marzo de 2019), disponible en <https://www.conago.org.mx/>

Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, en *Diario Oficial de Federación*, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019

García, E. (1998), *La participación de las mujeres en las estructuras de poder y de toma de decisiones*, Washington, Comisión Interamericana de Mujeres, disponible en <https://www.slideshare.net/Evangar/participacion-politica-mujeres-en-amrica-latina-y-el-caribe>

INBAL (junio de 2009), "Difunde las artes, promueve la libertad de creación y expresión, la conservación del patrimonio artístico, y fortalece la educación e investigación artísticas" [tuit], disponible en <https://mobile.twitter.com/bellasartestinba/media/grid?idx=0>

INEGI (2019), Número de habitantes, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tab/poblacion/>

Pérez, M. (2006), *Desarrollo de los Adolescentes III, Identidad y Relaciones Sociales*, México, Biblioteca CIJ, disponible en http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/Libros_Adolecencia.pdf

Pillado, A. (7 de marzo de 2019), "Por 8 de marzo, incluye gobierno federal a mujeres en logo institucional", SDP, disponible en <https://www.sdpnoticias.com/nacional/gobierno-federal-incluye-marzo-8.html>

San Martín, D. (2014), "Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(1), 103-122, disponible en <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/727/891>

Secretaría de Cultura del Gobierno de México [tuit], disponible en https://mobile.twitter.com/cultura_mx?p=s

Capítulo 9

La ruta de la democracia paritaria en Tamaulipas

Nohemí Argüello Sosa*

Introducción

La participación política de las mujeres es una condición de una verdadera democracia, una democracia paritaria, término utilizado a partir de la realización de la Conferencia de Atenas en 1992, en la cual se definió la paridad como la total integración, en pie de igualdad de las mujeres, en las sociedades democráticas, utilizando para ello las estrategias multidisciplinarias que sean necesarias (Zúñiga, 2005), que el Estado mexicano debe garantizar.

En 2014, las reformas constitucionales en materia electoral que incorporaron el principio de paridad de género en la postulación de las candidaturas a los cargos de elección popular en México, así como las subsecuentes tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dieron un impulso significativo a la presencia de mujeres en los

* Correo electrónico: nohemiarquello@yahoo.com.mx

órganos de representación política, por lo que se redujo la brecha de género en materia de participación política.

En esta tarea, los Organismos Públicos Locales electorales de todo el país han jugado un papel relevante. En Tamaulipas, desde el Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM) se ha impulsado la participación política de las mujeres, especialmente, a partir de 2015, con la creación de la Comisión Especial de Igualdad de Género.

En el presente trabajo se presenta un panorama del avance de la participación política de las mujeres en las elecciones locales en el último lustro en Tamaulipas.

Antecedentes

La homogeneización y estandarización de los procedimientos para organizar las elecciones locales y federales fue el objetivo central de la reforma electoral de 2014, con la que los institutos electorales locales se transformaron. Uno de los cambios más relevantes es la atención y el seguimiento al cumplimiento del principio de paridad en las elecciones locales y el impulso de la participación política de las mujeres; tarea fortalecida por la coordinación entre el INE (Instituto Nacional Electoral) y los institutos electorales locales.

El 13 de septiembre de 2015 se creó por primera vez una Comisión Especial de Igualdad de Género en el Instituto Electoral de Tamaulipas, mediante el Acuerdo CG/06/2015 (IETAM, 2015), que le asignó las siguientes funciones:

- a. Fortalecer la vinculación interinstitucional con los entes públicos para dar seguimiento a los avances de la participación política y ciudadana en apego al principio de paridad.

- b. Impulsar acciones de difusión, promoción, formación y de acompañamiento institucional para la promoción de los derechos ciudadanos y políticos con igualdad de género en Tamaulipas.
- c. Proponer el desarrollo de publicaciones, informes, metodologías y herramientas para promover la participación política y ciudadana con enfoque de género.
- d. Facilitar encuentros de buenas prácticas en relación con el desarrollo e incremento de la participación política y ciudadana de mujeres y hombres para la igualdad de género.
- e. Generar estrategias que acompañen el principio de paridad en el actual proceso electoral local ordinario, así como monitorear las mismas.
- f. Proponer la elaboración e implementación de los programas y proyectos del Instituto Electoral en la materia.

Recientemente, la ley electoral local se reformó y cambió el carácter de especial de la Comisión por el de permanente;¹ con base en la citada reforma, el 30 de marzo de 2019, mediante el Acuerdo IETAM/ CG-27/2019, por lo que la integración de la Comisión de Igualdad de Género se modificó y se incorporaron representantes de los partidos políticos (IETAM, 2019a).

Los trabajos de esta comisión tuvieron como punto de partida el hecho de que ninguna mujer ha sido gobernadora de Tamaulipas, ni en calidad de interina, así como los resultados de la elección de ayuntamientos y diputaciones

1 El 6 de marzo de 2019 se publicó la reforma a la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, mediante la cual se modificó el artículo 115, en el cual se prevé que el Consejo General del IETAM integrará las comisiones permanentes y especiales que considere necesarias para el desempeño de las funciones. Dicho dispositivo legal señala que entre las comisiones permanentes se encuentra la Comisión de Igualdad de Género. Además, en el artículo 117 de esta misma ley, se determina que las comisiones permanentes sesionarán, por lo menos, una vez al mes. En las sesiones participarán los representantes de los partidos políticos, con derecho a voz, con excepción de la Comisión para los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

en 2013, en la que las mujeres ganaron siete cargos como presidentas municipales y 12 diputaciones propietarias, nueve por el principio de mayoría relativa y tres por el principio de representación proporcional (tablas 1 y 2) (IETAM, 2013).

Tabla 1
Tamaulipas. Diputaciones locales propietarias electas 2013

Partido político/ Candidatura independiente	Diputaciones propietarias				Total
	Mayoría relativa		Representación proporcional		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
PAN	4	2	3	1	10
PRI / Coaliciones	9	7	4	1	21
PRD	0	0	1	0	1
PT	0	0	1	0	1
PVEM	0	0	1	0	1
MC	0	0	1	0	1
Nueva Alianza	0	0	0	1	1
Total	13	9	11	3	36

Nota: Las coaliciones en las que participó el PRI fueron PRI-PVEM y PRI-Nueva Alianza.

Fuente: Elaboración propia con base en información del IETAM.

Tabla 2
Tamaulipas. Presidencias municipales propietarias obtenidas en las elecciones de 2013

Partido político/ Candidatura independiente	Hombres	Mujeres	Total
PAN	4	3	7
PRI	3	0	3
PRI / Coaliciones	29	4	33
Total	36	7	43

Fuente: Elaboración propia con base en información del IETAM.

I. Acciones locales para garantizar paridad y no discriminación

Durante tres procesos electorales ordinarios: 2015-2016, elecciones de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos; 2017-2018, elecciones de los 43 ayuntamientos; y 2018-2019, elecciones de las 36 diputaciones locales, la Comisión de Igualdad de Género ha llevado a cabo diversas acciones para el empoderamiento de las mujeres, entre las cuales se encuentran las siguientes:

1. Acciones realizadas durante el proceso electoral ordinario 2015-2016

Se revisaron las postulaciones de los distintos partidos políticos y candidaturas independientes para verificar el cumplimiento del principio de paridad vertical y horizontal, presentación de fórmulas del mismo género y alternancia, tanto en las candidaturas para diputaciones como en las planillas de los distintos ayuntamientos (IETAM, 2016).

Además, se llevaron a cabo reuniones de asesoría a representantes de partidos políticos y de candidaturas independientes para la correcta observación del principio de paridad y de las diversas jurisprudencias en materia de paridad de género.

Como resultado de la colaboración de los diversos actores políticos y de la labor del instituto electoral local, el Consejo General del IETAM aprobó todos los registros recibidos, en función del adecuado cumplimiento de las disposiciones normativas sobre la paridad.

2. Lineamientos por los que se establecen los criterios aplicables para garantizar el principio de paridad de género en el registro de candidaturas en los procesos electorales 2017-2018 y 2018-2019, en el estado de Tamaulipas

En octubre de 2017, el Consejo General de la Comisión aprobó los lineamientos para los procesos electorales de 2017-2018 y 2018-2019, con el objeto de impulsar, regular, proteger, fomentar y hacer efectivo el derecho

de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en materia electoral, a través del establecimiento de criterios de género, sobre paridad, alternancia y homogeneidad de fórmulas.

En el documento se estableció que las candidaturas presentadas por los partidos políticos se revisarían dividiendo su totalidad en dos bloques de competitividad y atendiendo a porcentajes mínimos de candidaturas de un mismo género, en cada uno de los bloques (IETAM, 2017).

En cuanto a las medidas afirmativas que fueron incorporadas en el documento, se encuentran las planillas de ayuntamientos con regidurías de número impar, en las cuales si el remanente propietario correspondiera a un hombre, la suplencia podrá ser de cualquier género (hombre o mujer); y en la postulación de las fórmulas a sindicaturas, en ayuntamientos donde sólo haya un cargo de esta naturaleza, esté integrado por sólo una, cuando el propietario sea hombre, la suplente podrá ser mujer.

En el citado documento también se incorporó la revisión de las candidaturas para la elección de ayuntamientos en 2018, para verificar el cumplimiento del principio de paridad vertical y horizontal, del cumplimiento de las fórmulas del mismo género y de la alternancia.

Para la elección del Congreso local en 2019 se estableció que la aprobación del registro de candidatos y candidatas atendería a la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales relativas al principio de paridad vertical y horizontal, así como de la postulación de fórmulas del mismo género y de la alternancia, considerando sólo dos bloques de competitividad.

Una de las áreas de oportunidad detectadas en estos lineamientos para la postulación paritaria está en las pocas medidas afirmativas, ya que no obliga a encabezar, con mujeres, las listas de representación proporcional, medida que ha dado buenos resultados en otras entidades. Además, no se apega a la interpretación de la paridad para las mujeres, es un piso o un mínimo, y no un tope máximo para el acceso de las mujeres a la toma de

decisiones, como se señala en el estudio *Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación* (Vázquez, 2019).

Además, la revisión de la paridad se hace sólo en dos bloques y no establece una cantidad mínima de candidaturas femeninas en las presidencias municipales de los principales municipios del estado que permita el acceso de las mujeres a cargos con mayor poder.

II. Criterios aplicables para garantizar el principio de paridad de género en la integración del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en el proceso electoral ordinario 2018-2019

El 18 de diciembre de 2018, por primera vez, y con el fin de garantizar el principio de paridad en la integración del Congreso local, se aprobó el acuerdo, elaborado y aprobado previamente por la Comisión de Igualdad de Género, en el cual se establecieron los criterios para garantizar una masa crítica de mujeres en el Congreso local. Estos criterios se diseñaron con base en la metodología aplicada por la Sala Regional Monterrey del Poder Judicial de la Federación para realizar el ajuste por razón de género en la sentencia SM-JDC-679/2018, relativa a la integración del Ayuntamiento de Jaumave, Tamaulipas; y en la sentencia SM-JDC-1194/2018 y SM-JRC-363/2018 acumulados, relativa a la integración del Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas. Aun cuando existen otros métodos para realizar el ajuste por razón de género en la integración de un órgano de representación popular, contenidos en resoluciones de otras Salas Regionales del TEPJF, se optó por el criterio de la Sala Regional Monterrey por considerar que se obtenía un empoderamiento mayor de las mujeres, y la afectación a los diferentes partidos políticos era menor.

Estos criterios sólo se aplicarían en caso de que una vez asignadas las diputaciones por el principio de representación proporcional, se advirtiera una subrepresentación del género femenino (IETAM, 2018a).

En el citado acuerdo, en el considerando XXI, se señala lo siguiente:

A fin de dar cabal cumplimiento al principio constitucional de paridad de género y en virtud de que en el orden jurídico del Estado de Tamaulipas, no se contempla una medida que conlleve a obtener una conformación paritaria del Congreso Local, pues las disposiciones legales, únicamente refieren a la paridad de género en la postulación de candidaturas, así como en el registro de las fórmulas de representación proporcional. Además, señalan que los partidos políticos que participen en los procesos electorales locales para integración del Congreso Local deberán garantizar la paridad entre los géneros en la totalidad de sus candidaturas, por ambos principios, debiendo sus fórmulas estar compuestas por candidatos del mismo género y en virtud de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que es evidente que la medida afirmativa aun cuando opera para la postulación de contendientes, garantizando que las listas de representación proporcional se integren en forma paritaria está dirigida a favorecer las condiciones para dar vigencia al derecho humano de las mujeres a ocupar cargos de elección popular dentro de los cuerpos legislativos, lo que permite aceptar que la postulación no es en sí misma el objeto de la tutela y cobertura constitucional y legal en el Estado de Tamaulipas, sino que lo que se pretende es la igualdad sustancial en el acceso y desempeño de una diputación. Resultando necesario la emisión de criterios a fin de corregir dicha circunstancia discriminatoria, siendo necesaria la implementación de una medida especial, para impulsar la integración paritaria en el Congreso de la entidad, ya que como quedó demostrado, en el considerando XIX del presente Acuerdo, a pesar de la implementación de las cuotas de género y la posterior incorporación del principio de paridad de género en el orden Constitucional, no se ha logrado a la fecha, la integración paritaria del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

Así, corresponde a las autoridades administrativas electorales y jurisdiccionales corregir el escenario donde la mujer resulte representada en minoría dentro de los órganos de representación popular en las entidades federativas, y con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales del

Estado Mexicano, las autoridades que lo conforman deben dar un efecto útil a las normas nacionales que abogan por el derecho de la mujer a ocupar cargos públicos, adoptando todas aquellas medidas que resulten necesarias para corregir aquellos actos que en los hechos ocasionen lesiones a los derechos humanos.

Con la aprobación de estos criterios, Tamaulipas fue la primera entidad en aprobar el ajuste por razón de género en la integración de los órganos de representación popular, sin estar mandado por la ley electoral local y en el marco de la ejecutoria SUP-REC-1386/2018, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los criterios para realizar el ajuste por razón de género están contenidos en los puntos 4 al 7 del Anexo IETAM/CG-106/2018, en los que se establece lo siguiente:

4. Con la finalidad de impulsar la integración paritaria de la legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, si una vez agotado el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional establecido en el artículo 190 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, se advierte que el género femenino se encuentra subrepresentado, se procederá a realizar un ajuste por razón de género, por lo que se procederá a sustituir tantas fórmulas como sean necesarias, en su favor, hasta alcanzar la paridad entre los géneros o asignar todas las diputaciones por el principio de representación proporcional, lo que suceda primero.
5. Para efectos del numeral 4, de actualizarse el supuesto que se refiere, se procederá en los términos que a continuación se exponen:
 - a. La sustitución debe iniciar en la fase de resto mayor con el candidato del partido que hubiere obtenido el mayor porcentaje de votación válida emitida.

- b. La sustitución en la etapa de cociente electoral, debe recaer en el candidato cuyo partido hubiere obtenido el mayor porcentaje de votos de la votación válida emitida. Cuando la sustitución recaiga en un instituto político que reciba dos o más curules en esta fase, se efectúa en el candidato ubicado en último lugar de su lista de prelación.
 - c. Si aún no se alcanza la integración paritaria del Congreso se procederá con la sustitución del candidato del partido que hubiere obtenido el menor porcentaje de la votación válida emitida, en la etapa de asignación por porcentaje específico, contenida en el artículo 190, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. Las sustituciones se realizarán por la fórmula del género distinto de la lista a la que corresponda la fórmula sustituida, respecto del candidato ubicado en último lugar de su lista de prelación, conforme a la asignación de diputaciones de representación proporcional y su ajuste por sobre o subrepresentación en cada una de las fases de asignación, tales como porcentaje específico, cociente electoral y resto mayor, en estas dos últimas, cuantas veces se reproduzca dicha fase.
6. El ajuste por razón de género debe realizarse a partir de la última asignación, tomando en cuenta las fases del procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional y siguiendo el orden invertido de la asignación realizada.
 7. Las diputaciones obtenidas por los partidos políticos, por el principio de Mayoría Relativa, no podrán ser sustituidas mediante el procedimiento de ajuste por razón de género que se describe en los numerales 4, 5 y 6 de estos Criterios.

La aprobación de estos criterios asegura la presencia de, al menos, 38% de legisladoras en el Congreso local. Esto podría aumentar la posibilidad de ocupar las presidencias de comisiones tradicionalmente encabezadas por hombres, así como las capacidades institucionales para atender la agenda de género.

III. Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres en Tamaulipas

Este documento fue elaborado y firmado en mayo de 2015 por el Instituto Electoral de Tamaulipas, el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas y el Instituto de la Mujer Tamaulipeca, hoy Instituto de las Mujeres en Tamaulipas.

Sin embargo, el procedimiento establecido en el “Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en Tamaulipas” se aplicó por primera vez durante el proceso electoral 2018-2019, para la renovación del Congreso local. Para su aplicación se realizaron diversas acciones como las siguientes:

1. Se elaboraron formatos para que las candidatas otorgaran su consentimiento para integrarlas a la Red de Comunicación con el IETAM; y para dar seguimiento a sus cuentas de Facebook, y los avisos de privacidad integral correspondientes.
2. Se realizaron reuniones y gestiones para la conformación de la Red de comunicación entre las candidatas y el IETAM, con los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General y ante los Consejos Distritales para el envío y llenado de los formatos y avisos de privacidad integral correspondientes.
3. Se elaboraron los siguientes materiales didácticos:
 - Bienvenida y explicación del propósito de la Red de Comunicación.
 - Infografía sobre la Red de Comunicación entre Candidatas y el IETAM.
 - Infografías sobre los conceptos básicos: igualdad de género, igualdad sustantiva, perspectiva de género, discriminación contra la mujer, acciones afirmativas, paridad de género y uso de estereotipos en la mujer.

- Infografías sobre “Qué es el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en Tamaulipas” (violencia política de género = VPG), “Violencia política contra la mujer por razón de género”, “¿Cuáles son los elementos indispensables para que sea considerado VPG?”, “En detectar la VPG es necesario verificar que [...]”, “¿Cuándo estamos ante un caso de VPG?”, “Si eres víctima de VPG conoce tus derechos”, “Acciones inmediatas ante casos de VPG”, “Instituciones responsables de atender la VPG”.
 - Guía que explica de manera breve el procedimiento para presentar una queja o denuncia por VPG ante el IETAM, basada en el contenido del Protocolo.
 - Directorio de instituciones responsables de atender la VPG.
4. En el portal del IETAM se creó el micrositio “Conoce sobre Violencia Política en Razón de Género” con los materiales didácticos elaborados, así como el documento del Protocolo, conferencias, documentales, resoluciones sobre VPG, Guía y Caja de Herramientas de la FEPADE sobre VPG, videos de Cecilia Lavallo Torres sobre estrategias de comunicación con sugerencias para las candidatas sobre respuestas ante preguntas sexistas y la “Guía para medios de comunicación y partidos políticos: hacia una cobertura de los procesos electorales libre de discriminación”.
 5. Se enviaron un total de 12 correos a candidatas de la Red, con la información contenida en el micrositio “Conoce sobre Violencia Política en Razón de Género”.
 6. Se difundieron infografías sobre igualdad de género y VPG en las redes sociales institucionales de Instagram y Facebook.
 7. Se difundió la Red de Comunicación entre Candidatas y el IETAM y el micrositio sobre VPG en dos programas institucionales de radio.

8. Se participó en cinco conversatorios sobre la igualdad entre hombres y mujeres en la participación política y la VPG en cinco municipios de Tamaulipas.
9. Se impartieron dos pláticas sobre VPG, la primera a funcionarios electorales y ciudadanía en general, y la segunda a representantes de medios de comunicación, en la ciudad de Matamoros, Tamaulipas.
10. Se realizó un seguimiento a las publicaciones difundidas del 15 de abril al 30 de mayo de 2019 (periodo de campaña), en las cuentas de Facebook de las candidatas que lo autorizaron; con base en la información obtenida se enviaron informes quincenales y final al Instituto Nacional Electoral, sobre posibles casos de violencia política en razón de género, para lo cual se consultó a la Fiscalía para Asuntos Electorales, al Instituto de las Mujeres en Tamaulipas y a la Dirección de Asuntos Jurídicos Electorales y la Unidad de Comunicación Social del IETAM.
11. Se dio difusión a estas acciones en el portal del IETAM y en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Tamaulipas (OPPMT, 2019).

Como resultado de la aplicación de las acciones encaminadas a prevenir y atender casos de violencia política contra las mujeres por razón de género, se recibieron dos reportes de candidatas que manifestaron ser blanco de agresiones en Facebook, a quienes se les proporcionó información para presentar la denuncia correspondiente; sin embargo, la autoridad administrativa no contó con elementos suficientes para determinar que se trataba de violencia política en razón de género ni recibió alguna denuncia formal.

En cuanto a la participación de las candidatas en la Red de Comunicación con el IETAM, con base en los consentimientos que otorgaron, los resultados fueron los siguientes: de un total de 154 candidatas al cargo de diputadas por el principio de mayoría relativa, fueron registradas a la Red 66, lo que

equivale al 42.8%. Por lo que respecta a las candidatas al cargo de diputadas por el principio de representación proporcional, de un total de 88 fueron registradas 10, esto es, 11.3%.

IV. Histórico de la integración de ayuntamientos y del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas

1. Ayuntamientos de Tamaulipas

En el estado de Tamaulipas, la presencia de las mujeres en cargos de elección popular como diputaciones, presidencias municipales, sindicaturas y regidurías se ha incrementado de manera significativa en las últimas elecciones, a excepción de la gubernatura, cargo que nunca ha sido ocupado por una mujer; específicamente, en las elecciones organizadas en el marco del nuevo sistema nacional electoral, en 2016, 2018 y 2019, las mujeres han sido electas a diversos cargos de elección popular.

En las elecciones de 2016, las mujeres obtuvieron 17 presidencias municipales, que representó 39.5% de las 43 presidencias municipales tamaulipecas; y en las siguientes elecciones de ayuntamientos celebradas en 2018, se obtuvo el mismo porcentaje de representación de las mujeres (IETAM, 2018b). Sin embargo, el total de la población gobernada por mujeres es de poco más de un millón de habitantes, que sólo representa 29.5% de la población total de la entidad. Sólo dos de los 10 principales municipios de la entidad, actualmente, están gobernados por mujeres.

De las 17 presidentas municipales que ganaron las elecciones de 2016, seis de ellas fueron reelectas en 2018: una en el municipio de San Nicolás, que cuenta con poco más de mil habitantes; tres en los municipios de Abasolo, Antiguo Morelos y Bustamante, con poblaciones menores a 13 mil habitantes; y dos en Altamira y Reynosa, con una población de poco más de 260 mil y 700 mil habitantes, respectivamente (tabla 3). Sin duda, en Tamaulipas la

Tabla 3
Tamaulipas. Presidentas municipales propietarias electas en 2018

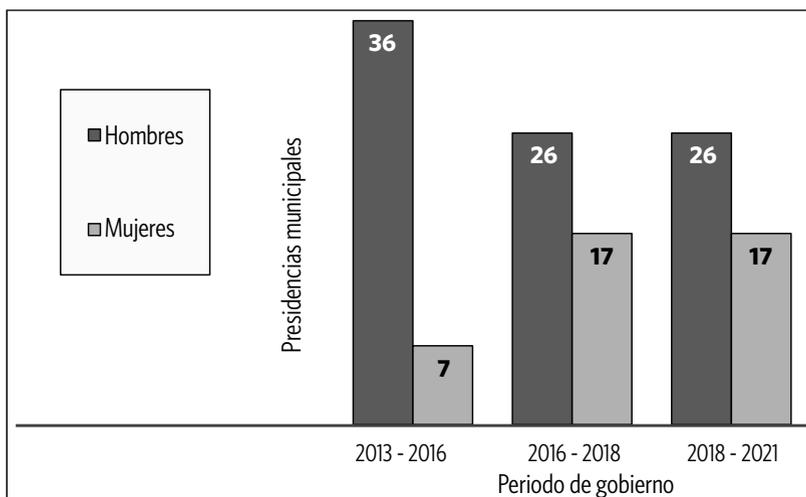
Municipio	Partido político	Nombre	Población municipal	Porcentaje de la población total
Reynosa	Coalición Por Tamaulipas al Frente	Maki Esther Ortiz Domínguez*	711,130	19.42
Altamira	Coalición Por Tamaulipas al Frente	Alma Laura Amparán*	263,616	7.20
Xicoténcatl	Coalición Por Tamaulipas al Frente	Ofelia Noemy González Márquez	24,713	0.68
Camargo	Coalición Por Tamaulipas al Frente	Leticia Peña Villarreal	14,394	0.39
Abasolo	Partido Revolucionario Institucional	Yesika Yaneth Selvera Garza*	12,809	0.35
Antiguo Morelos	Coalición Por Tamaulipas al Frente	Evangelina Ávila Cabriales*	9,760	0.27
Jiménez	Partido Acción Nacional	Elda de León Rangel	8,836	0.24
Bustamante	Partido Revolucionario Institucional	Maricela Rodríguez González*	8,048	0.22
Guerrero	Partido Revolucionario Institucional	Iracema Albeza Peña Ramírez	5,318	0.15
Casas	Partido Acción Nacional	Janet Elena Barrón Perales	4,733	0.13
Méndez	Partido Acción Nacional	Ramona Morúa Pulido	4,600	0.13
Nuevo Morelos	Partido Acción Nacional	Eunice Hernández Martínez	3,760	0.10
Miquihuana	Partido Acción Nacional	Ma. Anselma de León Cruz	3,674	0.10
Mainero	Coalición Por Tamaulipas al Frente	Isabel Martínez González	2,702	0.07
Cruillas	Coalición Juntos Haremos Historia	Olga Lidia Hernández Barrientos	1,956	0.05
Palmillas	Partido Acción Nacional	Laura Córdova Castillo	1,954	0.05
San Nicolás	Partido Revolucionario Institucional	Sandra Verónica Benavides Castellanos*	1,082	0.03
Población gobernada por mujeres			1,083,085	29.58
Población total en Tamaulipas			3,661,162	100.00

*Presidentas municipales reelectas.

Fuente: Elaboración propia con base en información del IETAM.

representación femenina en los ayuntamientos ha tenido un incremento significativo, como se puede apreciar en la figura 1.

Figura 1
Tamaulipas. Presidencias municipales, por género y periodo de gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en información del IETAM.

Si se considera el total de los cargos que forman parte de los 43 ayuntamientos de la entidad, se desprende que en la elección de 2016, en 52.09% de los cargos fueron electas mujeres y en 47.91% eligieron a hombres; en las elecciones de 2018 la presencia de las mujeres se mantuvo en un porcentaje semejante. En la tabla 4 se presentan los datos relativos al número y porcentaje de mujeres electas a cada uno de los cargos en los ayuntamientos, en las citadas elecciones.

Tabla 4
Tamaulipas. Integrantes de ayuntamientos en 2016 y 2018

Cargos en ayuntamiento	Elecciones 2016		Elecciones 2016	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Presidencia municipal	17	26	17	26
Sindicaturas	30	27	28	30
Regidurías	215	188	220	187
Total de cargos	262	241	265	243
Porcentaje de cargos	52.09	47.91	52.17	47.83

Fuente: Elaboración propia con base en información del IETAM.

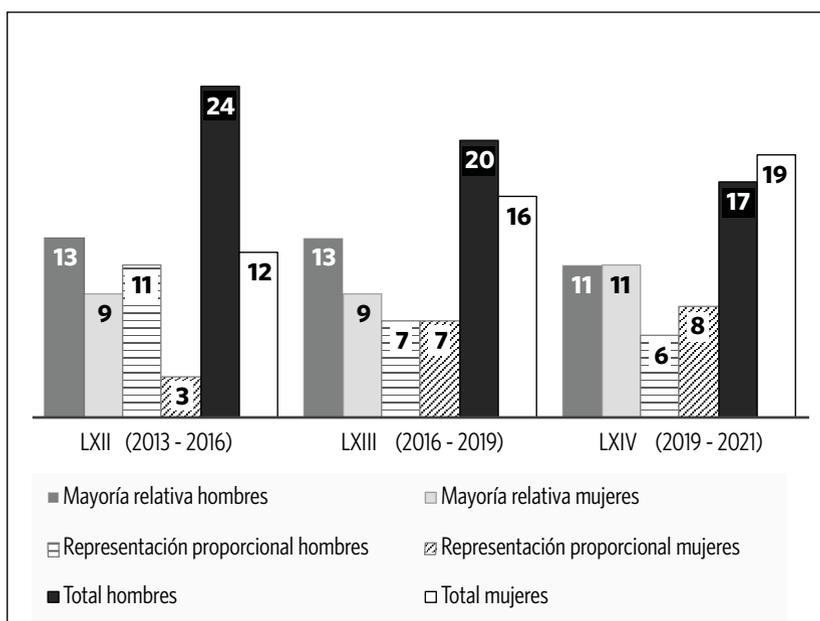
2. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas

En cuanto a las elecciones de diputaciones, la presencia de las mujeres ha crecido. En la LXII Legislatura elegida en 2013, 12 mujeres accedieron a una diputación; mientras que en 2016, las mujeres obtuvieron nueve diputaciones de mayoría relativa y siete por el principio de representación proporcional, lo que permitió ocupar un total de 16 curules en la LXIII Legislatura local, 44.4% (IETAM, 2016a).

En 2019, esta representación política de las tamaulipecas se incrementó con la llegada al Congreso de 19 mujeres y 17 hombres; 11 obtuvieron el triunfo en igual número de distritos de los 22 que conforman la distritación local, y nueve por la vía de la representación proporcional. Sólo dos diputadas fueron reelectas: Juana Alicia Sánchez Jiménez en el distrito 4 de Reynosa, y Nohemí Estrella Leal en el distrito 13 de San Fernando.

Cabe señalar que los criterios aprobados para la integración paritaria del Congreso local no se aplicaron, en virtud de que señalan que sólo se aplicarían en caso de que una vez asignadas las diputaciones por el principio de representación proporcional, se advirtiera una subrepresentación del género femenino, lo que no sucedió.

Figura 2
Diputaciones locales, por género y principio de elección en las últimas tres legislaturas del Congreso del Estado de Tamaulipas



Fuente: Elaboración propia con base en información del IETAM.

La conformación de la LXIV Legislatura con 19 mujeres y 17 hombres la convirtió en la primera con una mayoría de mujeres, es decir, en la “Legislatura de la Paridad de Género”, con la que se alcanzó una paridad cuantitativa (IETAM, 2019b).

Sin embargo, el empoderamiento real de las diputadas de la LXIV Legislatura es distinto. Un análisis de los principales cargos y de las presidencias de las comisiones y comités legislativos así lo evidencia.

Aun cuando existe una mayoría de mujeres, tanto la presidencia de la Junta de Coordinación Política y la presidencia de la mesa directiva del primer periodo de sesiones están ocupadas por hombres; la primera, a cargo del diputado Gerardo Peña Flores, y la segunda, del diputado Joaquín Antonio Hernández Correa.

En cuanto a las comisiones, 20 están presididas por hombres y 19 por mujeres. Además, aquellas que se consideran más importantes, es decir, las relacionadas con temas con mayor peso político, y en las que se analiza la mayor cantidad de iniciativas, como las comisiones de Finanzas, Planeación, Presupuesto y Deuda Pública, Gobernación, Justicia, Puntos Constitucionales, todas están presididas por hombres. Respecto a las presidencias de los dos comités, ambas están ocupadas por mujeres.

Tabla 5
Tamaulipas. Presidencias de las comisiones de la LXIV Legislatura

Comisión legislativa / Comité	Presidencia	Género	Partido político
Gobernación	Dip. Gerardo Peña Flores	Masculino	Partido Acción Nacional
Finanzas, Planeación, Presupuesto y Deuda Pública	Dip. Arturo Soto Alemán	Masculino	Partido Acción Nacional
Justicia	Dip. Félix Fernando García Aguiar	Masculino	Partido Acción Nacional
Puntos Constitucionales	Dip. Félix Fernando García Aguiar	Masculino	Partido Acción Nacional
Comunicaciones y Transportes	Dip. Roque Hernández Cardona	Masculino	Morena

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

Comisión legislativa / Comité	Presidencia	Género	Partido político
Administración	Dip. Ulises Martínez Trejo	Masculino	Morena
Deporte	Dip. Ulises Martínez Trejo	Masculino	Morena
Educación	Dip. Héctor Escobar Salazar	Masculino	Partido Acción Nacional
Salud	Dip. Juan Enrique Liceaga Pineda	Masculino	Partido Acción Nacional
Desarrollo Urbano y Puertos	Dip. Miguel Ángel Gómez Orta	Masculino	Partido Acción Nacional
Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social	Dip. Florentino Arón Sáenz Cobos	Masculino	Partido Revolucionario Institucional
Desarrollo Rural	Dip. Manuel Canales Bermea	Masculino	Partido Acción Nacional
Desarrollo Industrial y Comercial	Dip. Edmundo José Marón Manzur	Masculino	Partido Acción Nacional
Trabajo y Seguridad Social	Dip. Alberto Lara Bazaldúa	Masculino	Partido Acción Nacional
Derechos Humanos	Dip. Francisco Javier Garza de Coss	Masculino	Partido Acción Nacional
Recurso Agua	Dip. Javier Alberto Garza Faz	Masculino	Partido Acción Nacional
Desarrollo de Zonas Metropolitanas	Dip. Rigoberto Ramos Ordóñez	Masculino	Morena
Pesca y Acuicultura	Dip. Eliud Oziel Almaguer Aldape	Masculino	Morena
Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado	Dip. Joaquín Antonio Hernández Correa	Masculino	Partido Acción Nacional
Comisión Especial para el Análisis y, en su caso, actualización de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas	Dip. Gerardo Peña Flores	Masculino	Partido Acción Nacional

Continúa...

Experiencias y procesos electorales locales

Comisión legislativa / Comité	Presidencia	Género	Partido político
Bienestar Social	Dip. Marta Patricia Palacios Corral	Femenino	Partido Acción Nacional
Cultura	Dip. Leticia Sánchez Guillermo	Femenino	Morena
Innovación, Ciencia y Tecnología	Dip. Gloria Ivette Bermea Vázquez	Femenino	Partido Acción Nacional
Desarrollo Sustentable	Dip. Esther García Ancira	Femenino	Morena
Turismo	Dip. Rosa María González Azcárraga	Femenino	Partido Acción Nacional
Igualdad de Género	Dip. Ma. Olga Garza Rodríguez	Femenino	Partido Revolucionario Institucional
Asuntos Fronterizos y Migratorios	Dip. Yahleel Abdala Carmona	Femenino	Partido Revolucionario Institucional
Atención a Grupos Vulnerables	Dip. Juana Alicia Sánchez Jiménez	Femenino	Partido Acción Nacional
Fomento al Comercio Exterior	Dip. Carmen Lilia Canturosas Villarreal	Femenino	Morena
Niñez, Adolescencia y Juventud	Dip. Laura Patricia Pimentel Ramírez	Femenino	Movimiento Ciudadano
Transparencia y Acceso a la Información Pública	Dip. Nohemí Estrella Leal	Femenino	Partido Acción Nacional
Familia	Dip. Karla María Mar Loredo	Femenino	Partido Acción Nacional
Anticorrupción y Participación Ciudadana	Dip. Juana Alicia Sánchez Jiménez	Femenino	Partido Acción Nacional
Cohesión Social	Dip. Sonia Mayorga López	Femenino	Partido Acción Nacional

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

Comisión legislativa / Comité	Presidencia	Género	Partido político
Energía y Cambio Climático	Dip. Sara Roxana Gómez Pérez	Femenino	Partido Acción Nacional
Patrimonio Estatal y Municipal	Dip. Edna Rivera López	Femenino	Morena
Asuntos Municipales	Dip. Imelda Margarita Sanmiguel Sánchez	Femenino	Partido Acción Nacional
Estudios Legislativos	Dip. María del Pilar Gómez Leal	Femenino	Partido Acción Nacional
Medalla al Mérito “Luis García de Arellano”	Dip. Susana Juárez Rivera	Femenino	Morena
Comité de Información y Gestoría	Dip. Guillermina Medina Reyes	Femenino	Morena
Comité del Instituto de Investigaciones Parlamentarias	Dip. María del Pilar Gómez Leal	Femenino	Partido Acción Nacional
Comisión instructora	Sin presidencia, sólo integrantes		
Comisión Especial para Concertar al Gobierno Federal, así como a los Poderes Ejecutivos de los Estados, y a las Legislaturas locales a la Convención Nacional Hacendaría	Sin presidencia, sólo integrantes		

Fuente: Elaboración propia con base en información del Congreso del Estado de Tamaulipas.

Conclusiones

El seguimiento al proceso de registro de candidaturas y verificación del cumplimiento al principio de paridad en la postulación, la emisión de criterios para la integración paritaria del Congreso local y la implementación del “Protocolo para prevenir y atender la violencia política contra las mujeres en razón de género” han permitido un avance significativo en la representación política de las mujeres en los ayuntamientos y en el Congreso local tamaulipeco.

Sin embargo, el empoderamiento de las mujeres, a través del cumplimiento de la postulación paritaria en cargos de elección popular con el marco legal

vigente, definitivamente no es suficiente. Para eliminar las desigualdades en el empoderamiento de mujeres y hombres se requiere de la implementación de más acciones afirmativas que permitan alcanzar la igualdad sustantiva.

En relación con la violencia política en razón de género, si bien es cierto que durante el pasado proceso electoral no se recibieron denuncias de las candidatas, éste es uno de los asuntos prioritarios, especialmente en lo referente a la visibilización de este tipo de violencia y en la promoción de la cultura de la denuncia, mediante una mejor coordinación interinstitucional, así como de una diversificación de las actividades educativas y de difusión para promover el cambio de la cultura patriarcal.

Finalmente, cabe destacar que el Instituto Electoral de Tamaulipas ha jugado un papel importante en la disminución de la brecha de género en la representación política durante el último lustro; así pues, por la larga y sinuosa ruta de la democracia paritaria en Tamaulipas, se sigue avanzando.

Bibliografía

Instituto Electoral de Tamaulipas (2013), *Memoria Proceso Electoral 2012-2013*, disponible en <http://www.ietam.org.mx/portal/documentos/Publicaciones/Memorias/Memoria2012-2013.pdf>

_____ (2015), Acuerdo CG/06/2015 del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas por el que se aprueba la integración de las Comisiones Permanentes y de la Comisión Especial encargada de dar Seguimiento al Procedimiento de Postulación y Registro de las Candidaturas Independientes; así como, la creación e integración de la Comisión Especial de Igualdad de Género de este órgano electoral, disponible en http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_06_2015.pdf

_____ (2016), Informe final de la Comisión Especial de Igualdad de Género, disponible en http://www.ietam.org.mx/portal/documentos/Datos_Genero/Informes/Informe_Final_2015-2016.pdf

_____ (2017), Lineamientos por los que se establecen los criterios aplicables para garantizar el principio de paridad de género en el registro de candidaturas, en los Procesos Electorales 2017-2018 y 2018-2019, en el estado de Tamaulipas, disponible en http://www.ietam.org.mx/portal/documentos/LegislacionVigente/LINEAMIENTOS_DE_PARIDAD_GENERO_2018.pdf

_____ (2018a), Acuerdo No. IETAM/CG-106/2018 del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, por el que se aprueban los criterios aplicables para garantizar el principio de paridad de género en la integración del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en el Proceso Electoral Ordinario 2018-2019, disponible en http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_106_2018_Anexo.pdf

_____ (2018b), Proceso Electoral Ordinario 2017-2018. Integración de los 43 ayuntamientos en el estado de Tamaulipas, 2018, disponible en <http://www.ietam.org.mx/portal/documentos/Integraci%C3%B3nAyuntamientos2017-2018.pdf> (consultado el 6 de agosto de 2019).

_____ (2019a), Acuerdo No. IETAM/CG-27/2019 del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas por el que se aprueba la integración temporal de las Comisiones Permanentes y Especiales del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, disponible en http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_27_2019.pdf

_____ (2019b), *Proceso Electoral 2018-2019. Candidatos electos, 2019*, disponible en http://www.ietam.org.mx/portal/PE2018_2019_Electos_MR.aspx

Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Tamaulipas (2019), *Portal del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Tamaulipas*, disponible en <https://observatoriomujerestamaulipas.org.mx/>

Vázquez Correa, Lorena (ed.) (2019), *Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su implementación*, Cuaderno de investigación núm. 58, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Zúñiga, Y. (2005), "Democracia paritaria: de la teoría a la práctica", en *Revista de Derecho*, Valdivia, 18(2), 131-154, disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-09502005000200006&lng=n&nrm=iso&tlng=nvvnv

Capítulo 10

Una inclusión prudente. Reforma de junio de 2019 al artículo 2° de la Constitución federal

Eva Barrientos Zepeda*

Derecho, signos y cultura

Los derechos son expectativas que, para ser exigibles por una persona ante autoridades o terceros, requieren un reconocimiento previo de su existencia y titularidad. Son muchas las clasificaciones de los tipos de derechos, entre las cuales la distinción entre los patrimoniales y fundamentales resulta útil para evidenciar el conflicto que implica el reconocimiento de derechos para su posterior tutela.

Los derechos patrimoniales derivan de las adquisiciones, los pactos y contratos celebrados entre los individuos, son derechos sobre bienes materiales e inmateriales que tienen un valor económico, disponiendo de tales bienes con las limitaciones que la ley señale (García-Corrochano, 2000: 184).

Por otra parte, entre los derechos fundamentales que no se encuentran sujetos al comercio, se puede a su vez distinguir entre los derechos de las personas

* Correo electrónico: eva.barrientos@te.gob.mx

a las que se reconoce la ciudadanía o derechos políticos, de los derechos que se les reconocen a las y los nacionales (derechos civiles) o a todas las personas (derechos humanos) (Contreras, 2012: 124-125).

Así, los derechos fundamentales surgen de decisiones políticas de las soberanías nacionales, y como tales, orientan el curso de trabajo de las instituciones y los límites tutelables por el Estado en las relaciones entre particulares. Pero como todas las decisiones humanas, las decisiones políticas son producto del contexto y las pretensiones de sus actores, razón por la cual en la historia de nuestras civilizaciones podremos encontrar casos en los que las personas (protestantes, negras, mujeres, infantes, con discapacidades, etc.) no eran reconocidas como personas, los nacionales estaban divididos en distintas “clases” con derechos particulares, o bien existían cúpulas reconocidas o instauradas *de facto* con una amplitud de derechos que sólo estaba justificada en las formalidades de su estructura gubernamental o económica.

En ese tenor, la colección de derechos de cada individuo resulta un indicador para apreciar el nivel de su estatus en la convención social, o bien el del conjunto de personas que la mayoría identifica por la misma particularidad, en una relación proporcional entre el valor social de una persona y su catálogo de derechos. Pero ¿cuándo es justa la medida que distingue lo igual?

La igualdad es un concepto que se ocupa frecuentemente para referir dos o más objetos que son similares, y por tanto les corresponde el mismo trato. Sin embargo, una de las máximas de la física radica en la imposibilidad de que dos objetos ocupen un mismo lugar al mismo tiempo, lo que implica que, a pesar de coincidir las características de dos objetos, siempre habrá diferencias, incluso a las réplicas las separa el espacio o el tiempo. A cada individualidad corresponde su identidad, y viceversa.

El concepto de igualdad sirve como una herramienta para organizar elementos con un valor similar a los que se les considera del mismo valor en la axiología que rige el tratamiento e interacción de cada persona con su entorno.

Así, de manera lógica se da un mismo trato a los objetos o las personas que apreciamos similares, pero también se puede considerar como iguales a dos objetos distintos por alguna particularidad que les da un valor común, al tiempo que se puede dar un mismo trato a objetos que se aprecian totalmente diferentes por pura voluntad humana.

Retomaba Sócrates de Protágoras: “El hombre, dice, es la medida de todas las cosas, de la existencia de las que existen, y de la no existencia de las que no existen” (Platón, 2018: 437), apotegma que tiene dos acepciones como la misma humanidad, a partir de su consideración individual o colectiva.

Desde la perspectiva individual, cada persona comprende su entorno a partir de su propia experiencia, y en su universo interno desarrolla explicaciones de los fenómenos que le rodean (Malishev, 2009: 113); sin embargo, las convenciones sociales son las que determinan la existencia o no existencia de objetos y fenómenos en la realidad de sus integrantes, al grado de que existe una noción de la normalidad asociada a la comprensión de la perspectiva mayoritaria; lo mismo pasa con el reconocimiento de los derechos y sus titulares.

Por otro lado, de acuerdo con la teoría de Peirce, los signos cuentan con tres elementos sustanciales: el representante, el fundamento y el interpretante. El interpretante es, por una parte, quien dota de contenido al signo, y por otra, quien reconoce su significado; para lograr lo anterior debe existir una convención o un acuerdo sobre las características significadoras que hará cada signo distinto de cualquier otro, mientras que el significado será la referencia al concepto concreto o abstracto que se intenta comunicar (Magariños de Morentin, 1983: 86-87).

Así, las letras y las palabras pueden hacer referencia a objetos o situaciones materiales –como un árbol, la noche o el frío–, o bien a entes abstractos o ficticios –como un dragón, el amor o la suerte– que no se obtienen de la realidad, pero inciden en nuestra forma de interactuar con ella –como la justicia, la verdad y los números– y con las personas que nos rodean.

Entonces, el lenguaje sirve para construir y transmitir acuerdos tácitos o explícitos sobre los significados que da un grupo de personas a su realidad, es decir, ayudan a conformar su cultura.

La cultura, a su vez, es definida como “todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre en cuanto miembro de una sociedad” (Tylor, 1920: 1)

La axiología de cada persona va a depender de su cosmovisión individual, es decir, su cultura. La educación tiene como objeto que las personas adquieran la cosmovisión y axiología del grupo, por eso desde la más temprana edad se alecciona a las personas sobre los significados sociales a fin de lograr su sana convivencia, comunicación e integración a la comunidad.

Esto lleva a la generación y consolidación de constructos sociales, los cuales se consiguen llegando “[...] a consensos de la realidad social a través del compartir nuestro ‘conocimiento’ por medio de varios procesos sociales que organizan esta realidad y que ‘la hacen objetiva’” (Jarpa, 2002: 90).

Pero hay contenidos y conceptos sociales que no se puede esperar a que sean entendidos para que sean respetados. En efecto, el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento.

Si se revisa el acervo cultural de cada Estado sin considerar, entre otros, sus fenómenos artísticos, literatura común o académica, se advertirá su estructura moral y normativa. La primera, a través de mitos y tradiciones; la segunda, como la colección de reglas escritas que son derivadas de los significados sociales mínimos para la convivencia social. El derecho permite la preservación de tradiciones sobre lo conveniente, lo prohibido, lo loable e incluso lo bueno o malo para cada sociedad.

Hobbes, Rousseau y Locke son algunos de los teóricos que justifican la relación socio-estatal como una forma de supervivencia al supuesto estado

natural donde las cosmovisiones y axiologías individuales impiden la convivencia pacífica de los habitantes de un territorio, bajo la dinámica dicotómica entre las personas con mayores o menores fuerzas y recursos para satisfacer sus necesidades y proteger lo que considera suyo.

En ese sentido, la cosmovisión colectiva que se advierte o considera mínima para la convivencia social se expone en textos que fundamentan la organización estatal de las personas asentadas en un territorio independientemente de su forma de gobierno. Dichas formas, por su parte, sirven para identificar el origen de los valores y conceptos que rigen a todo el entramado social.

La soberanía es un concepto que sirve para identificar la titularidad de la voluntad que rige en un fenómeno humano. La soberanía puede residir en una o más personas y sobre su voluntad no se encuentra otra, ya sea porque detenta la fuerza para hacer cumplir sus mandatos (SCJN, 2005: 21), o bien porque existe un pacto en el que las personas que viven en sociedad se la asignan y reconocen a una institución determinada.

De allí que la teoría del contrato social resulte un poco lejana a la realidad, toda vez que el acuerdo sobre la convivencia social no es tomado por los sociales actuales, sino por los integrantes de las sociedades que nos precedieron, bajo ideas correspondientes al entendimiento científico de otras épocas, que fueron impuestas por minorías o mayorías para su beneficio. Es natural para las personas buscar el bien, pero también optar por lo más conveniente desde una perspectiva egoísta (consciente o inconsciente) para sí o para su grupo.

En el sistema monárquico e imperial, los valores sociales a proteger por la ley atendían a la soberanía de un solo individuo y naturalmente convergían en mecanismos para preservar su gobierno. En los primeros intentos de democracias modernas, la voluntad de las mayorías podía doblegar las expectativas de las minorías, y su modalidad representativa reducía a un puñado de gobernantes la soberanía para decidir los valores que deben regir la comunión social.

Por eso, en su momento, la democracia justificó valores nacionales muy distintos entre un país y otro, permitiendo que en algunos casos la “conveniencia social” se tornara en contra de sus habitantes de maneras desastrosas. Fueron necesarias dos guerras internacionales para que, a través de un nuevo contrato universal, los países acordaran los valores mínimos que debían proteger con sus sistemas jurídicos: la dignidad y los derechos humanos.

En la práctica decimonónica del positivismo estricto, las normas eran fruto de las decisiones políticas de las autoridades soberanas sin límite, bien centradas en una persona o grupo, o formalmente integradas por representantes de fuente mayor o menormente democrática, que al no contar con un tope respecto del bienestar de las minorías o de sus mismos representados, implicaban *de facto* situaciones de régimen autoritario.

En ese panorama, las convenciones formales sobre la existencia y titularidad de derechos eran plasmadas en legislaciones y decretos válidos, que conforme a los efectos programáticos y conformadores del derecho lograron la prevalencia de sus disposiciones y como resultado la adopción cultural de normas que con el tiempo conformaron la cultura de sus sociedades.

Así, la soberanía del más fuerte justificó la distinción de las diferencias entre iguales como si fueran titulares de derechos distintos; en otros casos, amalgamó la indiferencia ante las particularidades entre individuos que derivó en la negación fáctica de derechos para los no considerados, o bien la homologación de las diferencias a partir de una hipótesis de igualdad falsa. Todo ello, para justificar un sistema de dominación (Chirix, 2019: 8).

Sin embargo, la hipótesis contemporánea de la soberanía democrática basada en los derechos humanos implica de manera estricta un conflicto con su concepto, ya que parte del supuesto de una misma dignidad para todas las personas que motiva la esfera de lo indecible para las mayorías y gobernantes, la protección de la esfera jurídica de las minorías.

En efecto, tras los atropellos de las democracias nacionalistas y diversas atrocidades cometidas en diversos conflictos, donde las decisiones políticas de las mayorías se volvieron contra sus mismos habitantes, surgen acuerdos entre los países respecto a los derechos mínimos que debían reconocer y garantizar a las personas en sus territorios. En ese sentido, ya no existe una voluntad soberana que pueda imponerse sobre cualquier otra –en países que integran los sistemas europeo, africano e interamericano–, ya que toda autoridad (incluyendo al pueblo) debe respetar, procurar y garantizar los derechos humanos, junto con los derechos fundamentales que prevenga en su constitución, reemplazando el concepto de soberanía por el de responsabilidad (Unión Parlamentaria, 2016: 28).

Así, el paradigma del contrato social toma sentido en futuro más que en pasado. Las sociedades actuales tienen el deber y la posibilidad de advertir los errores jurídico-culturales cometidos en otras épocas, así como las herramientas sociales que en su momento pudieron parecer idóneas, pero a la fecha resultan obsoletas gracias a la comprensión y evolución de la humanidad, todo, a la luz de la igual dignidad humana.

El derecho tiene una función conservadora y una función programática de la interacción de las personas. Una vez escrita una ley, las dinámicas sociales deben atenerse a sus mandatos mientras continúe vigente formal o materialmente, ya que una norma que no es aplicable es letra muerta. Pero, si la sociedad lo requiere, las normas se pueden modificar para cambiar las dinámicas sociales. El progreso legislativo en materia de paridad de género es la historia de los esfuerzos y progresos que desde las cámaras legislativas y los tribunales se han realizado para erradicar una desigualdad injusta que se da a personas distintas pero iguales en derechos: las mujeres y los hombres.

Diferencias sexuales, roles y discriminación

Mujeres y hombres somos diferentes, pero históricamente y en la actualidad, nuestras diferencias no tienen las mismas consecuencias que pueden surgir

del contraste entre mujeres y entre hombres; sin importar las diferencias entre altos, bajos, ricos, pobres, morenos y güeros, se espera que los hombres tengan el mismo comportamiento valiente, imponente y violento; mientras que entre mujeres también podemos enlistar innumerables diferencias, pero se espera un mismo comportamiento sentimental, protector y doméstico.

Tales suposiciones de comportamiento derivan en un trato igual para los que parecen similares por tener el mismo sexo y desigual entre las personas que se ven distintas por lo mismo.

Los papeles, normas y expectativas sociales alrededor de las apariencias sexuales –englobadas, generalmente, en masculinidad o feminidad– se conocen como roles de género, son establecidos social y culturalmente, dependiendo de su contexto (Saldívar Garduño *et al.*, 2015). Pero las ideas sobre el deber ser han cambiado con los tipos de gobierno y Estado de cada nación del planeta.

Retomando lo expuesto en el apartado anterior, es fácil advertir que el contenido conceptual de lo masculino y lo femenino dependerá de los antecedentes culturales de cada sociedad, y en el mismo sentido justificarán como un trato normalizado el que se da a cada uno. Sin embargo, al igual que las costumbres obsoletas que fueron superadas por los acuerdos internacionales sobre derechos humanos ante los riesgos y resultados de las políticas tanto fascistas como liberales del siglo XX, en la actualidad es necesario revisar las formas y los objetivos de nuestras instituciones; el derecho regula el deber ser de la realidad social, puede apegarse a las costumbres o ser la herramienta idónea para modificarlas.

Respecto a roles de género, la familia es el tema. La reproducción asexual consiste en la división de las bacterias en dos células hijas que son genéticamente idénticas, sin que exista meiosis, formación de gametos o fecundación, como en el caso de los animales sexuados, que requiere la formación de gametos masculino y femenino que al combinarse funden a la información genética de los progenitores (Starr *et al.*, 2009: 154), o progenitor en

caso de ciertas especies hermafroditas (Awise, 2008: 133) y aquéllas con capacidad de partenogénesis.

Los humanos, además de reproducirnos sexualmente, somos mamíferos que desarrollamos la etapa embrionaria en el vientre de nuestras madres y obtenemos los primeros alimentos de sus cuerpos. Nuestros primeros años de desarrollo son también de indefensión, por lo que es necesario el cuidado de las personas adultas, así como el aleccionamiento sobre sus descubrimientos científicos y contenidos culturales, para asegurar nuestra convivencia, la preservación de la especie y de la sociedad (Harari, 2014).

Sin embargo, la reunión de las y los adultos para el cuidado de los hijos tradicionalmente no se limita a que éstos pudieran valerse por sí mismos. La organización social estructura a las familias para sus fines estatales, entre los que se encuentra la paz, el control y administración de los recursos públicos y el patrimonio particular de cada individuo ¿Cómo evitar conflictos por la procedencia de un hijo o hija? ¿Cómo preservar la riqueza adquirida en la descendencia de una persona?

Matrimonio y patrimonio hacen referencia a tópicos tan distintos como lo femenino y lo masculino. El primero, es el lazo formal que reconoce tradicionalmente la ley para la formación de la familia y del cual derivan todas las relaciones, derechos y potestades de los contrayentes (Arellano, 2011: 135). El segundo, refiere al conjunto de bienes que posee una persona que es susceptible de estimación económica, lo cual se extiende a la herencia (Herrera, 2015: 67). Lo interesante es que el génesis etimológico de cada palabra haga referencia a “lo propio de la madre” y “lo propio del padre”, ya que permite reconocer una de las fuentes del rezago cultural contemporáneo que acota a las mujeres al ámbito privado y doméstico, y preserva a los hombres en la vida pública.

Así, desde la Antigüedad, la necesidad social de controlar la acumulación y preservación de la riqueza de sus integrantes originó la inclusión de la institución de la familia en la ley, favoreciendo la producción de riqueza por el

padre, y el cuidado de los herederos por parte de la madre. Al ser un contrato con fines económicos y sociales, la violación de sus cláusulas en los primeros tiempos tenía el carácter de delito, por lo que el adulterio era condenado incluso con la muerte, situación que afectó profundamente el trato y la perspectiva de la sociedad sobre el actuar público y privado de mujeres y hombres, ya que la única prueba entonces era el embarazo resultado de la relación extramatrimonial, la cual no había forma de comprobar al hombre, hasta la llegada de la prueba pericial genética.

Cuando los romanos comenzaron a extender su imperio llevaron los frutos de las conquistas; entre ellos, los logros de la cultura griega, como la acuñación de moneda metálica y la democracia a toda Europa, pero también la tradición del hombre con patrimonio como aquel con potestad para participar en la toma de decisiones patrimoniales y políticas, y el matrimonio como forma de administración familiar, junto con su exclusión de la economía y la vida pública. España, que había sido conquistada antes por los griegos, continuó, entre otras, con esas tradiciones y las trasladó a tierras americanas recién descubiertas, como México, en la tercera década del siglo XVI, con la figura del matrimonio amalgamada por los cánones de la Iglesia Católica.

En la actualidad, la acotación del matrimonio a las parejas de sexos distintos es obsoleta. Además, la protección de vínculos familiares se puede dar a través de contratos distintos, como las sociedades de convivencia.

Las dignidades se traducen en derechos que al mismo tiempo son obligaciones que limitan la voluntad de terceros; los derechos se respetan (expectativa negativa) cumpliendo con las obligaciones que impliquen su satisfacción (expectativa positiva) (Contreras, 2012: 125). Sin embargo, la historia de la humanidad da cuenta del largo proceso que han tenido las sociedades para considerar iguales a todas las personas, y lamentablemente nuestras instituciones y leyes también.

Entre mujeres y hombres no existen más diferencias que las sexuales, mismas que al pertenecer al ámbito privado de las personas, no deberían afectar su

vida social. Sin embargo, las implicaciones de la sexualidad y el orden social han dejado en una profunda desventaja a las mujeres porque culturalmente se sigue educando y esperando un comportamiento sumiso, doméstico, frágil, estético, que les permita conseguir y mantener la atención y afecto de un progenitor conveniente para sus hijos. Es cierto que las mujeres somos las únicas capaces de procrear, lo falso es que sólo para eso existamos. Es cierto que los hombres pueden producir y acumular riqueza, es falso que sean los únicos.

Sin embargo, las concepciones sobre lo masculino y lo femenino son tan fuertes, que a los hombres que se dedican al ámbito doméstico se les atribuyen características femeninas, y las mujeres adoptan comportamientos masculinos para desenvolverse en el ámbito público.

La dinámica social de la familia, y la educación de feminidades y masculinidades, llegó al extremo de limitar económicamente a las mujeres impidiéndoles trabajar u otorgándoles una remuneración menor por su trabajo. Las mujeres inconformes no se dejaron, se organizaron para exigir la materialización de la igualdad, con lo que comenzó la historia del feminismo.

A través de sus tres olas, las mujeres lograron que las autoridades modificaran las leyes poco a poco para obligar a sus sociedades a permitirles trabajar, votar y decidir libremente sobre su familia. Los límites que eso implicó a los hombres, que perdieron la exclusividad del rol empoderado, causaron y siguen causando actos de violencia en contra de las mujeres; con independencia de la violencia generada por otras mujeres adeptas al modelo tradicional machista.

Uno de los principales crisoles es el de la arena política. ¿Qué diferencia sexual puede justificar la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones públicas? En los sistemas clásicos se podría comprender, ya que las leyes reconocían como titulares del patrimonio a los hombres y por tanto a ellos afectarían las decisiones sobre la economía, el territorio, la guerra o la administración de la familia.

Pero tanto en las democracias posrevolucionarias como en las modernas se refiere a una soberanía popular, lo cual tardó, pero se fue comprendiendo como una exigencia de igualdad política de las personas asentadas en un territorio; sin embargo, hubo un tiempo en que a las mujeres se les negaba la ciudadanía, y con ello la participación política para votar u ocupar un cargo de representación. En México, por ejemplo, perduró hasta 1953.

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917 no distinguían entre mujeres y hombres, como tampoco distinguían entre criollos, mestizos o indígenas, pero la Independencia de España fue política, no precisamente cultural, la religión, las costumbres y el modelo económico de la familia quedaron arraigados en el México constituido. La evolución de la sociedad mexicana hasta el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres ante la ley tuvo que esperar hasta 1974 junto con una colección de derechos familiares y a no tener familia,¹ que siguen evolucionando hasta las últimas reformas sobre matrimonio igualitario y la paulatina despenalización de la interrupción del embarazo.

Las modificaciones a la Constitución y a la ley están reservadas a los poderes legislativos, pero la perspectiva de lo que las mujeres necesitan y la percepción de su realidad social no es propia de la posición y cosmovisión de los hombres. La representación de las mujeres no puede limitarse a la agenda de los representantes, sino que debe garantizarse en la integración de mujeres a las discusiones y aprobaciones de leyes que afecten su interacción y percepción social, representación que tiene dos ventajas: la perspectiva femenina del orden social y la prospectiva a las generaciones jóvenes de una actividad pública y no relegada al ámbito doméstico.

Pero el proceso para alcanzar la paridad de manera jurídica ha sido por demás problemático, y el reconocimiento paulatino de los derechos de las

1 “Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.” “Artículo 30. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con un varón o con una mujer mexicanos [...]”. Antes, sólo podían adquirir nacionalidad por matrimonio las mujeres extranjeras.

mujeres ha sido una lucha incansable que se ve patente en los debates del órgano constituyente de 1917, donde la posibilidad de otorgar ciudadanía a algunas mujeres fue expuesta por Hermila Galindo, quien propuso conceder el derecho al sufragio solamente a las mujeres “de cultura eficiente y que aporten el mismo tiempo el conglomerado de sus actividades en cualquiera de las ramas de la ciencia, de la industria, del comercio, de la administración pública, etcétera” (Lau y Rodríguez, 2017: 68-69, 72), pero concluyó con su negativa ante argumentos como el de Félix Palavicini, quien afirmó que posiblemente se corría el riesgo de que se organizaran para votar y ser votadas. Negativa que más tarde se estableció de manera tácita en la ley para la elección de los poderes federales, en la Ley Federal de Elecciones de 1918² (González, 2014: 29).

En la segunda década del siglo pasado, algunos estados como Yucatán en 1922, San Luis Potosí en 1923, Chiapas y Tabasco en 1925, fueron pioneros en otorgarles el reconocimiento de la ciudadanía a las mujeres y con eso la posibilidad de que fueran votadas (Galeana, 2014: 20).

Posteriormente, un eslabón sumamente importante en la historia constitucional en este tema se dio cuando en 1936 se aprobó una reforma constitucional que a la letra refería: “Son ciudadanos de la República todos los hombres y las mujeres”; posterior a su votación y aprobación por ambas cámaras, no fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, por lo que no entró en vigor (Tuñón, 2002: 45-49).

En 1947, se reformó el artículo 115 de la Constitución federal para que en las elecciones municipales las mujeres pudieran votar y ser votadas “en igualdad de condiciones que los hombres”; posteriormente, en 1953 se reconoce a las mujeres mexicanas mayores de 18 años como “ciudadanos”, de manera que se abrió la posibilidad real de su participación en

2 “Son electores y, por lo tanto, tienen derecho a ser inscritos en las listas del censo electoral de la sección de su domicilio respectivo, todos los mexicanos varones mayores de dieciocho años, si son casados, y de veintiuno si no lo son, que estén en el goce de sus derechos políticos e inscritos sus nombres en los registros de la municipalidad de su domicilio”.

elecciones federales, lo que se hizo efectivo a partir de las elecciones de 1955. Pero fue hasta 1988 que se postuló a la primera candidata a la Presidencia de la República.

De manera progresiva se fueron generando reformas jurídicas y avances jurisdiccionales que abonaron mucho al reconocimiento jurídico de la paridad, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe, 1993), donde se estableció la recomendación de incluir candidaturas de mujeres; en 1996 se reiteró la recomendación, pero estableciendo la sugerencia de que la proporción de candidaturas a diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa para un género no podría ser superior al 70%. Fue en el año 2002 que la recomendación de postular al menos 30% de candidaturas de mayoría relativa con un género evolucionó a obligación, y en el ámbito de las candidaturas por el principio de representación proporcional se indicó como regla su postulación por segmentos de tres candidaturas en las que debía apreciarse al menos una de un género distinto.

Después se modificó el Cofipe en 2008 y se elevó a 40% el mínimo de candidaturas reservadas para hombres o mujeres, además de que se modificaron las reglas de postulación de las listas de representación proporcional, de tal manera que al dividir las en segmentos de cinco fórmulas se debía advertir una integración de tres candidaturas de un género y dos de otro. Sin embargo, botón de muestra de la dificultad de cambiar las costumbres arraigadas históricamente a favor de los hombres fue la emblemática sentencia SUP-JDC-12624/2011, que ordenó la postulación de fórmulas homogéneas (conformadas por personas del mismo género) para evitar que tras las respectivas declaraciones de validez las mujeres candidatas declinaran “voluntariamente” el cargo a favor de un suplente hombre.

Asimismo, en ese año fue necesario incluir la obligación de los partidos políticos de destinar 2% de su financiamiento público ordinario a la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Aunque en pocas ocasiones se aplicó efectivamente para tales efectos (Cárdenas, 2011: 11).

Sin lugar a duda, una de las reformas más trascendentales en materia de reconocimiento y garantía de los derechos político-electorales de las mujeres fue la realizada a la Constitución federal en 2014. Su implementación legal incluyó un incremento del 2 al 3% respecto a los recursos que los partidos políticos deben asignar para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, así como la aplicación del principio de paridad en las candidaturas, que implicó vigilar la postulación 50/50 en las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional, últimas respecto de las cuales también se determinó su registro alterando en la lista correspondiente, así como la implementación general de las fórmulas homogéneas y la prohibición de destinar las candidaturas en los distritos con menor votación para un partido en la elección inmediata anterior, para sólo uno de los géneros.

Las formas de interpretar y aplicar el novedoso principio de paridad llevaron a los órganos autónomos encargados de organizar las elecciones locales y federales, acompañados de los tribunales correspondientes, no sólo a vigilar las postulaciones proporcionales de mujeres y hombres, sino incluso a lograr la integración de los órganos electos de manera paritaria a través de ajustes de asignación por el principio de representación proporcional, a vigilar que tampoco en los distritos o municipios donde un partido hubiere obtenido sus mayores porcentajes de votación fuera postulado un solo género, e incluso a permitir fórmulas mixtas cuando, cubierta la proporción de fórmulas homogéneas de mujeres, se solicitara el registro de fórmulas encabezadas por hombres con mujeres como suplentes.

El objeto de todas estas acciones afirmativas de discriminación positiva ha tenido justificación en la necesidad social de erradicar la discriminación histórica de las mujeres en el acceso, disfrute y ejercicio de los derechos que tenemos todas y todos. Sin embargo, como todo trato diferenciado, ha generado reacciones violentas de quienes consideran trastocado su derecho a participar o que siguen negados a la representación política de mujeres; la violencia política de género es un fenómeno real, causado en parte por el odio al cambio en el que las mujeres dejan de ser sometidas, y en parte por la inseguridad de las masculinidades que ya no tienen lugar. Las reformas

para sancionar el ejercicio de violencia en contra de candidatas y funcionarias por el simple hecho de ser mujeres van avanzando paulatinamente, como irregularidades administrativas, delitos y, apenas, como causales de nulidad de una elección.

Sin embargo, en junio de 2019 se vuelve a modificar la Constitución federal, ahora para establecer la paridad como un principio para la integración no sólo de los órganos colegiados de elección popular, sino también de los de designación o asignación administrativa y judicial (partidos políticos, órganos autónomos, en las secretarías de despacho, etc.), reforma que sin duda implicará un cambio sustancial en la forma de postular y admitir el registro de candidaturas, pero también en la forma de asignar e integrar los órganos electos.

Entre los artículos reformados se encuentra aquél sobre el cual versa el comentario al que se encamina el presente trabajo, la inclusión del principio de paridad en la fracción VII del artículo 2º constitucional, es decir, en la elección de representantes de comunidades indígenas ante los ayuntamientos.

Mujeres indígenas, discriminación interseccional

En el apartado anterior recorrimos sucintamente la evolución de la inclusión de las acciones afirmativas y posterior consolidación del principio de paridad en la Constitución federal y la legislación atinente a la celebración de elecciones de representantes políticos a través de las elecciones libres, auténticas y periódicas que se celebran a través del voto secreto, directo, universal, personal e intransferible. Sin embargo, hay una historia paralela de reconocimiento de nuestros pueblos originarios, sus formas de gobierno y sus mujeres.

Como en muchas naciones de América, la administración y organización política de nuestro país comienza con la Constitución adoptada tras el movimiento de Independencia de los regímenes europeos, que desplegaron

sus avances técnicos para controlar las tierras de nuestro continente. Y con ellos, a su gente.

Actualmente ocupamos una parte de lo que fue el territorio “conquistado” por el gobierno de la Corona española, que en su momento incluso se llamó Nueva España. A pesar de que nuestras tierras fueron “descubiertas” por un portugués, la campaña fue financiada por españoles que, posteriormente, dirigidos por Hernán Cortés sometieron por la fuerza a las personas que ya tenían diversas formas de organización social, una noción distinta de la pertenencia de la tierra, y una forma de hacer la guerra con la desventaja de desconocer la pólvora y las corazas de acero.

Entre la confusión con la leyenda del regreso de Quetzalcóatl, el corazón noble de los tlatoanis de la gran Tenochtitlán, las desventajas bélicas y la debilidad de nuestros indígenas ante el sarampión, los gobiernos y estados originarios de nuestro país sucumbieron ante el ejército que con la justificación del catecismo no sólo masacró a sus pueblos, sino que también destruyó las bases y los vestigios de sus culturas, tradiciones y deidades.

Ya comentábamos en las primeras líneas que la historia da fe del proceso de reconocimiento y garantía de la igual dignidad entre personas. En la conquista de lo que ahora es México, fue necesario que llegaran monjes como Motolinía a aclarar el trato que debían dar los católicos a los indígenas: los conversos y bautizados, como hijos de Dios (no podían ser esclavos); los renuentes, como paganos (justificación para ejercer la violencia consuetudinaria para el occidente desde las cruzadas).

Los indígenas tenían entonces la posibilidad de integrarse a la vida social de los ocupadores, pero se quedaron sin tierras, templos y sus gobiernos tradicionales, eran extranjeros en su propia tierra. Podían trabajar las tierras de los conquistadores, tocar su música, profesar su religión, pero no como iguales, no podían ser tratados como esclavos (para eso se importaron personas negras que se consideraban sin alma para justificar su trato), pero su condición era bastante similar, libres, pero sin recursos propios.

Destruídos los templos, el gobierno monárquico justificado en la religión y el patrimonio instauró su tradición familiar del matrimonio. Una muestra de la desigualdad de trato social es la diversidad de castas (estratos sociales) que se adoptaron –con sus respectivas distinciones de trato– en la Nueva España. Algunas se enlistan de forma decreciente en cuanto a privilegios y derechos (dignidad) de la manera siguiente: españoles peninsulares, criollos (nacidos de españoles en el territorio conquistado), mestizos (hijo de español e indígena), castizos (hijo de mestizo y española), indígenas, mulatos (hijo de negro y español), lobos (hijo de indio y negro), cuarterones (hijo de mulato y mestizo), coyotes (hijo de mestizo y cuarterón) y personas negras.

La combinación de identidades sociales y el alejamiento de las culturas originarias continuaron durante los 300 años de ocupación española. Nuestra independencia del gobierno español no fue liderada por indígenas; quienes nacieron en las tierras conquistadas se levantaron por distintas razones, los españoles por la imposición del hermano de Napoleón Bonaparte en la Corona, los criollos por la lejanía de la vieja patria, y de mestizos a negros por los límites y vejaciones que les implicaba el viejo régimen para su inclusión social, oportunidades de trabajo, propiedad, riqueza y familia.

En ese sentido, la independencia no fue de los originarios respecto a los conquistadores, sino de las personas asentadas en el territorio de un gobierno que regía a ambos lados del mar. La agenda no fue indígena, no se recuperaron las costumbres originarias ni la religión.

En ese tenor, la Constitución de 1917 reconoció igualdad de derechos para todos los mexicanos sin particularizar la situación de los indígenas. Pero las diferencias sociales continuaron entre las personas asentadas en las urbes y las personas dedicadas a actividades agrarias, entre los propietarios y los trabajadores del campo. Indígenas, mestizos, negros y blancos, todos mexicanos tuvieron que levantarse en revolución para exigir el uso de la tierra para su propio beneficio, y se repartió la tierra a través de ejidos tras la reforma agraria, con lo que se atendió de manera indirecta la situación de vulnerabilidad indígena, pero no los derechos de las y los integrantes de sus comunidades.

La perspectiva comunitarista que advirtió la necesidad de garantizar la autonomía de los pueblos indígenas llegó muchos años después.

En el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),³ desde 1957 se procuró la atención de los pueblos originarios de los países colonizados, con lo que se firmó el pacto 107 con una perspectiva asimilacionista o integradora que tenía por objeto introducir a sus integrantes a la cultura y dinámica occidental sin discriminación. Fue a partir de 1986 que se cambió la perspectiva internacional, al considerar que cada integrante de los pueblos originarios debía tener la libertad de mantener su propia cultura y decidir si desea o no ser integrado a la dinámica de los países independientes. De ahí que en 1989 se adoptara el convenio 169 en el marco de la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la OIT.

De acuerdo con Valdivia (2009: 129-133), en México se pueden identificar cinco etapas de lo que refiere como políticas indigenistas a lo largo del siglo XIX: exclusión (1910-1934), paternalismo (1934-1940), asimilación del indio a la vida nacional (1940-1976), participación (1976-1988) y reconocimiento de derechos (1988-2006). Etapas en las que se puede identificar el tratamiento de los indígenas como si sus derechos hubieran nacido junto con el Estado independiente, y es hasta la última, o a partir de su inicio, que se comienza el camino del reconocimiento de los derechos particulares que tienen como pueblos de existencia y soberanía previa a las conquistas.

Es así que en el mismo año 1989, en México se creó la Comisión Nacional de Justicia a los Pueblos Indígenas en el seno del Instituto Nacional Indigenista (INI), fundado desde 1948. La Comisión formuló una "Proposición de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México" que fue presentada al Congreso de la Unión en 1990 como una iniciativa de adición al artículo 4º de la Constitución, que tras ser aprobada fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en enero de 1992 en el sentido siguiente:

3 Organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, fundado en 1919 derivado del Tratado de Versalles y la Declaración de Filadelfia de 1944.

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Esta disposición, al insertarse en el texto constitucional, quedó al arbitrio de los tiempos y contenidos del Poder Legislativo, resultando sus principios relacionados con el debido proceso los únicos exigibles a través del juicio de amparo.

En el estado de Oaxaca, en 1990 se reformó su Constitución local para reconocer la composición étnica plural de la entidad y se reconoció el tequio. En 1994 se reformó el Código local para reconocer 15 etnias indígenas, así como la garantía de preservación de sus lenguas. En 1995 se estableció el reconocimiento y respeto de las tradiciones y prácticas para la conformación de las autoridades municipales. En 1997 se detalló el reconocimiento de elecciones municipales a través de usos y costumbres indígenas, y en 1998 se reformó la Constitución local para reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

Desde 1995 se facultó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para la creación de un catálogo de municipios que elegirían a sus ayuntamientos a través de sus sistemas normativos internos, el cual, para 1998, incluyó a 418 de los 570 municipios de dicha entidad federativa.⁴ Así, los habitantes indígenas del territorio oaxaqueño participarían a través del sistema de partidos políticos para la elección de diputaciones, gubernatura y representantes federales, a través del sistema de partidos políticos, urnas y voto secreto; y la mayoría elegiría a su ayuntamiento a través de sus métodos tradicionales. Mientras tanto, en el ámbito federal, en el 2001, tras el llamado movimiento

4 Cantidad que prevaleció hasta el año 2012, en que el Municipio de Cabecera Nueva, Oaxaca, solicitó consulta para reintegrarse al sistema de partidos políticos.

zapatista, se reformó la Constitución para integrar en su artículo 2º el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y, por ende, a la autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno; y elegir en los municipios con población indígena una representación ante el ayuntamiento.

La relación entre autonomía y autodeterminación es particular, ya que la primera es la concesión del estado independiente a la forma de gobierno indígena de tomar las decisiones relevantes para su organización interna, que no es lo mismo que independencia política, y la segunda es el derecho de las comunidades indígenas de normar sus actividades conforme a su cosmovisión, usos y costumbres.

Sin embargo, tal relación también tiene una complicación, ya que el objeto del reconocimiento de autonomía es la preservación de las costumbres y tradiciones previas a la conquista, pero no es total, pues los países independientes que reconocen el tratado 169 de la OIT lo hacen porque se encuentran en el ámbito de las naciones protectoras de los derechos humanos de sus integrantes. Con esto, el Estado se encuentra ante el reto de proteger las costumbres indígenas, siempre y cuando no violenten derechos humanos. Situación particular tratándose de la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad a los hombres indígenas.

Ante dicho panorama, resulta relevante en la reforma de 2001 la vinculación del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas al ámbito municipal, al tener como consecuencia la división política occidental de las organizaciones indígenas originarias y que en un solo territorio existan asentamientos de dos o más etnias, que al final son atendidas por el Estado de manera asimilada, ya que a pesar de que la autoadscripción sea la forma de acreditar la titularidad de los derechos indígenas, para el reconocimiento

formal de municipios con población indígena se apela al porcentaje de personas que hablan alguna lengua originaria.

En ese sentido, principios mínimos de las elecciones democráticas, como la universalidad e igualdad de la participación política activa o pasiva, resultan en un reto, ya que en ocasiones la comunidad asentada en la cabecera municipal es de una etnia distinta de las asentadas en las agencias municipales y de policía, o bien sus costumbres privan la participación política a los hombres explícita o tácitamente al implicar un sistema de cargos para poder participar en las elecciones, en los que se reconoce sólo el trabajo masculino.

De acuerdo con su raíz etimológica, el verbo “discriminar” proviene del latín *discriminare* y significa “establecer una diferencia entre personas o cosas, fundándose en criterios o características distintivas pertinentes” (Prevert, Navarro y Bogalska-Martin, 2012: 15). En la actualidad, se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades de un grupo de personas por un criterio elegido, redundando en el régimen de un grupo con más legitimidad o poder que el resto.⁵

Ahora bien, la discriminación étnica es un género muy específico de discriminación, ya que se dirige contra personas y/o grupos que se distinguen por sus características raciales, culturales, nacionales o cualquier otra que las asocie con un grupo que comparte una herencia común.⁶ Los pueblos indígenas son adscritos a dicha categoría precisamente por su voluntad de permanecer fieles a dicho origen, y se distinguen precisamente por contar con ciertas instituciones políticas y culturales diferentes a las del resto de la nación (Escalante, 2009: 11).

5 Artículo 1, numeral III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

6 El vocablo “étnico” o “etnia” proviene del griego y se refiere a los miembros de un pueblo o nación que tiene un origen compartido.

Por otro lado, la discriminación múltiple es una característica de la discriminación en México, ejemplo de ella son las trabajadoras del hogar, sobre todo aquellas mujeres de origen indígena que desde niñas son explotadas, discriminadas e incluso abusadas sexualmente; las mujeres migrantes indígenas, quienes sufren abusos como las largas jornadas laborales, la falta de seguro médico, el maltrato físico, el acoso sexual y las amenazas de entregarlas a las autoridades migratorias por ser indocumentadas; incluso hay quienes sufren secuestro.

Como se advierte, frecuentemente a las mujeres se les discrimina y niega sus derechos de modo simultáneo –o no necesariamente así– por ser mujeres, por pertenecer a un grupo marginado, por vivir en la pobreza, etcétera. Esta discriminación múltiple es fuente de la violencia contra las mujeres, ya que las expone y las convierte en blanco de ciertas formas de violencia, sobre todo cuando ellas provienen de un estatus social precario y los perpetradores violentos saben que será difícil para ellas denunciar los abusos y pedir ayuda.

La discriminación es producto de un contexto social, de prejuicios asociados a un colectivo y que operan en contra de éste. Igualmente, en una sociedad puede haber varios grupos que son objeto de discriminación y, por ende, personas que pertenezcan a uno o más de estos grupos. Entonces se habla de discriminación múltiple.

Según De Lama (2013: 273), “La discriminación múltiple en un sentido amplio describe aquella situación en que se produce una discriminación por diversos motivos”. Entonces, la discriminación múltiple es la convergencia de diversos factores alrededor de una persona, ya sea raza, sexo, religión o cualquier condición que lo haga objeto de discriminación.

Por otra parte, la interseccionalidad es quizás uno de los más grandes aportes del feminismo en la conceptualización y estudio de la discriminación, al reconocer “interacciones entre los sistemas de subordinación de género, orientación sexual, etnia, religión, origen nacional, (dis)capacidad y situación socioeconómica, que se constituyen uno a otro dinámicamente en el tiempo

y en el espacio” (La Barbera, 2016: 106). Partiendo de la interseccionalidad, se puede observar cómo se articulan estos sistemas para generar diversas formas de discriminación; acepta la discriminación como un constructo social multifactorial.

Entonces, la interseccionalidad nos permite abordar el problema que representa la discriminación múltiple, muy particularmente aquella de carácter interseccional, al concebir el grupo vulnerable no sólo como parte de un universo más grande, sino como un universo en sí mismo y por sí mismo, que amerita un estudio especial y soluciones a sus necesidades focalizadas. Para lograrlo, primero se requiere reconocer la existencia de este grupo y de su realidad particular, sin asumir conclusiones a partir de los otros grupos que se interseccionan para la conformación de éste.

Así, una forma de discriminación múltiple interseccional tiene características *sui generis*, distintas a los elementos que lo conforman y que, con su convergencia, generan una nueva realidad. Esta realidad es vivida desde una óptica distinta y, por lo mismo, se corre el riesgo de que el acercamiento al problema que representa la discriminación sea bajo los supuestos a través de los cuales se aborda tan sólo una de las esferas que la componen, negando así aquello que hace única a esta forma de discriminación.

Esto dificulta la atención efectiva de las distintas formas de discriminación que se pueden dar en el seno de las diversas culturas que coexisten en nuestro país, considerando también que es distinta la visión sobre un trato diferenciado desde la perspectiva occidental y desde la perspectiva que puede tener una cultura originaria y sus integrantes, para los cuales la exclusión o no inclusión de algunas personas en la toma de decisiones se encuentra plenamente justificada.

Es por lo anterior que ante las vicisitudes de las diferentes formas de organización electoral de los pueblos y comunidades indígenas, y la obligación *ex officio* de todas las autoridades de garantizar los derechos humanos (tras la reforma en 2011 al artículo 1º de la Constitución), se hizo necesaria una

reforma a la fracción III del artículo 2° en el año 2015 para introducir como criterio de la elección de autoridades por sistemas normativos internos la garantía de: “[...] que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, [...] en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

Sin embargo, la introducción con calzador de la participación de mujeres en las elecciones regidas por sistemas normativos internos ha implicado conflictos al interior de sus comunidades que han puesto en riesgo la efectividad del sistema judicial electoral a un punto que ha obligado a la magistratura a cambiar su perspectiva occidental por una multicultural, pasando de la asimilación de los pueblos indígenas a su respeto.

Participación política de mujeres en sistemas normativos internos

A continuación se exponen tres ejemplos de las complicaciones derivadas de obligar la participación de mujeres en las elecciones regidas por sistemas normativos internos que han dejado constancia en medios de impugnación que fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El 14 de febrero de 2014, la Sala Regional Xalapa resolvió el expediente SX-JDC-24/2014, en donde determinó declarar la validez de la Asamblea General Comunitaria en la que se eligieron a los integrantes del Ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, al considerar que si bien se debe garantizar la participación de las mujeres para poder ser postuladas a un cargo municipal, lo cierto es que no forzosamente éstas tendrían que integrar dicho órgano, ya que la decisión final recae en la Asamblea General. Esta sentencia fue impugnada ante la Sala Superior, quien determinó revocar y en consecuencia declarar la nulidad de la elección.

El 25 de agosto de 2014, la Sala Regional Xalapa resolvió el expediente SX-JDC-171/2014, por el cual revocó la elección extraordinaria de concejales del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, pues si bien hubo igualdad formal entre hombres y mujeres, no hubo igualdad material en razón de que ninguna mujer quedó en un cargo del ayuntamiento. Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos realizados, la Sala Regional llegó a la conclusión de no insistir en la realización de la elección, pues resultó evidente la imposibilidad de las autoridades de concretarla, además de que faltaban cuatro meses para que concluyera el periodo respectivo.

El 11 de abril de 2019, la Sala Regional Xalapa emitió sentencia en el expediente SX-JDC-63/2019, en la que determinó validar la elección de integrantes de la agencia municipal de la colonia Cuauhtémoc, en el municipio de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca, al advertir que bajo la cosmovisión comunitaria se reconoce el derecho de las mujeres para elegir a sus representantes, pero les veda la posibilidad de postularse a un cargo de representación; además, el conflicto comunitario derivó de la inconformidad de una ciudadana integrante de la comunidad, por lo que se adoptó una decisión que favoreció a los derechos colectivos frente a los individuales. Por otro lado, ordenó medidas de no repetición para la emisión de las convocatorias subsecuentes en donde se debe garantizar la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad. Dicha determinación fue impugnada ante la Sala Superior, la cual determinó revocar la sentencia y declaró la nulidad de la elección.

Conclusión. Un avance prudente

Los precedentes expuestos permiten apreciar las dificultades que ha implicado para la jurisdicción electoral la introducción del principio de igualdad y universalidad del derecho de participación política, particularmente en lo que a la inclusión de mujeres respecta. La elección de una autoridad municipal de corte occidental (ayuntamiento) a través de sistemas normativos internos debe guardar un equilibrio multicultural para evitar el desgarramiento

del tejido social de las comunidades indígenas que, tradicional y culturalmente, tienen una perspectiva sobre la representación política, el servicio público, así como del valor de las mujeres y su trabajo sustancialmente distinta a la que ha evolucionado en la cultura heredada de otro continente y se reconoce como estándar universal.

El respeto a la autonomía indígena implica distinguir la gravedad de las afectaciones a derechos humanos antes de que proceda la intervención del Estado. En primera instancia, a través de sus propias figuras de gobierno y de solución de controversias; en su caso, acompañar institucionalmente la mediación o conciliación necesaria para solucionar el conflicto, y sólo cuando sea indispensable, emitir actos de autoridad obligatorios, ya que de lo contrario existe un alto riesgo de que las sentencias sean desacatadas, los conflictos se agraven y se lastime el sentido comunitario de cohesión de las comunidades indígenas.

Ahora, si bien se han anulado elecciones celebradas a través de sistemas normativos internos cuando se acredita que no se permitió la participación de mujeres de manera activa o pasiva, o que bien permitiéndose su participación, estaba supeditada a requisitos asimilables a techos de cristal que tácitamente impidieron su participación libre, lo cierto es que no se han anulado porque al integrar el ayuntamiento no se logre la paridad entre mujeres y hombres, ni se han rechazado planillas por dejar de ser paritarias, o no ordenarse de manera alternada, ni se vigila que la mitad de los municipios indígenas de una entidad sean presididos por alguno de los géneros.

Lo anterior, ya que a pesar de que los sistemas normativos internos son instrumentos de participación política que deberían regirse por los principios democráticos; lo cierto es que su reconocimiento se encuentra supeditado al ámbito municipal y al respeto de la autodeterminación de sus integrantes conforme a su propia cosmovisión. La paridad es una exigencia propia del sistema de partidos políticos, donde tales institutos políticos tienen la obligación de ser conductos de participación de sus integrantes, de capacitar cuadros de mujeres, y tienen la oportunidad de postular candidaturas en diversas elecciones, varios territorios o cargos de una elección.

En ese sentido, se advierte una reserva prudente en la reforma de junio de 2019, al dejar intocada la fracción III del artículo 2º constitucional, pero surgen dudas sobre la modificación de su fracción VII, que establece el derecho de las comunidades indígenas a elegir representantes ante sus ayuntamientos conforme a la legislación aplicable, elección que ahora deberá regirse por el principio de paridad.

Tabasco y el Estado de México son las entidades federativas que actualmente tienen regulada la figura de la representación indígena ante el ayuntamiento. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios sobre la participación que debe tener la representación de cada comunidad indígena asentada (ST-JDC-2/2017) o en tránsito (ST-JDC-23/2017) en un ayuntamiento: convocatoria a sesiones de cabildo (SUP-JDC-109/2017) con voz, pero sin voto, así como a la intervención mínima del ayuntamiento en la determinación del método de elección (ST-JDC-74/2019).

De allí que surjan algunas dudas con la implementación del principio de paridad en tan particular tipo de elección de un representante que tiene presencia y participación, pero no integra el órgano que fue electo a través del sistema de partidos políticos, para lo cual en su momento debieron verificarse los requisitos y reglas de paridad que rigen las elecciones constitucionales de ayuntamientos, gubernaturas, legislaturas y titulares del ejecutivo.

¿El ayuntamiento deberá anular la elección si no participó al menos una candidata en competencia con un candidato? ¿Se deberá verificar que en la asamblea electiva participaron activamente las mujeres de la comunidad? ¿Bastará con la sensibilización paulatina y convocatoria incluyente, aunque en la especie las mujeres no acudan a las urnas ni resulten electas? ¿El género de quien resulte representante dependerá de la cantidad de mujeres y hombres que ya integren el cabildo?

Es claro que los municipios con presencia o mayoría indígena no son asimilables a los que se rigen por sus sistemas normativos internos, pero no por ello

deja de reconocerse su derecho a la autonomía y a una forma particular de interacción, cosmovisión y pertenencia a su tierra, que debe ser procurada por su representación ante el órgano con facultades para afectar sus derechos.

Lo relevante de la reforma es que se acota el principio de paridad a la legislación correspondiente, por lo que las formas en que se deberá garantizar la participación de las mujeres se encuentran en la competencia de las legislaturas de las entidades federativas. Sin embargo, desde el año 2001 se mantiene en los tinteros de muchas entidades la legislación necesaria para que las comunidades indígenas con presencia en los ayuntamientos del país puedan hacer valer sus derechos a través de las representaciones correspondientes.

Parece que será a golpe de sentencia, como en el caso de Sinaloa, a cuyo Congreso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó permitir y legislar respecto a la representación indígena de las comunidades ante sus ayuntamientos, previa consulta culturalmente adecuada, informada y de buena fe (SUP-REC-588/2018).

Las formas en que las comunidades indígenas eligen a sus representantes deben atender a sus usos y costumbres, a su autodeterminación, ya que de forzar su occidentalización se puede poner en riesgo la cohesión comunitaria y la preservación de sus costumbres. La reforma al artículo 2º de la Constitución, de junio de 2019, es una reforma prudente, y con prudencia debe ser interpretada para su aplicación.

Bibliografía

Arellano, S. (2011), "Matrimonio", en J. A. Sánchez (coord.), *Cien años de derecho civil en México 1910-2010*, Conferencias en homenaje a la UNAM por su centenario, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Awise, John C. (2008), *Clonality: The Genetics, Ecology, and Evolution of Sexual Abstinence in Vertebrate Animals*, Nueva York, Oxford University Press.

Cárdenas, N. (2008), *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Chirix, E. D. (2019), *Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala. Una mirada conceptual*, Ciudad de México, Naciones Unidas.

Contreras, S. (2012), "Ferrajoli y los Derechos Fundamentales", en *Revista de la Inquisición (Intolerancia y Derechos Humanos)*, 16, 121-145.

De Lama, A. (2013), "Discriminación Múltiple", en *Anuario de Derecho Civil*, LXVI-I, 271-320.

Escalante, Y. (2009), *Derechos indígenas y discriminación étnica o racial*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Galeana, P. (2014), "Un recorrido histórico por la revolución de las mujeres mexicanas", en *La Revolución de las Mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México.

García-Corrochano, L. (2000), "La violación de los derechos patrimoniales de los particulares y las pretensiones internacionales", en *Agenda Internacional*, 7(15), 183-192.

González, M. (2014), "El sufragio de las mujeres. ¿Igualdad política por decreto o por convicción?", en *Quid Iuris*, 23, año 8.

Harari, Y. N. (2014), *Sapiens: de animales a dioses*, disponible en <https://books.apple.com/hn/book/sapiens-de-animales-a-dioses/id897686027>

Herrera, J. J. (2015), "Patrimonio", en *Revista Mexicana de Derecho*, 15(16), 67-102.

Jarpa, C. G. (2002), "Mediación social: construcción social de un significado", en *Theoria*, 11(1), 89-96.

La Barbera, M. C. (2016), "Interseccionalidad, un 'concepto viajero': orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea", en *Interdisciplina*, 4(8), 105-122.

Lau, A. y R. Rodríguez (2017), "El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una Revisión", en *Política y Cultura*, 48, 57-81.

Magariños de Morentin, J. A. (1983), *El signo. Las fuentes teóricas de la semiología: Saussure, Peirce, Morris*, Buenos Aires, Librería Hachette.

Malishev, M. (2009), *El hombre: un ser multifacético*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Platón (2018), *Diálogos, III*, Madrid, Editorial Gredos.

Prevert, A., O. Navarro y E. Bogalska-Martin (2012), "La discriminación social desde una perspectiva psicosociológica", en *Revista de Psicología Universidad de Antioquia*, 4(1), 7-20.

Saldívar, A., R. Díaz, N. E. Reyes et al. (2015), "Roles de Género y Diversidad: Validación de una Escala en Varios Contextos Culturales", en *Acta de Investigación Psicológica*, 5(3), 2124-2147.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005), *La Soberanía Nacional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Starr, C., R. Taggart, C. Evers y L. Starr, (2009), *Biología. La unidad y la diversidad de la vida*, México, Cengage Learning Editores.

Tuñón, E. (2002), *iPor fin... ya podemos elegir y ser electas!*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Tylor, E. B. (1920), *Primitive Culture*, vol. I, Londres, John Murray.

Unión Parlamentaria (2016), *Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios*, núm. 26, Ginebra, Unión Parlamentaria.

Valdivia, M. T. (2009), "Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007", en *Argumentos*, 22(59).

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, 1857, 1917, 1947, 1953, 1992, 2001, 2014, 2015 y 2019.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1990 y 1998.

Código Electoral del Estado de Oaxaca, 1994, 1995 y 1997.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1993, 1996, 2002 y 2008.

Sentencias

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-12624/2011, SX-JDC-24/2014, SX-JDC-171/2014, SX-JDC-63/2019, ST-JDC-2/2017, ST-JDC-23/2017, SUP-JDC-109/2017, ST-JDC-74/2019 y SUP-REC-588/2018.

Paridad, partidos políticos e instituciones garantes

Capítulo 11

Indicadores sobre la igualdad de género en los partidos políticos en México: una ruta hacia la igualdad sustantiva

Rosa María Mirón Lince*
Sofía Judith Pérez Barrera**

Introducción contextual. ¿Qué han ganado las mujeres?

En el proceso electoral 2017-2018 efectuado en México se renovaron 18,299 cargos de elección: 629¹ federales y 17,670 locales (INE, Numeralia, 2018). La Lista Nominal de Electores del Instituto Nacional Electoral (INE) alcanzó un total de 89.3 millones de electores, con un incremento del 12.3% respecto a la última elección presidencial de 2012. El porcentaje de ciudadanas y ciudadanos que votaron alcanzó una cifra de participación de 63%, donde destacó la mayor participación de las mujeres, con 66.2%, frente a 58.1% de la población masculina (INE, Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018).

* Correo electrónico: rmiron2@yahoo.com

** Correo electrónico: ssofia.pperez@gmail.com

1 Una Presidencia de la República, 500 diputaciones y 128 senadurías.

Fueron nueve² los partidos políticos que contendieron en el proceso electoral federal, agrupados en tres coaliciones (Por México al Frente, Todos por México y Juntos Haremos Historia). De ellos, dos perdieron su registro como partido político nacional en virtud de no haber obtenido al menos el 3% de la votación válida (CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, base I, y LGPP, artículo 94): el Partido Encuentro Social (INE/CG1302/2018) y Partido Nueva Alianza (INE/CG1301/2018).

Presidencia de la República

En la contienda por la Presidencia de la República destacó la postulación mayoritaria de hombres. Tres de ellos encabezaron sendas coaliciones partidistas (Ricardo Anaya Cortés, PAN-PRD-MC; José Antonio Meade Kuribreña, PRI-PVEM-PANAL, y Andrés Manuel López Obrador, PT-Morena-PES), y uno más (Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón) como candidato independiente, esto es, sin vinculación con algún partido político.

A diferencia de las tres últimas elecciones federales donde las candidatas³ a la Presidencia fueron postuladas por sus partidos políticos y obtuvieron resultados relativamente significativos,⁴ en los comicios más recientes la presencia femenina se limitó al registro de Margarita Zavala Gómez del Campo como candidata independiente (INE/CG287/2018) en virtud de haber sido la única que cumplió con lo dispuesto en el artículo 371, numeral 1, de la LGIPE (INE/CG269/2018),⁵ sin embargo, 46 días antes de la jornada

2 Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nueva Alianza (PANAL), Movimiento Ciudadano (MC), Morena y Partido Encuentro Social (PES).

3 La primera mujer candidata a la Presidencia de la República fue Rosario Ibarra de Piedra, postulada en dos ocasiones por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en 1982 y 1988; Marcela Lombardo Otero, por el Partido Popular Socialista (PPS) en 1994; Cecilia Soto González, por el Partido del Trabajo (PT) en 1994; Patricia Mercado Castro, por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina en 2006, y Josefina Vázquez Mota, por el Partido Acción Nacional (PAN) en 2012.

4 Patricia Mercado (2006) contendió por Alternativa Socialdemócrata y Campesina, quedó en cuarto lugar con un porcentaje de 2.71%, y Josefina Vázquez Mota (2012), abanderada del PAN, alcanzó el tercer lugar con 25% de votos.

5 Reunir 866,593 firmas de la ciudadanía (1% de la Lista Nominal de Electores) distribuidas en al menos 17 entidades federativas.

electoral presentó por escrito ante el INE su renuncia a la candidatura independiente (Lafuente y Beauregard, 2018), retirándose tempranamente de la contienda.

El mínimo registro de mujeres aspirantes como candidatas por partidos políticos para la titularidad de la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2017-2018 evidencia una vez más la importancia de incidir y persistir en la democratización de los procesos internos de nominación de candidatos y candidatas de los partidos políticos y coaliciones. Es necesario pugnar por el desarrollo de procesos democráticos internos en los partidos políticos a fin de que estas entidades políticas no sean los propios obstáculos para las mujeres en sus aspiraciones o carreras políticas. Parecería pertinente plantear una reforma que contemple el principio de paridad en el marco normativo federal para garantizar la equidad de género en la nominación de candidaturas para la titularidad de la Presidencia de la República.

Gubernaturas

A 67 años del reconocimiento del sufragio femenino en México, resultado de un “proceso revolucionario que protagonizaron las mexicanas para conseguir ser reconocidas como ciudadanas” (Galeana, 2014: 7) sólo seis mujeres⁶ han sido mandatarias estatales (1979-2012). Actualmente, de las 32 entidades federativas, en dos son mujeres las titulares del Ejecutivo estatal: Claudia Pavlovich en Sonora (2015-2021) y Claudia Sheinbaum en la Ciudad de México⁷ (2018-2024).

Durante el proceso electoral 2017-2018 fueron nueve las entidades federativas que renovaron sus ejecutivos locales (Yucatán, Chiapas, Guanajuato,

6 Griselda Álvarez Ponce de León (PRI) en Colima de 1979 a 1985; Beatriz Paredes Rangel (PRI) en Tlaxcala de 1987 a 1992; Dulce María Sauri Riancho (PRI) en Yucatán de 1991 a 1994; Rosario Robles Berlanga (PRD) en el Distrito Federal de 1999 al 2000; Amalia García Medina (PRD) en Zacatecas de 2004 a 2010; e Ivonne Ortega Pacheco (PRI) en Yucatán de 2007 al 2012.

7 En el caso de la Ciudad de México, la titularidad del Poder Ejecutivo es la jefatura de gobierno (artículo 122, A), III de la CPEUM).

Morelos, Jalisco, Puebla, Tabasco, Veracruz y Ciudad de México). En total, contabilizando las elecciones para la jefatura de gobierno y las gubernaturas, hubo 49 candidaturas: 38 hombres (78%) y 11 mujeres⁸ (22%) (INE, Numeralia, 2018). De estas últimas, sólo ganaron dos: Martha Érika Alonso⁹ en Puebla y Claudia Sheinbaum en la Ciudad de México.

La menor participación femenina se dio en Chiapas y Yucatán, donde no se registró ninguna candidata para la elección de gubernatura. Por el contrario, la más alta participación de las mujeres se dio en la contienda por la jefatura de gobierno en la Ciudad de México. En efecto, por primera ocasión, de los siete contendientes, cinco fueron mujeres (71.4%); una de ellas, por la vía independiente. Claudia Sheinbaum (PT-Morena-Encuentro Social) obtuvo la victoria en la Ciudad de México, con 47% del total de votos emitidos.

Congresos

La reforma político-electoral¹⁰ promulgada en el año 2014 adoptó como mandato constitucional (artículo 41) el principio de paridad en candidaturas a las legislaturas federal y locales, lo cual significó un avance en los derechos políticos de las mujeres. El impacto de la reforma conllevó resultados muy relevantes en cuanto a la promoción de la presencia femenina en el Congreso, tanto que propició que el año 2018 se denominara el “año del logro de la paridad legislativa en México” (INE, 2018) y que el Congreso de la Unión adoptara la leyenda “LXIV Legislatura de la Paridad de Género” en reconocimiento al

8 En Guanajuato, María Bertha Solórzano Lujano (PANAL); en Jalisco, Martha Rosa Araiza Soltero (PANAL); en Morelos, Nadia Luz Lara Chávez (PVEM); en Puebla, Martha Érika Alonso Hidalgo (PAN-PRD-MC); en Tabasco, Georgina Trujillo Zentella (PRI); en Veracruz, Miriam Judith González Sheridan (PANAL). En la Ciudad de México las candidatas fueron: Alejandra Barrales Magdaleno (PAN-PRD-MC), Claudia Sheinbaum (Morena-PES-PT), Mariana Boy Tamborrell (PVEM), Purificación Carpinteyro Calderón (PANAL), y Lorena Osornio Elizondo (independiente).

9 Debido al fallecimiento de la gobernadora electa de Puebla, se convocó a nuevas elecciones en junio de 2019.

10 La reforma conllevó la aprobación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, efectuándose también la modificación de otros textos normativos existentes como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

avance sustantivo de mujeres como legisladoras en el Congreso de la Unión derivado del proceso electoral 2017-2018.

El incremento cuantitativo de mujeres en la composición del Congreso federal posicionó a México en el cuarto lugar a nivel mundial (193 países); respecto a la Cámara de Diputados (48.2%), solamente por debajo de Ruanda, Cuba y Bolivia, y en primer lugar respecto al Senado de la República (49.2%) (IPU, 2019).

Asimismo, como parte de una acción afirmativa sobre representación política en materia indígena que aprobó el INE (INE/CG508/2017), quedó establecido que los partidos políticos y las coaliciones deberían postular candidatos y candidatas para diputaciones federales de mayoría relativa, que se autoadscribieran como pertenecientes a comunidades indígenas en al menos 12 de los 28 distritos con 60% o más de población indígena en México (seis hombres y seis mujeres). Aunque hubo resistencias de tres partidos políticos (PT, PES y PVEM) que impugnaron el acuerdo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por considerar que la cuota indígena implementada era anticonstitucional, este mismo órgano judicial resolvió mediante sentencia que el número de distritos se elevara a 13 (TEPJF, SUP-RAP-726/2017), al tiempo que resaltaba que los partidos políticos debían acreditar el vínculo del candidato o candidata con la comunidad del distrito por el que se postulaban.

Pese a los obstáculos, en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados hay 13 representantes indígenas (3 mujeres¹¹ y 10 hombres) originarios de siete entidades de la República (Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, San Luis Potosí y Veracruz) (INE, Comunicado de prensa núm. 478, septiembre de 2018).

11 Manuela del Carmen Obrador Narváez (Morena), de Palenque, Chiapas; Clementina Marta Dekker Gómez (PES), de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, e Irma Juan Carlos (Morena), de Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca. Consultado en Igualdad INE. Candidaturas Indígenas.

Los comicios de 2018 también dieron como resultado un promedio nacional de 48.8%¹² de representatividad femenina en los congresos locales, incluyendo la Asamblea legislativa de la Ciudad de México (OPPM, 2019). Un año después, de las 1,113 diputaciones locales se registró un total de 547 legisladoras, es decir, 49.1% (INEGI, 2019). Los datos por entidad evidencian la existencia de congresos locales paritarios e, incluso, algunos donde existe una mayoría femenina, como es el caso de Morelos (70%), Chiapas (60%), Tlaxcala (60%), mientras que en la Ciudad de México, Nuevo León, Guanajuato y Veracruz reflejan una misma proporción entre hombres y mujeres (50%). En contraste, se ubican los congresos de Sonora (42%), Guerrero (41%), Jalisco (41%) y Michoacán (40%), donde prevalece una mayor presencia masculina (OPPM, 2019).

Si bien los resultados del proceso electoral 2017-2018 reflejaron un avance muy relevante en la representatividad de legisladoras en los congresos estatales “éste ha sido mucho menor, más lento y complicado de alcanzar que lo sucedido en el ámbito federal. El avance en la paridad de género ha sido disímulo, según el partido o la entidad federativa de que se trate” (Mirón, 2017: 95).

El incremento de la representatividad femenina en los congresos federal y locales es el resultado de la sororidad política y las alianzas plurales de redes de mujeres que han impulsado colectivamente la adopción y modificación de marcos normativos a favor de la defensa, promoción, protección y garantía de sus derechos políticos, reivindicando iniciativas en favor de la igualdad de género. Estratégicamente, también ha sido relevante el trabajo conjunto de diferentes actores, tanto hombres y mujeres de las instancias judiciales y administrativas electorales que han resuelto controversias para fortalecer la igualdad de género y constituir la “paridad a golpe de sentencias” (Alanis, 2015), sin soslayar los trabajos críticos, investigaciones y sistematización de evidencias empíricas en la palestra académica.

12 A diferencia del año 2015, el promedio nacional fue del 38.5% respecto al número de legisladoras en los congresos locales.

Municipios

Si bien desde el año 1947 en México se reconoció constitucionalmente (artículo 115) el derecho femenino a votar y ser electas en cargos municipales, las condiciones más negativas de la subrepresentación femenina se siguen viviendo hoy precisamente en esos cargos. En efecto, de los 2,470 gobiernos municipales en México, sólo 559 son presididos por mujeres, es decir, 23.5% (SNIM, 2019). Baja California es la única entidad federativa donde la mayoría de las presidencias municipales son ocupadas por mujeres, con un 60%. Aunque es preciso matizar este dato por el hecho de que ese estado nortero sólo tiene cinco municipios, por lo que sus presidentas municipales son tres. Con mayor número de municipios y, por lo tanto, de mujeres, se encuentran Tabasco (41%), Sonora (40%) y Baja California Sur (40%), donde cuentan con un porcentaje no tan lejano a la paridad.

Del lado contrario, la menor representatividad de mujeres como titulares de las presidencias municipales está presente en Nuevo León (19%), Morelos (18%), Aguascalientes (18%), Oaxaca (15%) y Tlaxcala (10%) (SNIM, 2019). En la Ciudad de México sólo 25% de las alcaldías (4/16) son gobernadas por una mujer (Iztapalapa, Álvaro Obregón, Tlalpan y Magdalena Contreras).

Estos datos contrastantes evidencian la histórica disparidad como desafío para consolidar una mayor representatividad femenina en los cargos de elección popular a nivel municipal y, por ende, conlleva a analizar las características y los rezagos sociodemográficos de cada municipio y los elementos que obstaculizan una mayor participación política de las mujeres como candidatas, así como la importancia de fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres en los partidos políticos, asegurar condiciones de igualdad entre géneros y promover la participación política en igualdad de oportunidades (LGPP, artículos 3, 25, 37) de manera que se propicie un impacto positivo en los tres órdenes de gobierno en México.

El reto impostergable sigue siendo eliminar las resistencias y los sesgos socioculturales en los partidos políticos que impiden la plena participación de

las mujeres en los espacios de toma de decisiones o el ejercicio de cargos de elección popular, libres de violencia, sin amenazas, sin calumnias, sin lesiones, sin homicidios.

Referentes teóricos de género y partidos políticos

Ante la escasa representatividad de las mujeres, por mucho tiempo ha prevalecido reiteradamente en las argumentaciones de los partidos políticos la falta de interés de las mujeres por postularse en cargos de elección, la inexperiencia, falta de habilidades y capacidad e incluso el trillado argumento de que “no hay mujeres”, pareciendo aún vigente el histórico “divorcio existente entre la política y las mujeres” al que se refiere Judith Astelarra, “cuya expresión principal es la baja participación femenina en los partidos, las instituciones del Estado y los cargos políticos, sobre todo cuando se trata de puestos de poder” (Astelarra, 1986: 15).

Al mismo tiempo, diversas autoras han identificado en sus investigaciones la relación entre el sistema electoral y la adopción del diseño de las cuotas de género como variables explicativas, así como su impacto en una alta o baja presencia de mujeres en los órganos legislativos (Dahlerup y Freidenvall, 2003; Htun y Jones, 2002; Krook, 2009). De igual modo, algunos estudios sobre marginación, exclusión y limitación de las mujeres en la política han sido sustentados con base en algunas categorías como la división sexual del trabajo entre lo público y lo privado, las estigmatizaciones, los estereotipos y sesgos de género reflejados en las estructuras de los partidos políticos que “históricamente han sido instituciones sexistas que han incorporado a las mujeres de manera diferente a los hombres y de tal manera que eso impide su acceso a posiciones de liderazgo” (Htun, 2005: 115).

Cuando las mujeres participan en el espacio público se enfrentan a un entorno hostil con prevalencia de un modelo masculino en el ejercicio del poder, a obstáculos socioculturales que dificultan conciliar la vida familiar con las responsabilidades públicas, ejerciendo doble o triple jornada de trabajo con

extensos horarios laborales y limitaciones institucionales que propician la desigualdad en su representación política (Shvedova, 2005; Albaine, 2015).

Existe literatura que ha vinculado también la violencia política de género como una variable explicativa de la subrepresentación política de las mujeres, cuando los partidos políticos reproducen patrones de género tradicionales, sobre todo en el acceso a las candidaturas, tornando necesario profundizar en “los estereotipos y la discriminación de género como prácticas sociales institucionalizadas de violencia de género en la política, que se mantienen y reacomodan, pese a los avances normativos” (Cerva, 2014: 135).

Investigaciones cualitativas, cuantitativas, trabajos empíricos, exploratorios y análisis descriptivos han tratado de explicar diversas tendencias, variables socioculturales y sesgos de género en las manifestaciones de acoso y violencia política hacia las mujeres, como aspirantes, candidatas o en el ejercicio de su encargo político, principalmente en la región latinoamericana (Machicao, 2004; Barrera, 2003; Mendizábal, 2012; Escalante y Méndez, 2011; Brenes, 2014; Cerva, 2014; Arboleda, 2012; Krook y Restrepo, 2016; Piscopo, 2017; Freidenberg y Del Valle, 2017; Narcia, 2017; Elizondo, 2017).

La significativa participación de las mujeres en el devenir histórico del país permite confirmar la heterogeneidad de sus actividades políticas. Actualmente son quienes constituyen la mayoría en la lista nominal (INE), trabajan en las campañas, conforman una gran base de apoyo partidaria, desarrollan redes cercanas con la ciudadanía mediante actividades comunitarias, y en su calidad de electoras participan más que los hombres en los comicios al emitir sus votos. No obstante, su ausencia sigue siendo mayúscula en los órganos de decisión y dirigencia de los partidos políticos.

Los partidos políticos son un eslabón importante para propiciar una mayor participación de las mujeres en los cargos de elección y espacios de toma de decisiones porque seleccionan a sus candidatas y candidatos para los cargos de elección, retoman las demandas de la ciudadanía y constituyen el principal cauce institucional de participación política. Por ello, resulta relevante

seguir profundizando teórica y empíricamente en el análisis sobre aquellos obstáculos que discriminen directa o indirectamente a las mujeres en todos los niveles para la adopción de decisiones dentro de los propios partidos (ONU, 2012. A/RES/66/130).

De la igualdad de derechos a la igualdad de resultados. Hacia la igualdad sustantiva

La participación política de las mujeres es un derecho humano porque los derechos de las mujeres son derechos humanos (Bunch, Hinojosa y Reilly, 2000) reconocidos en diversos tratados y declaraciones a nivel internacional (Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 1954; Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993; Convención CEDAW, 1979; Plataforma de Beijing, 1995; entre otros) y regional (Convención Belém do Pará, 1994). Hace menos de cinco años, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible los países adoptaron un compromiso político en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, definido como un plan mundial que pretende en el Objetivo 5 “Lograr la igualdad de género”, específicamente, “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública” (Naciones Unidas, A/RES/70/1. 2015/ODS, 5.5).

En México, el Plan Nacional de Desarrollo 201-2024 (Cámara de Diputados, PND, 2019) también contempla como eje transversal la “igualdad de género, no discriminación e inclusión” y reconoce la importancia de las medidas especiales para alcanzar la igualdad sustantiva “ya sea de nivelación, de inclusión o acciones afirmativas, tendientes a transformar las desigualdades relacionadas con injusticias de índole socioeconómica, de género, origen étnico, orientación sexual, condición de discapacidad o etapa de ciclo de vida” (Cámara de Diputados, PND: 32). Concretamente, también en el año 2017, los nueve¹³ partidos políticos registrados ante el INE para el proceso electoral 2017-2018 se

13 PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC, PANAL, Morena y PES.

sumaron a la campaña HeForShe (ONU Mujeres, 2014) mediante cinco acciones para la igualdad de género (INE, 2018. Comunicado de prensa núm. 50):

1. Garantizar que las plataformas de los partidos políticos en el proceso electoral 2017-2018 promuevan los derechos humanos de las mujeres reconocidos en los tratados internacionales.
2. Capacitar a todas las candidatas y los candidatos en materia de género, igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y no discriminación.
3. Garantizar la paridad de género en sus órganos directivos partidistas.
4. Implementar un protocolo de prevención, atención, sanción y reparación del daño en el caso de violencia contra las mujeres, al interior del partido político.
5. Garantizar que en la publicidad, propaganda política electoral y campañas, las candidatas tengan acceso a los recursos en igualdad que los candidatos y que las campañas de las y los candidatos no reproduzcan estereotipos de género.

La adhesión de los partidos políticos al movimiento HeForShe en México¹⁴ es un importante compromiso político y social con los derechos políticos de las mujeres que deben ser una exigencia reiterada, pues en las campañas presidenciales de 2018 en México “ninguno de los candidatos a la Presidencia se comprometió con una agenda de género, aunque aisladamente abordaron temas relacionados con las mujeres” (Morales y Palma, 2019: 48).

Bajo estas premisas, a pesar de las resistencias y los obstáculos prevalecientes durante varias generaciones, en México la reivindicación de la paridad¹⁵

14 En México son 57 instituciones (universidades, museos, empresas, fundaciones, partidos políticos e instituciones gubernamentales) que se han adherido a la campaña #HeForShe. Además, el movimiento cuenta con más de 124,442 mil adhesiones individuales. Con ello, México se posiciona en el cuarto lugar a nivel mundial, precedido por Ruanda, Camerún y Estados Unidos (Adhesiones a la campaña HeForShe en México, 2014-2018, septiembre, 2019).

15 Con base en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la paridad ha sido adoptada en nueve países, ya sea en las candidaturas electorales y/o en los procesos internos de los partidos políticos: Bolivia (2010), Costa Rica (2009), Ecuador (2009), Honduras (2012), México (2014), Nicaragua (2012), Panamá (2012), Venezuela (2015) y Argentina (2017).

total ha sido impulsada desde las redes ciudadanas y feministas. La consagración de la paridad en todo se ha plasmado con la entrada en vigor de la reforma a nueve preceptos constitucionales (arts. 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115) el 6 de junio de de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*, con el objetivo de que la mitad de los cargos sean para mujeres en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) y en los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en los organismos autónomos, en los ayuntamientos, en las alcaldías y, por supuesto, en las candidaturas a cargos de elección de los partidos políticos. Todo ello con el objetivo de alcanzar una participación política más igualitaria y “asegurar que la paridad de resultados garantice el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, así como su inserción en los espacios de decisión en las estructuras de los partidos políticos” (CEPAL, Consenso de Brasilia, 2010).

Por otra parte, el Comité CEDAW, en ocasión del 9º Informe que México presentó (2018) en Ginebra, expresó su preocupación respecto a la “participación política de las mujeres”, concretamente sobre: a) las barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a ocupar cargos, tanto por nombramiento como en los partidos políticos, y b) la discriminación racial y por razón de género en los partidos políticos, que sigue menoscabando la capacidad de las mujeres de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales (CEDAW/C/MEX/CO/9, 2018: No.33). Por ello, particularmente recomendó: a) acelerar la participación de las mujeres en igualdad en todos los planos de la vida pública y política, y b) combatir las prácticas discriminatorias *de iure* y *de facto* de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, en particular a las indígenas y a las afromexicanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales (CEDAW/C/MEX/CO/9, 2018: No. 34).

Es “la hora de la igualdad sustantiva” (Bareiro y Soto, 2015) y la legítima consigna es ir más allá de la igualdad formal (*de iure*) que supone la igualdad ante la ley y reconoce derechos, y consolidar una igualdad real o sustantiva (*de facto*) ante las inequidades construidas socioculturalmente, así como modificar las circunstancias que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos

o el acceso a las oportunidades para las mujeres, mediante una política pública que propicie la igualdad real.

No obstante el reconocimiento formal de los tratados y conferencias internacionales de los derechos políticos de las mujeres, persisten múltiples dificultades para consolidar la igualdad de género como meta sobre la representación política de las mujeres (ODS, 5.5). La igualdad sustantiva pretende una transformación social que elimine los estereotipos, es decir, que se transformen los hechos en la actividad cotidiana de las mujeres. Es transitar de lo *de iure* a lo *de facto*.

La igualdad de resultados es la culminación de la igualdad sustantiva o *de facto*. Los resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo y en diferentes campos (COCEDAW, 2004. Recomendación General núm. 25, párr. 9). Por ende, el mandato es consolidar: a) la *igualdad de oportunidades* que supone la equiparación de las condiciones de partida, para tener la opción o posibilidad de acceder y ejercer los derechos; b) la *igualdad de trato o de acceso*, que considera las diferencias, desigualdades y desventajas, y c) la *igualdad de resultados o beneficios* en referencia a que todas tengan por igual asegurado y garantizado el ejercicio de sus derechos sin discriminación (García, 2012: 55-57).

Para consolidar la igualdad sustantiva, uno de los grandes desafíos es cerrar las brechas de género en todos los ámbitos, incluyendo el político. De acuerdo con el Índice de Brecha Global de Género (*Global Gender Gap Index, 2020*), que mide el acceso a recursos y oportunidades, México este año alcanzó¹⁶ la posición 25 (puntaje 0.754) de 153 países estudiados, como resultado del incremento de legisladoras en el Congreso federal, pues en el subíndice de “Empoderamiento político” obtuvo el lugar 14 a nivel global, específicamente la cuarta posición a nivel mundial por el porcentaje de mujeres en el Congreso. Si bien este importante avance se observa a nivel legislativo, no hay resultados similares en los poderes Ejecutivo y Judicial, y mucho menos en la esfera municipal.

16 En 2018, México se situó en el número 50; en 2017, en el lugar 81.

La coyuntura actual ratifica que es necesario seguir impulsando el principio de la democracia paritaria que ha sido reconocido como un compromiso interpartidario e intersectorial que promueve un “modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume el Estado” (Parlatino, 2015, Democracia Paritaria, artículo 3), a fin de que se modifiquen las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres tanto en el ámbito público como en el privado.

¿Cuáles son los indicadores que han medido la (des)igualdad de género en los partidos políticos?

Los indicadores permiten visibilizar la situación real de desigualdad en el interior de los partidos políticos, constituyendo un relevante instrumento cuantitativo a fin de analizar y evaluar las acciones e iniciativas estratégicas que eliminen las relaciones de género que sistematizan las desigualdades de poder entre mujeres y hombres. Aun cuando existen diversos estudios sobre la representatividad femenina en los cargos de elección, es importante seguir profundizando en más investigaciones sobre los partidos políticos como variables en el análisis de la participación de las mujeres en la política (Baer, 1993).

En la revisión de la literatura resalta la relevancia del examen empírico (índices) sobre el nivel de la igualdad de género teniendo como unidades de análisis los partidos políticos. Algunos estudios previos a los realizados en México han surgido en países como Colombia, en donde se agruparon los indicadores en tres componentes: a) electoral, con indicadores sobre la inclusión de mujeres en las listas de candidaturas de los partidos políticos, elecciones y gasto en publicidad; b) programática, con una sola variable sobre la inclusión del tema de la mujer en los estatutos del partido; y c) organizacional, para identificar la igualdad en las estructuras partidarias (Comité Ejecutivo y órganos administrativos) y el presupuesto destinado a actividades de las mujeres (PNUD-IDEA Internacional, 2013).

A nivel regional se ha analizado un extenso número de partidos políticos (94) de 18 países latinoamericanos, con el fin de diagnosticar la situación de las mujeres al interior de las estructuras partidistas y el ejercicio de sus derechos políticos. Se identificaron descriptivamente los países que contemplaban cuotas de género o la paridad a nivel legislativo, medidas sobre financiamiento público e igualdad de género, la adopción de igualdad en sus estatutos partidarios, el porcentaje de mujeres en los máximos órganos de dirección partidaria, la adopción estatutaria de unidades de la mujer, la capacitación como un instrumento para impulsar la participación política de la mujer y el porcentaje de candidatas (Llanos y Roza, 2015).

También existe una propuesta de índice elaborado en México con base en el *Ranking de Igualdad de Hombres y Mujeres en los partidos políticos* (PNUD-IDEA Internacional, 2013), como una herramienta para identificar el papel de las mujeres en los partidos políticos que compiten en elecciones, el cual consta de tres dimensiones: electoral, organizacional y programática, cada una con diferentes indicadores (Freidenberg, 2017).

Desde el año 2011, el índice ATENEA mide el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en un nivel comparativo regional, constituido en ocho dimensiones –1. constitución y marco legal; 2. derecho al sufragio; 3. cuota/paridad; 4. Poder Ejecutivo y administración pública; 5. Poder Legislativo; 6. Poder Judicial y poder electoral; 7. partidos políticos, y 8. gobierno local– y 40 indicadores. Se han evaluado (noviembre, 2019) cinco países (Argentina, Chile, Honduras, Panamá y Colombia), México aún está en proceso de evaluación (ONU MUJERES-PNUD-IDEA Internacional, 2011).

Derivado de los cinco compromisos de los partidos políticos nacionales con la campaña HeForShe, en México, ONU Mujeres ha evaluado sus acciones mediante algunos indicadores: 1. Plataforma del partido político con promoción de los derechos de las mujeres; 2. Certificado sobre la realización de cursos de igualdad de género para cada candidato y candidata; 3.1. Norma que prevea la integración paritaria en órganos directivos del partido político; 4. Protocolo que prevea mecanismos al interior de los partidos políticos

para prevenir, atender, sancionar y reparar la violencia política de género; 5.1. Comprobación de recursos entregados equitativamente a candidatas y candidatos; 5.2. Monitoreo de campañas de sus candidatas y candidatos que demuestre que no contenían estereotipos de género negativos (ONU Mujeres, 2018).

La revisión de los indicadores contemplados en los índices de igualdad de género en el caso mexicano demuestra que aún persisten deficiencias en los partidos políticos para garantizar la igualdad de género internamente. Entre los principales desafíos está consagrar la paridad en los cargos de dirección en las estructuras partidarias, adoptar medidas afirmativas en el interior de los partidos políticos con el objetivo de incrementar el número de mujeres en los órganos de decisión, eliminar la utilización de publicidad que reproduce estereotipos de género negativos, y capacitar en temas de igualdad de género a las candidatas y los candidatos.

Más allá de la adopción interna por todos los partidos políticos de un protocolo contra la violencia política de género, deben preverse acciones concretas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política de género (MESECVI-Ley Modelo, 2017), tales como el establecimiento de oficinas de atención para emitir alguna queja o para el seguimiento de los casos, programas de sensibilización en materia de género y masculinidades, pues la transformación sociocultural corresponde a todas y todos, así como sanciones ante casos de violencia política por razón de género y, por ende, el acompañamiento a las víctimas por parte del partido o de las líderes de los organismos de mujeres.

Reflexiones finales

Aún sigue siendo muy marginal la presencia de las mujeres en los órganos directivos, estructuras, dirigencias, procesos de selección y postulación de candidaturas de los partidos políticos en México. Por ello, es importante generar condiciones concretas que transversalicen como eje la igualdad de género en sus dimensiones electoral, programática, organizacional

y financiera. Sobre todo, de cara a la celebración de comicios federales intermedios para elegir diputaciones, las gubernaturas en 15 entidades federativas,¹⁷ 29 congresos locales y alrededor de dos mil ayuntamientos.

La ola feminista generacional del siglo XXI se sostiene por una intensa fuerza global que proclama la igualdad sustantiva y definitivamente no es compatible con acciones decimonónicas ni dirigencias patriarcales en las prácticas políticas. Como un acto de justicia, simplemente los partidos políticos deben reivindicar la igualdad, “porque las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones” (Declaración de Atenas, 1992).

Bibliografía

Alanis, M. (7 de junio de 2015), “Paridad a golpe de sentencias: #MujeresAvotar”, en *El Universal*, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/maria-del-carmen-alanis/nacion/politica/2015/06/7/paridad-golpe-de-sentencias>

Albaine, L. (2015), “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (52), 145-162, disponible en <https://doi.org/10.17141/iconos.52.2015.1675>

Arboleda, M. (2012), *Nos quieren calladitas, nos quieren sin pensar. Levantando el velo: estudio sobre acoso y violencia política en contra de las mujeres autoridades públicas electas a nivel local en Ecuador*, Quito, ONU Mujeres, Asociación de Mujeres Municipalistas de Ecuador.

Astelarra, J. (1986), *Las mujeres podemos: otra visión política*, Barcelona, Instituto de la Mujer, Ministerio de Cultura, ICARIA Editorial.

17 Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.

Baer, D. (1993), "Political Parties: The Missing Variable in Women and Politics Research", en *Political Research Quarterly*, 46(3), 547-576.

Bareiro, L. y L. Soto, (2015), *La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, México, ONU Mujeres.

Barrera, D, (2003), "Transgresiones, control social y violencia hacia las mujeres en el ámbito rural", en *Revista GenEros*, 11(31), 54-60, disponible en <http://revistasacademicas.ucol.mx/index.php/generos/article/view/1024/pdf>

Brenes, G. (2014), *Gobernando como gatas panza arriba: manifestaciones de acoso político en contra de mujeres costarricenses durante el acceso y el ejercicio del poder*, Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer.

Bunch, C., Hinojosa, C. y N. Reilly (eds.) (2000), *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: crónica de una movilización mundial*, México, Center for Women's Global Leadership-EDAMEX.

Cerva, D. (2014), "Participación política y violencia de género en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59 (222), 117-139, disponible en [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70212-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70212-0).

Dahlerup, D. y L. Freidenvall (2003), "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Political Representation for Women. Why Scandinavia is no longer the model", en *Democracy, Tolerance, Justice*, Conferencia en el XIX IPSA World Congress, Durban, Sudáfrica.

Elizondo, R. (2017), *Violencia política contra la mujer. Una realidad en México*, México, Porrúa.

Escalante, A. y N. Méndez (2011), *Sistematización de experiencias de acoso político que viven o han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local*, República Dominicana, ONU Mujeres.

Freidenberg, F. (2017), "¿Qué han hecho los partidos por las mujeres? Una propuesta para medir la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los partidos mexicanos", en F. Freidenberg, (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral.

_____ y G. del Valle (eds.) (2017), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Galeana, P. (2014), *La Revolución de las Mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

García, E. (2012), *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual. Edición revisada y actualizada*, Costa Rica, PNUD para América Latina y el Caribe.

Htun, M. N. y M. P. Jones (2002), "Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en N. Craske y M. Molyneux (eds.), *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, Londres, Palgrave Macmillan, disponible en https://doi.org/10.1057/9781403914118_2

Htun, M. N. (2005), "Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America", en *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Inter-Parliamentary Union (IPU) (2019), *Women in national parliaments. World and regional Averages*, disponible en <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Krook, M. (2009), *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Nueva York, Oxford University Press, disponible en DOI:10.1093/acprof:oso/9780195375671.001.0001

_____ y J. Restrepo (2016), "Gender and political violence in Latin America", Concepts, debates and solutions", en *Política y Gobierno*, XXIII (1), 125-157, disponible en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/737/59>.

Lafuente, J. y L. Beauregard (17 de mayo de 2018), "Margarita Zavala renuncia a su candidatura para presidir México", en *El País*, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/05/16/mexico/1526493957_472938.html

Llanos, B. y V. Roza (2015), *Partidos políticos y paridad: Un desafío de la democracia en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Machicao, X. (2004), *Acoso político. Un tema urgente que enfrentar*, Bolivia, Garza Azul.

Mendizábal, M. (2012), *Ley contra el Acoso y Violencia política hacia las mujeres*, Bolivia, Solidaridad Internacional.

Mirón, R.M. (2017), "La reforma político-electoral de 2014 y su impacto desde la perspectiva de género", en R.M. Mirón, A.G. López y S.A. Bárcena (eds.), *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Morales, G. y E. Palma (2019), "Agendas de género en las campañas presidenciales de 2018 en México", en *Revista Alteridades*, 29(57), 47-58, disponible en <http://www.doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2019v29n57/Morales>.

Narcia, E. (2017), *Violencia política contra las mujeres en contenidos mediáticos*, México, Glifos Comunicaciones.

Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, *Congresos locales*, disponible en <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?ms=Mzk=>

Piscopo, J. (2017), "Los riesgos de sobrelegislar. Reflexiones acerca de las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina", en F. Freidenberg y G. Valle (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

PNUD-IDEA Internacional (2013), *Ranking de Igualdad entre hombres y mujeres en los partidos políticos y movimientos políticos*, Colombia.

Shvedova, N. (2005), "Obstacles to Women's Participation in Parliament", en *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Sistema Nacional de Información Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Presidentas y Presidentes Municipales*.

World Economic Forum (2019), *Global Gender Gap Report 2020*, Ginebra, Suiza.

Normatividad

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024*, 30 de abril de 2019.

CEPAL (2010), *Décima Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Consenso de Brasilia, Brasilia.

Comité CEDAW (2018), *Observaciones finales sobre el Noveno Informe periódico de México*, CEDAW/C/MEX/CO/9, Naciones Unidas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), Belém do Pará, 1994.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.

Declaración de Atenas (1992), Adoptada en la Primera Cumbre Europea "Mujeres al Poder".

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de febrero de 2014.

Decreto por el que se reforman los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2019.

INE (2018), Numeralia, Proceso Electoral 2017-2018.

INE (octubre, 2018), Comunicado de prensa núm. 50, "Atestiguan INE y ONU Mujeres informa de los compromisos *HeForShe* suscritos por los partidos políticos".

INE (septiembre, 2018), Comunicado de prensa núm. 478, "Aprueba INE registro de dos coaliciones parciales para contienda electoral 2017-2018".

INE/CG1301/2018 (13 de septiembre, 2018), Dictamen del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativo la pérdida de registro del partido político nacional denominado Nueva Alianza.

INE/CG1302/2018 (24 de septiembre, 2018), Dictamen del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativo a la pérdida de registro del Partido Encuentro Social.

INE/CG269/2018 (23 de marzo, 2018), Dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República en el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

INE/CG287/2018 (29 de marzo, 2018), Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la solicitud de Registro de Candidatura Independiente a Presidente de los Estados Unidos Mexicano presentada por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

INE/CG508/2017 (8 de noviembre, 2017), Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018.

INE (2019), Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018.

INEGI, Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2019, "Estructura organizacional de los grupos parlamentarios", 2019.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

MESECVI (2017), Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, Washington, Comisión Interamericana de Mujeres-OEA.

ONU Mujeres y Parlatino (2015), Norma marco para consolidar la Democracia Paritaria.

ONU Mujeres (2018), Informe de Cumplimiento de Compromisos suscritos por los Partidos Políticos Nacionales en México en el Marco de la Campaña #HeForShe, México.

ONU (2012), Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011. La participación de la mujer en la política. A/RES/66/130.

ONU, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, TEPJF, SUP-RAP-726/2017.

Capítulo 12

La elección de las mujeres en 2018: precedentes alcanzados y nuevos retos para la tutela efectiva de sus derechos políticos y electorales

Beatriz Rangel Juárez*

El patriarcado es un juez que nos juzga por nacer...
De la proclama-himno feminista "El violador eres tú", Colectivo Las Tesis

Introducción

Uno de los principales ejes de trabajo de la teoría feminista ha sido la crítica a las instituciones jurídicas y, en consecuencia, a los órganos de impartición de justicia, como reproductores de la dominación patriarcal y la noción de igualdad (Cerva y Ansolabehere, 2008).

A través de dicha teoría se ha puesto en evidencia la pretendida neutralidad que alberga la ley al definir el principio de igualdad bajo la lógica de lo abstracto, formal y racional, erigido como uno de los postulados más indicativos de la modernidad a partir del siglo XVIII, aún presentes en algunos

* Correo electrónico: beatrizrj.si@gmail.com

de los ordenamientos jurídicos contemporáneos (Valcárcel, 1998; Cerva y Ansolabehere, 2008).

Nieto Castillo (2015), siguiendo a Ferrajoli (1999), reconoce que el gran mérito del pensamiento feminista fue desenmascarar la idea de igualdad jurídica como panacea de la solución de los problemas derivados de la discriminación; por eso, admitiendo que las desigualdades estructurales existen, al pretender esconderlas bajo una falsa universalización de “lo humano” como sinónimo de “el hombre” (occidental, blanco, heterosexual, etc.) no se percatan de que se mantienen prácticas discriminatorias hacia las mujeres. Esto es, al ser lo masculino el modelo de la construcción de las leyes, instituciones y prácticas socialmente institucionalizadas, la igualdad formal androcéntrica dejó fuera las diferencias biológicas y las desigualdades socialmente construidas entre mujeres y hombres. De ahí la necesaria valorización jurídica de las diferencias desde las que se reconozcan y valoren los diferentes puntos de partida que de manera estructural afectan a las personas (pueblos indígenas, mujeres, etcétera).

Ante todo, debe quedar claro que la igualdad no supone la eliminación de las diferencias, así como las diferencias no excluyen el derecho a la igualdad. Para Scott (1992: 99, citada en Cerva y Ansolabehere, 2008: 14) no es una u otra, pues ello conduciría a una elección imposible, a una igualdad inalcanzable. La salida en ese sentido radica en correr el velo de la relación de poder construida en torno a ambas nociones y avanzar hacia un modelo de igualdad sustantiva que integre las diferencias (Scott, 1992: 99).

Con base en lo expuesto hasta aquí se puede afirmar que sólo a través de la teoría de género es como se puede aspirar a aplicar correctamente el principio de igualdad entre partes, porque a partir de la explicación de las diferencias específicas entre hombres y mujeres se reconoce tanto la forma en que unos y otras se enfrentan a una problemática concreta como los efectos diferenciados que producen en unos y en otras ciertas normas (Ramírez, 2008).

En México, en el año 2011 fue aprobada una reforma constitucional en materia de derechos humanos que dejó atrás un modelo de garantías limitadas, para reconocer la misma talla a la Constitución del país frente a los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico nacional. Consecuencia de lo anterior y para garantizar el derecho humano a la igualdad, en el año 2013, la Suprema Corte de Justicia aprobó el primer protocolo para juzgar con perspectiva de género que obliga a todas las instancias de impartición de justicia federal y estatal, inclusive de carácter administrativo involucradas en los procesos de acceso a la justicia a su observancia.

La obligatoriedad jurídica de las y los servidores públicos de integrar en su desempeño una perspectiva de género es, pues, una obligación derivada de la suscripción por parte del gobierno mexicano, de mecanismos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), entre otros, en cuya aplicación ciertamente, los tribunales electorales fueron pioneros a partir de la obligación legal impuesta, con ulteriores resistencias de la mayoría de partidos políticos, de incluir mínimos de mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular, y aún en los tiempos que corren, para garantizar el principio de paridad bajo los nuevos paradigmas de la igualdad de la democracia inclusiva.

El presente trabajo busca responder, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Cómo han influido las instituciones electorales para tutelar los derechos político-electorales de las mujeres y sancionar la violencia política de género? ¿Son importantes las reglas?

La representación de las mujeres tras la elección más grande de la historia

En las elecciones mexicanas del domingo 1 de julio de 2018 estuvieron en disputa 18,311 cargos, 629 federales y 17,682 locales,¹ por lo cual son consideradas las más grandes de la historia, marcando también un avance real en sus resultados para la representación descriptiva de las mujeres.

De hecho, a partir de su integración la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión (2018-2021), se aut nombra como la “Legislatura de la Paridad de Género”, al haber alcanzado por primera vez en la historia de México el equilibrio paritario en la distribución de las curules de las dos cámaras del Congreso de la Unión, colocando a nuestro país en el cuarto lugar en porcentaje de participación femenina de las asambleas del mundo.

Para Hanna Pitkin, la política de la presencia o dimensión descriptiva implica la representación formal que se refiere al número y las características de quienes acceden a los cargos de elección. Desde esta dimensión, con información desagregada por sexo en el Congreso de la Unión, los resultados son los siguientes: la Cámara de Diputados se conforma por 49.2% de mujeres y 50.8% de hombres; en tanto que la Cámara de Senadores se integra por 49.3% de mujeres y 50.7% de hombres.

En los órganos legislativos de las entidades se tiene un promedio de 49.78% de mujeres y 50.22% de hombres. De los 32 congresos estatales, 13 tienen más mujeres que hombres, cuatro se encuentran en paridad y, finalmente, 15 presentan una integración mayoritaria de hombres.²

Ahora bien, por lo que respecta a los ayuntamientos, la diferencia en las presidencias municipales hace visible la persistencia de una brecha de género

-
- 1 Entre los primeros, la Presidencia de la República, así como las 500 diputaciones y 128 senadurías del Congreso de la Unión; y entre los segundos, ocho gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 972 diputaciones, 1,613 ayuntamientos, 1,273 concejales, 1,665 sindicaturas, 12,023 regidurías; 19 regidores étnicos; además de juntas municipales compuestas por 24 presidencias, 24 sindicaturas y 96 regidurías.
 - 2 Disponible en https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Descargue-Aqui%CC%81_Laselecciones2018-sera%CC%81n-las-ma%CC%81s-grandes-de-Me%CC%81xico.pdf

con marcada subrepresentación: 28.14% de mujeres y 71.86% de hombres; sin embargo, no pasa lo mismo con las síndicas y las regidoras, que alcanzan el 62.2% y el 50.65 %, respectivamente (Gilas, 2020), lo que sin duda constituye una potencial reserva de perfiles de mujeres que estarán preparadas para ocupar las presidencias en los siguientes comicios.

Para lograr los resultados mencionados, las mujeres de México han tenido que recorrer un largo camino para el reconocimiento de su derecho a participar en condiciones de igualdad en la vida política del país, pues más allá de cualquier criterio lógico o discusión sobre la capacidad y las aptitudes de las mujeres, la diferencia sexual ha representado la diferencia misma (Scott, 2012: 39).

Por ello, desde el Primer Congreso Feminista en la ciudad de Mérida, Yucatán, en 1916, hasta la inclusión de la paridad como principio constitucional en 2014, fueron necesarias varias reformas constitucionales y legales para llegar a la igualdad establecida en el artículo 41 de la Constitución, y no han sido pocas las ocasiones en que los diversos actores políticos, en especial los partidos políticos, han tratado de evadir el marco legal, a través de pautas culturales y prácticas informales que limitan la igualdad y refuerzan el lugar subordinado de las mujeres en la política formal, resultado de una situación en la cual el género y el poder han estado entrelazados históricamente (Scott, 2012: 244). De ahí que los cambios normativos estén generando resistencias que se traducen en efectos no deseados, como la violencia política de género contra candidatas y electas por el hecho de ser mujeres (Freidenberg y Del Valle, 2007).

Acciones afirmativas en pos de la igualdad sustantiva

La reforma constitucional al artículo 41, párrafo segundo, de 2014 en materia electoral, estableció de manera expresa el principio de paridad de género en cargos de elección popular para integrar el Congreso de la Unión y los congresos locales de las entidades federativas como correlativo al mandato de igualdad y no discriminación en razón de género, que está previsto

en el artículo 1º de la misma Constitución; asimismo, sentó las bases para una participación realmente igualitaria de las mujeres:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

A la par de estas reformas constitucionales y legales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha venido delimitando el derecho de las mujeres a participar en la política a través de diversas tesis y jurisprudencias que sustentan las medidas afirmativas y que dotan de progresividad al marco legal, entre las que destacan:

Jurisprudencia 43/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Establece que las acciones afirmativas tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material como un elemento fundamental de todo Estado democrático, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, entre otros.

Jurisprudencia 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Precisa que el Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas, cuya figura más conocida son las políticas de cuotas o cupos. Constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: a) Objeto y fin: hacer realidad la igualdad material y compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan

partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

b) Destinatarias: personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible: abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

Jurisprudencia 28/2015. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. Establece que es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. Por una parte, reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías; en segundo lugar, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos. Únicamente se aceptan las modificaciones que se traduzcan en la ampliación de los derechos, ya sea mediante un aumento en sus alcances o en la eliminación de sus restricciones, o bien a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares.

La paridad como derecho humano a la igualdad y a la no discriminación

El derecho humano a la igualdad y a la no discriminación se encuentra reconocido en los sistemas nacional e internacional. Se trata de un principio consagrado en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en distintos instrumentos internacionales. En este sentido, la paridad entre los géneros debe ser entendida también como un derecho humano, lo que implica un cambio paradigmático y una progresión conceptual (Llanos y Martínez, 2016: 18), e incluso estructural en lo que respecta a la igualdad en la representación real y efectiva de mujeres y hombres en el ámbito político.

La Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-454/2018 consideró que “la paridad no es una medida especial de carácter temporal, sino que constituye en términos del

orden constitucional y convencional, un derecho y un principio rector de los procesos electorales y democráticos, que reconoce el derecho y la capacidad de las mujeres para tomar decisiones sobre lo público, en pleno ejercicio de sus derechos político-electorales en condiciones de igualdad”.

En ese sentido, al ser considerada la paridad como un principio rector de los procesos democráticos, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, han trabajado para garantizar que en todas sus actuaciones impere la perspectiva de género.

Nuevos precedentes y retos pendientes para la igualdad sustantiva

Como se señaló al inicio, el proceso electoral 2017-2018 constituyó un parteaguas en la participación política de las mujeres y detonó una serie de efectos adversos, siendo el más claro de ellos el alarmante aumento en los casos de violencia política en razón de género.

La presencia de más mujeres en la política no está exenta de resistencia por parte del orden social patriarcal que considera que la política es un lugar predominantemente masculino y por tanto sigue obstaculizando el ejercicio de la paridad sustantiva.

El hecho de que cada vez más mujeres ocupen espacios de toma de decisiones implica que cada vez menos hombres ocupen esos mismos espacios, lo que conlleva una redistribución del poder y con ello un aumento en la violencia política con la finalidad de mantenerlo.

Para entender mejor la dimensión del problema que estamos viviendo es necesario en un primer término definir qué se entiende por violencia política de género (VPG).

La violencia de género se trata de una violencia que afecta a las mujeres por el solo hecho de serlo. El Comité para la Eliminación de la Discriminación

contra la Mujer (Comité CEDAW) en su recomendación general número 19 sobre la violencia contra la mujer, aclaró que la discriminación contra la mujer, tal como se define en el artículo 1 de la CEDAW, incluía la violencia por razón de género que es “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que constituía una violación a derechos humanos.

La Sala Superior del TEPJF la define a través de su Jurisprudencia 48/2016. VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES, de la siguiente manera:

[...] la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo [...]

La Sala superior del TEPJF también precisó en esta jurisprudencia que el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos. En consecuencia, cuando se alegue violencia política por razón de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso.

En el mismo sentido resolvió la Sala Superior al emitir la Jurisprudencia 21/2018. VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO, determinó que quien juzga debe analizar si en el acto u omisión concurren los siguientes elementos:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público.

2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
5. Se basa en elementos de género, es decir: a). se dirige a una mujer por ser mujer, b). tiene un impacto diferenciado en las mujeres; y c). afecta desproporcionadamente a las mujeres.

En la exposición de motivos de la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Vida Política, adoptada por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2016), se encuentra que las formas más comunes en que se manifiesta la violencia política es a través de las presiones para la renuncia a los cargos, la quema de materiales de campaña electoral de mujeres, el uso de la violencia sexual contra candidatas electorales o las amenazas a mujeres que ocupan cargos públicos a través de las redes sociales.

Las mujeres que son víctimas de violencia política no sólo ven vulnerados sus derechos políticos electorales, sino que se desalientan de la vida política y abandonan sus carreras.

En este orden de ideas, la violencia política en razón de género es una forma de discriminación que atenta contra la dignidad humana y el principio de igualdad de derechos entre mujeres y hombres, y por ende constituye una violación a derechos humanos.

El proceso electoral 2017-2018 estuvo marcado por un clima de violencia extrema. Según el Séptimo Informe de Violencia Política en México 2018, pu-

blicado por Etelekt, del 8 de septiembre de 2017 al 1º de julio del 2018, se registraron 774 casos de violencia política, de los cuales 20% fueron asesinatos, 36% amenazas e intimidaciones, 16% agresiones físicas, 8% agresiones con arma de fuego, 8% atentados contra familiares de políticos, 5% asaltos con y sin violencia, 4% secuestros y 3% heridos por arma de fuego. De las 774 agresiones globales, 471 se dirigieron contra hombres, 185 se dirigieron contra mujeres y 118 contra grupos de militantes, activistas y personas electoras.

Tabla 1
Agresiones y asesinatos de mujeres políticas en el Proceso Electoral 2017-2018

Entidad federativa	Número de casos de VPG	Asesinatos/ Feminicidios
Baja California	1	
Baja California Sur	1	
Campeche	2	
Coahuila	4	
Chiapas	6	
Chihuahua	2	1
Ciudad de México	12	
Durango	2	
Estado de México	5	1
Guerrero	20	5
Hidalgo	1	
Jalisco	3	
Michoacán	9	2
Morelos	2	1
Nuevo León	5	

Continúa...

Avances y perspectivas de la democracia paritaria
en los procesos electorales locales y federales de 2018

Entidad federativa	Número de casos de VPG	Asesinatos/ Feminicidios
Oaxaca	15	5
Puebla	21	2
Querétaro	7	
Quintana Roo	11	1
San Luis Potosí	6	
Sinaloa	3	
Sonora	6	
Tabasco	3	1
Tamaulipas	1	
Veracruz	12	
Yucatán	2	
Zacatecas	3	
Total	165	19

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Etelect.

La Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reportó que durante 2017-2018 se tramitaron 114 medios de impugnación vinculados con el tema de violencia política en razón de género; asimismo, durante el referido plazo se emitió una jurisprudencia y dos tesis relacionadas.³

Ante este escenario de violencia extrema, las autoridades electorales se han erigido como instituciones garantes de los derechos humanos de las mujeres, actuando bajo una perspectiva de género.

La perspectiva de género no constituye una meta en sí misma, sino un medio para alcanzar la igualdad. Conciene a las relaciones entre mujeres

3 Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/44ff3c182535a09.pdf> y <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/6fc283fcd296ed2.pdf>

y hombres, para llevar a cabo las acciones específicas necesarias que pongan fin a las desigualdades existentes entre las mujeres y los hombres (Comisiones Europeas, 2008: 31).

Casos emblemáticos durante el proceso 2017-2018

Como ya se ha establecido, durante el proceso electoral 2017-2018, las autoridades administrativas y jurisdiccionales dieron muestra de activismo por erradicar la violencia política de género, contribuyendo a que las mujeres participaran de manera más libre y segura en la contienda.

A continuación se hará una breve exposición de casos que sentaron precedentes en el mencionado proceso electoral.

a. Acciones afirmativas en los lineamientos de registro de las candidaturas contra la violencia estructural hacia las mujeres

Aun cuando existe la obligación de que los partidos políticos postulen sus candidaturas observando en todo momento el principio de paridad de género, la realidad es, como ya se mencionó, que esto no ha conllevado a la igualdad sustantiva, relegando muchas veces a las mujeres a candidaturas que no tienen posibilidad de ganar o a los municipios más pequeños, lo que implica una forma de violencia al excluirlas de candidaturas con posibilidades reales de acceder a puestos de decisión relevantes.

En ese sentido, se observa que para emparejar el piso de las oportunidades la mayoría de los organismos electorales locales que celebraron elecciones locales en 2018 emitieron lineamientos de paridad incluyendo medidas afirmativas para que las mujeres encabezaran las listas de candidaturas a las diputaciones de representación proporcional, fórmulas homogéneas y con suplentes mujeres de las que correspondía encabezar a hombres; y garantizar no sólo la paridad vertical y horizontal, sino también la transversal, mediante la aplicación de bloques de competitividad. Esto es, no sólo para que las

candidaturas de las listas fueran alternadas en lo vertical (mujer-hombre-mujer, etc.) ni que solamente se dividieran por partes iguales entre los distritos o municipios en disputa, sino que la distribución se hiciera de acuerdo a la votación de cada partido en la elección anterior, dividida en tres bloques: alta, media y baja, permitiendo que las candidaturas se distribuyeran en forma paritaria en cada bloque, con la finalidad de evitar que a las mujeres se les colocara en los lugares menos competitivos o en aquéllos donde hubiera sido derrotado el partido o coalición que las postuló en la elección previa.

En el mismo sentido, los tribunales electorales resolvieron adoptar otras medidas afirmativas para dar cumplimiento al mandato de paridad de género, buscando la progresividad de este derecho humano.

b. Estereotipos de género en la propaganda electoral

Un paso importante en la lucha contra la violencia política de género fue la aprobación de la tesis XXXV/2018 de rubro “PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. SE PROHÍBE EL USO DE ESTEREOTIPOS DISCRIMINATORIOS DE GÉNERO”, la cual establece que los mensajes políticos y propuestas electorales de los partidos políticos no deben reproducir estereotipos discriminatorios y con ello contribuir a modificar los patrones socioculturales de género, a fin de eliminar los prejuicios y las prácticas discriminatorias.

La Sala Superior del TEPJF emitió el referido criterio al resolver el caso que dio origen a los expedientes identificados como SUP-REP-623/2018 y SUP-REP-627/2018, acumulados, relacionados con la difusión del promocional denominado “El Espejito”.

La queja fue interpuesta por la candidata a la gubernatura del estado de Puebla por el Partido Acción Nacional, al considerar que el promocional pautado por el Partido Revolucionario Institucional constituía violencia política de género al representar una escena del cuento de Blanca Nieves –donde una mujer entra a una habitación y se encuentra con un espejo, al cual le formula una serie de preguntas–, ya que el mismo reproducía estereotipos a partir

de su estado civil, que se deriva de su relación conyugal con el mandatario saliente de esa entidad del país.

El tribunal electoral consideró que la libertad de expresión tiene como limitante la violencia política en razón de género y que los promocionales en una campaña electoral no pueden contener mensajes sexistas o excluyentes.

c. Modo (des)honesto de vivir

Otro tema sin precedente fue el de presunción de tener un modo honesto de vivir para ejercer derechos político-electorales plenos; si bien es cierto que este requisito de elegibilidad se encuentra desde hace mucho tiempo en las legislaciones electorales, es la primera vez que una autoridad deja sin efectos el registro de una candidatura –Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REC-531/2018–, por considerar que el hecho de haber sido condenado por actos de violencia política por razones de género desvirtúa la presunción de tener un modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad.

Como antecedente del caso, la síndica municipal de San Juan Colorado, Oaxaca, manifestó ante el Tribunal Electoral de la entidad que el presidente municipal y los integrantes del cabildo no le permitían ejercer el cargo, por lo que la autoridad jurisdiccional local declaró la existencia de actos de violencia política de género. A pesar de dicha condena, el presidente municipal fue registrado como candidato para contender por el mismo cargo, es decir, buscó la reelección. Un partido político local controvirtió ese registro, porque estaba acreditado –mediante sentencia firme– que había cometido actos de violencia.

Al respecto, la Sala Regional Xalapa canceló el registro porque no podía considerarse que el presidente municipal cumplía el requisito de elegibilidad consistente en tener un modo honesto de vivir al haber sido considerado como responsable –durante el desempeño del cargo– de la comisión de actos de violencia política de género por obstaculizar a una servidora pública (síndica municipal) en el cumplimiento de sus funciones; sentencia que a la postre

fue confirmada por la Sala Superior, sustentando que la violencia política de género es una conducta que debe tener consecuencias relevantes que logren su reprochabilidad.

d. Procedimiento sancionador ordinario contra lenguaje sexista en campaña

El Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, al resolver la queja PSO-QUEJA-021/2048, aprobó sancionar a Rodolfo Franco Ramírez y a la empresa Agencia Noticiosa del Centro S.A. de C.V., tras la denuncia presentada por la excandidata a la presidencia de Encarnación de Díaz, Angélica Saucedo Bosquez, postulada por la coalición estatal Juntos Haremos Historia. La queja expuesta se debió a dos publicaciones, realizadas en el medio antes mencionado, donde se declara la existencia de violencia política en razón de género, al ser señalada como “amasia de” y “mula”, y aparte se contextualiza a la candidata como miembro de un grupo delictivo. A Rodolfo Franco Ramírez se le impuso una multa de 80,600 pesos, así como la exigencia de retirar ambas publicaciones.

e. Separación del cargo como medida cautelar

No basta que las mujeres puedan acceder al cargo, sino que puedan ejercerlo sin violencia, tal y como garantizó la Sala Regional Monterrey al resolver el expediente SM-JDC-278/2019, en el cual ordenó, precautoriamente, separar del cargo al regidor denunciado por violencia política.

Paloma Bravo, la alcaldesa del municipio de Villa de Zaragoza, San Luis Potosí, denunció que desde que asumió el cargo el 1 de octubre de 2018 recibió críticas negativas en redes sociales sobre su apariencia física y vestimenta, y que en diciembre de ese mismo año el regidor Rafael Cárdenas intentó entorpecer el ejercicio de su posición y organizó a trabajadores municipales para que protestaran por sus sueldos.

De igual forma, Rafael Cárdenas junto con más de 100 personas desalojaron al personal del ayuntamiento y cerraron la presidencia municipal,

consecuencia de lo anterior, al dirigirse ella al palacio municipal e intentar ingresar, el regidor la amenazó de muerte con un arma de fuego.

Ante la agresión, la presidenta municipal acudió al tribunal local y solicitó medidas cautelares que garantizaran su integridad, sin embargo, el Tribunal Electoral del estado sólo conminó al regidor a no causar, por sí mismo o por tercera persona, cualquier acto que pudiera causar daño físico, psicológico o sexual, contra la presidenta municipal, sus familiares o colaboradores.

Inconforme con la poca protección otorgada por la autoridad electoral local, acudió a la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual resolvió dentro del expediente SM-JDC-278/2019 que, para “evitar un posible atentado contra la víctima”, el regidor debía ser excluido del cabildo “hasta que se resuelva y se pronuncie en definitiva sobre la seguridad de la víctima en el proceso que se sigue en su contra”; asimismo, ordenó la asignación de escolta a la alcaldesa.

Los magistrados expusieron que el acusado ejerció violencia política de género contra su víctima, incluida la acción concreta de “encañonarla” con un arma de fuego, lo cual “alerta a esta Sala Regional sobre la posible puesta en peligro del derecho fundamental a la vida protegido constitucionalmente, frente a lo cual la libertad personal del denunciado debe ceder, al menos, provisionalmente”.

El diseño de las reglas y su importancia

Una de las interrogantes abordadas desde la ciencia política por Georgina Flores-Ivich y Flavia Freidenberg (2016), en el proyecto de investigación “#MujeresPolíticas: participación y representación de las mujeres en México 1990-2016”, ha sido explorar las razones del incremento sustantivo de las mujeres en los espacios de representación política, particularmente en los órganos legislativos en algunas de las entidades federativas.⁴

4 La mayor parte de la investigación comparada sobre la representación política de las mujeres en México y Latinoamérica se ha centrado en los niveles nacionales.

La investigación busca establecer en qué medida variables como el nivel de fortaleza del diseño de las reglas para el registro de las candidaturas y número de años de implementación de las cuotas/paridad, o el impacto garantista de los acuerdos y lineamientos, sentencias y jurisprudencias derivados del creciente activismo de los organismos electorales tanto administrativos como jurisdiccionales, inciden de manera más directa para una mayor presencia femenina en los espacios de representación, sin desestimar la importancia de los movimientos intrapartidarios de mujeres, de feministas y redes de mujeres de la sociedad civil, en la generación de contextos de exigencia para el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las mujeres (García y Valdivieso, 2005; Franceschet, 2008).

Los resultados de la investigación arrojan que la variable que más incide sobre la representación política de las mujeres es el nivel de fortaleza del diseño institucional de las reglas para el registro de las candidaturas (Freidenberg y Alva Huitrón, 2017; Caminotti y Freidenberg, 2016).

De acuerdo con este trabajo, las reglas o disposiciones legales fuertes para el registro de las candidaturas son aquellas que prevén que las postulaciones sean de corte paritario, con fórmula homogénea (mismo sexo titular y suplente), mandato de posición claro y fijo (planillas de munícipes o listas de representación proporcional cerradas y alternadas en los géneros que asegure la ubicación de las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas), ausencia de válvulas de escape (que impidan la manipulación de cualquier método democrático de selección por los partidos políticos) y sanciones fuertes (multas, amonestaciones, no oficialización de listas, negativa de registro de la candidatura, no acceso al financiamiento, entre otras) que penalizan a quienes no cumplen con la exigencia de dicho diseño como premisa fundamental.

No obstante, se concluye que el diseño de las reglas electorales de género para la representación política de las mujeres se hace más fuerte cuando existe un mayor activismo judicial progénero, y lo mismo desde los organismos

electorales locales en la atención a los procedimientos administrativos sancionadores bajo esa misma perspectiva.

Por tanto, la interacción entre estas dos variables y el litigio estratégico de las redes intrapartidarias de mujeres, feministas y organizaciones de la sociedad civil en la articulación de las críticas e impugnaciones a las concepciones tradicionales de ciudadanía y al modo en que se ejerce el liderazgo político son relevantes para explicar el mayor o menor porcentaje de mujeres en los órganos de elección (congresos y ayuntamientos) de las entidades.

Conclusiones

Los comicios del 1 de julio de 2018 arrojaron resultados prácticamente paritarios en el Congreso de la Unión y en un buen número de congresos locales, no así en el caso de los municipios; sin embargo, aunque todavía incipiente, también se registró un sensible incremento de presidentas municipales.

Al día de hoy subsisten diversos desafíos para alcanzar la igualdad sustantiva, ello sin desconocer el aporte fundamental de la perspectiva feminista a los derechos humanos para transformar los paradigmas tradicionales del derecho decimonónico y patriarcal, ya que como sostiene Paoletti (Paoletti en Scott, 2012: 244), la entrada de las mujeres a la política [y los medios para garantizarla] no puede llevar a la transformación total e inmediata de los valores de un mundo que sigue estando marcado por las consecuencias prácticas y culturales de una larga historia de monopolio masculino.

El establecimiento del principio constitucional de igualdad en los cargos de elección popular, la fortaleza del diseño institucional de las reglas para el registro de las candidaturas y las acciones afirmativas implementadas por las autoridades electorales, han permitido una mayor representación descriptiva pero no han logrado la participación efectiva de las mujeres mexicanas en los espacios de toma decisión, particularmente en el ámbito municipal, en gran

medida por la creciente violencia política por razón de género. En este sentido, cobra la mayor importancia la aprobación de las iniciativas que tipifican esta modalidad de violencia contra las mujeres, con la promoción de la cultura de la denuncia, la creación de defensorías para el litigio estratégico y redes de apoyo de mujeres y aliados feministas.

No basta con que las mujeres ocupen el 50% de los cargos públicos, sino que se debe garantizar que no sean violentadas durante las diversas etapas del proceso electoral y, de igual forma, que puedan ejercer su encargo de forma efectiva en caso de ser electas y reelectas.

Juzgar con perspectiva de género, particularmente en aquellos conflictos derivados de la violencia política en razón de género, es de forma incuestionable el medio idóneo para blindar los derechos humanos de las mujeres, en consideración a los principios de igualdad y no discriminación amparados por el Estado mexicano. La igualdad sustantiva implica el cambio cultural que hoy por hoy involucra a las autoridades electorales, pero de la misma forma tiene que reflejarse en el conjunto de actores políticos, instituciones, partidos, redes de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, así como en la ciudadanía en general.

Bibliografía

Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg (2016), "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-141, disponible en [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)

Cerva, D. y K. Ansolabehere (2011), "Protección de los derechos político-electorales de las mujeres: Trabajo introductorio", en *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comisiones Europeas (2008), "Manual para la perspectiva de género en las políticas de empleo, de inclusión social y de protección social", Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Elizondo, R. (2017), *Violencia política contra la mujer. Una realidad en México*, 1ª ed., México, Editorial Porrúa.

Etellekt Consultores (2018), *Séptimo Informe de Violencia Política en México*, México, disponible en <https://www.ellekt.com/reporte/septimo-informe-de-violencia-politica-en-mexico.html>

Expediente PSO-QUEJA-02172018.

Expediente SM-JDC-278/2019, Sala Regional Monterrey TEPJF.

Expediente SUP-REC-454/2018.

Expediente SUP-REC-531/2018, Sala Superior TEPJF.

Expediente SUP-REP-602/2018 y SUP-REP-612/2018, acumulado, Sala Superior TEPJF.

Expediente SUP-REP-623/2018 y SUP-REP-627/2018, acumulado, Sala Superior TEPJF.

Flores-Ivich, G. y F. Freidenberg (2017), "¿Porque las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación política de las mujeres en las entidades federativas mexicanas", en F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México.

Franceschet, S. (2008), "¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres", en M. Ríos Tovar (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas*

de género en América Latina, Santiago de Chile, IDEA, FLACSO, Catalonia.

Freidenberg, F. y R. Alva (2017), "¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel", en F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México.

Freidenberg, F. y G. del Valle (2017), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

García, C. T. y M. Valdivieso (2005), "Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina. De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales", en *Observatorio Social Latinoamericano*, núm. 18 año 6, septiembre-diciembre, 2005.

Gilas, K. M., (2020), "Paridad y género en el sistema electoral mexicano: avances y desafíos", en J. Juárez Gámiz y C. Hernández Alcántara (eds.), *Autonomía, pluralismo y libertad en la elección presidencial 2018*, Ciudad de México, CCICH-UNAM, 233-263.

González, M., K. Gilas, y C. Báez (2016), *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/libros/508.

Hernández, M. A. y J. Rodríguez (2019), *¿Es la paridad una realidad en los Congresos Estatales?*, México, Grañén Porrúa.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Acuerdo IEPC-ACG-127-2017 por el que se aprueban los lineamientos para

garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en el estado de Jalisco, durante el Proceso Electoral Concurrente 2017-2018.

_____, Acuerdo IEPC-ACG-128-2017 por el que se aprueban los lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y no discriminación en la postulación de candidaturas a cargos de presidencias municipales, regidurías y sindicaturas en el estado de Jalisco, durante el proceso electoral concurrente 2017-2018.

INE, TEPJF, FEPADE, SEGOB, CEAV, CONAVIM, INMUJERES, FEVIMTRA (2017), *Protocolo para la Atención de la Violencia Política contras las Mujeres en Razón de Género*, México.

Lamas, M. y M. Azuela (2011), "Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales", en *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos políticos electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Martínez, M. A. y A. Garrido (2013), "Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, 75(3).

Nieto Castillo, S. (2015), *Los derechos en los tiempos del género (de mujeres, feminismo y derecho)*, México, IEEM (Serie Política Electoral Incluyente).

Pitkin, H. (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

Ramírez, S. (2008), "Propuesta para la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones del gobierno de Nayarit a partir de un diagnóstico FODA", México, Instituto para la Mujer Nayarita.

Ruiz Carbonell, R. (2017), *Mujeres y derechos políticos en México. Una introducción conceptual*, México, INE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 38).

SCJN (2013), *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Haciendo Realidad el Derecho a la Igualdad*, México.

Scott, J. W. (2012), *Parité. Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, México, FCE (Clásicos y vanguardistas de estudios de género).

Soto Fregoso, M. A., A. Montoya Mexia y A. Ocampo Jiménez (2019), *2018 El año de la paridad. Breve recuento de la justicia electoral*, México, Tirant Lo Blanch.

Valcárcel, A. (1998), "Feminismo y Poder Político", en *Revista Debate Feminista*, 17(9), abril, México.

Zaremborg, G. (2011), "¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva", en *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos políticos electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conclusiones

Esperanza Palma
Beatriz Rangel Juárez

Tras haber alcanzado rango constitucional en el año 2014, la paridad se colocó como principio para la selección y el registro de las candidaturas a todos los cargos de representación política, con excepción -hasta ahora- de las gubernaturas. Más adelante, derivado de la reforma constitucional de paridad en todo a partir de 2019, se incorporó como principio para todos los cargos de designación y toma de decisión. Con estas reformas, la igualdad sustantiva se convierte en eje vertebrador del Estado, y posibilita la evolución hacia relaciones igualitarias de género, para el igual goce y ejercicio de derechos.

Esta posibilidad transformadora de las reformas de la paridad es la que inspira y enmarca el análisis de la implementación de la paridad como principio y regla en el proceso electoral local 2017-2018 desde las tres líneas de reflexión que guían la presente obra: representación descriptiva y sustantiva, experiencias y procesos electorales locales, partidos políticos e instituciones garantes en perspectiva multinivel. Estos ejes nos permiten dimensionar los avances, retos y desafíos democráticos pendientes.

En cada uno de los capítulos hemos encontrado diferentes ángulos de análisis sobre el escenario político en que se desarrollaron los procesos electorales federales y locales ordinarios de 2017-2018 y sus resultados, así como elementos que abrirán una nueva serie de preguntas de investigación a futuro.

En el primer apartado se abordó el tema de la representación descriptiva y sustantiva. En el capítulo “¿Por qué (no) ganan las mujeres? La representación descriptiva de las mujeres en las elecciones de 2018”, Karolina Gilas realiza un análisis sobre los fenómenos que contribuyeron u obstaculizaron el éxito electoral de las candidaturas femeninas en las elecciones federales, estatales y municipales de 2018, revelando que la implementación de la paridad resultó ser exitosa en términos generales, al alcanzar el 49.78% de representación promedio de mujeres en los congresos locales, 28.14% en presidencias municipales, 62.2% en las sindicaturas y 50.65% en las regidurías; sin embargo, el proceso fue desigual en las entidades, lo cual evidencia la persistencia de una pronunciada brecha de género en las presidencias municipales. Esta heterogeneidad se explica en la legislación, en la adopción de medidas adicionales, así como en las interpretaciones realizadas por las autoridades electorales como fenómenos clave para el éxito electoral de las mujeres.

Por su parte, Esperanza Palma examina si existen diferencias relevantes que sugieran trayectorias diferenciadas y brechas de género entre hombres y mujeres que consiguen una curul. El capítulo titulado “Continuidad y cambios en los perfiles sociodemográficos de las y los diputados en cinco legislaturas federales (2016-2018)”, ofrece un análisis de los perfiles sociodemográficos y políticos de las y los diputados de cinco legislaturas que se formaron en los ciclos de aprobación de las cuotas de género (2006, 2009 y 2012) y la paridad (2015 y 2018), partiendo de una base de datos novedosa que incluye las variables tipo de elección, experiencia legislativa, pertenencia a las dirigencias de sus partidos, edad, nivel educativo y área de estudios. Los hallazgos son que en 2018 se acortó la diferencia en cuanto al tipo de elección por el cual llegaron ambos sexos, en tanto más mujeres ganaron por mayoría; que

no hay diferencias entre sexos en el nivel educativo ni en la trayectoria partidista. La diferencia relevante es que los hombres que llegan a la Cámara Baja siguen teniendo más experiencia parlamentaria previa que las mujeres. En ese sentido, la evaluación general es que tanto hombres como mujeres se acercan más a un perfil que se corresponde con los requerimientos de los partidos profesionales.

Desde una perspectiva comparada, Lorena Vázquez Correa analiza la representación sustantiva de las mujeres en los congresos locales de México, y a partir de ahí construye un índice que mide el nivel de representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas. Las preguntas que aborda en el capítulo “Índice de representación sustantiva de las mujeres: una propuesta para medir la representación de las mujeres en los congresos”, son de tipo empírico-descriptivas: cómo es la representación de las mujeres en los congresos, cuáles son los intereses que representan (qué temas promueven), en qué medida un mayor número de mujeres en estos espacios supone más legislación para ampliar los derechos de las mujeres, cuáles son las condiciones que hacen que algunas legislaturas tengan éxito al aprobar leyes de la agenda por la igualdad entre hombres y mujeres, y, en general, cuáles son los efectos de la representación política de las mujeres en la democracia mexicana.

En el segundo apartado, donde se abordan experiencias y procesos electorales locales, encontramos un compuesto de experiencias sobre la implementación de la paridad en las entidades federativas. En “De cuántas a quiénes: las diversas lecturas a las disposiciones legales para la integración de la LXXXV Legislatura del Congreso de Nuevo León y su impacto en el origen partidista de las diputadas”, Miriam Hinojosa expone cómo es que la integración paritaria en el Congreso local se logró a pesar de contar, para la asignación de curules de representación proporcional, con un sistema de repechaje que hasta antes de la reforma electoral local del 10 de julio de 2017 había impedido el avance en el número de diputadas. Para averiguar cuál fue el peso del diseño de la norma en este logro histórico, analiza distintos escenarios de asignación tanto en proyecciones hipotéticas de si la reforma no se hubiera dado (*policy-off*), como las reales, derivadas de

las decisiones de las diversas instancias administrativas y jurisdiccionales (*policy-on*), evaluando su impacto en el número de mujeres, así como de sus bancadas de procedencia.

La distribución de las candidaturas para presidencias municipales o alcaldías de cuatro entidades federativas que tuvieron elecciones locales en el 2018: Coahuila, Guanajuato, Jalisco y Yucatán, constituyeron el insumo para el desarrollo del capítulo “Confinamiento electoral de las mujeres en la distribución de candidaturas de alcaldías en las elecciones 2018”, elaborado por Vanessa Góngora Cervantes y César Vladimir Martínez Arango. A través de la conformación de una matriz de clasificación por fortaleza electoral de acuerdo con el lugar que ocuparon en las elecciones pasadas, y de acuerdo con el número de votos obtenidos, analizan la existencia y persistencia de un sesgo partidista en el proceso de selección de candidaturas a dichos cargos, que afectó la equidad de género en los resultados electorales.

Por su parte, Marisol Vázquez Piñón y Gustavo Meixueiro Nájera analizan la aplicación del principio de paridad en el ámbito municipal en Oaxaca, en el capítulo “Redes locales de mujeres electas: la experiencia de las síndicas de Oaxaca”. La paridad ha permitido que más mujeres ganen elecciones y desempeñen cargos públicos; sin embargo, este avance se ha traducido también en violencia política que se ejerce en contra de las mujeres electas. De ahí que el Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca impulsara en 2019 con una perspectiva de gobernanza, la creación de la Red de Síndicas Municipales, un esquema que puede ser replicado en otras entidades con el objetivo de dotar de herramientas a las mujeres que ejercen cargos públicos para combatir la violencia política y seguir avanzando hacia la construcción de una democracia paritaria.

En el capítulo “La paridad de género en el estado de Guerrero. Acciones formales y resultados del periodo 2014-2018”, Cinthya Citlali Díaz Fuentes nos presenta la evidencia de los resultados de la aplicación del principio constitucional de paridad de género en el estado de Guerrero, así como los esfuerzos institucionales realizados, mediante la implementación de medidas

afirmativas, para finalmente evaluar el impacto de este principio en la postulación e integración de los órganos de representación política, específicamente en el Congreso local y ayuntamientos durante el periodo 2014-2018.

Desde una mirada singular, Delia Dersydalia Calderón Crespo e Idmara de la Candelaria Crespo Arévalo analizan la exclusión de las mujeres a la candidatura a la gubernatura en Tabasco. El texto examina las causas, consecuencias y soluciones para modificar la subrepresentación política de género en la candidatura a ese cargo. Del mismo modo, para ahondar en los problemas que enfrentan las mujeres para ocupar puestos de gobierno, las autoras se basan en entrevistas de personas expertas encuestadas y análisis de documentos. El estudio concluye con una propuesta para cambiar la estructura legal-electoral en favor de una representación política con igualdad de oportunidades y resultados en las gubernaturas.

El capítulo de Nohemí Argüello Sosa “La ruta de la democracia paritaria en Tamaulipas” analiza la aplicación del principio de paridad en la postulación e integración de los ayuntamientos y del Congreso local en Tamaulipas. La autora analiza la brecha de género en la representación política como asignatura pendiente para alcanzar la igualdad sustantiva en el Congreso local; de igual manera, describe las acciones afirmativas implementadas en las elecciones de ayuntamientos y Congreso local de 2016, 2018 y 2019, así como la integración y distribución de los cargos de poder de la LXIV Legislatura local.

El apartado cierra con el texto de Eva Barrientos Zepeda sobre las mujeres indígenas y la interseccionalidad, “Una inclusión prudente. Reforma de junio de 2019 al artículo 2º de la Constitución federal”. Ahí destaca el papel cultural del derecho en la construcción del género, para después revisar los antecedentes del fenómeno indígena y el papel que ha jugado la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para garantizar la participación de las mujeres en elecciones que se rigen por sistemas normativos indígenas. El texto evalúa la oportunidad de la incorporación del principio de paridad en la autonomía de los pueblos originarios.

En el último apartado sobre paridad, partidos políticos e instituciones garantistas, el capítulo “Indicadores sobre la igualdad de género en los partidos políticos en México: una ruta hacia la igualdad sustantiva”, de Rosa María Mirón Lince y Sofía Judith Pérez Barrera, se plantea la pregunta central de naturaleza empírico-descriptiva: ¿cuáles han sido los resultados de los indicadores que han medido la (des)igualdad de género en los partidos políticos en México? Las autoras analizan datos de números de mujeres en los cargos de elección resultantes de los procesos electorales federal y locales de 2017-2018 concluyendo que la dimensión de “violencia política en contra de las mujeres por razón de género” debe estar presente en futuros índices como una importante herramienta cuantitativa para enfrentar los retos existentes en la búsqueda de una real igualdad de género al interior de los partidos.

Finalmente, Beatriz Rangel Juárez cierra el volumen con el capítulo “La elección de las mujeres en 2018: precedentes alcanzados y nuevos retos para la tutela efectiva de sus derechos políticos y electorales”, en el que analiza el papel que jugaron las autoridades electorales en el proceso electoral 2017-2018 para la protección y tutela de los derechos políticos de las mujeres, mediante acuerdos, lineamientos, sentencias y jurisprudencias sobre paridad y violencia de género, mostrando algunos casos paradigmáticos que sentaron novedosos precedentes para garantizar la participación política de las mujeres y el ejercicio de los cargos.

Propuesta para una agenda de investigación futura

A lo largo de esta obra hemos avanzado en el análisis de la implementación de la paridad en el proceso electoral 2017-2018 en perspectiva multinivel, tanto por lo que hace a las elecciones federales como locales, a partir del número de espacios de representación alcanzados por las mujeres. ¿Avanzaron las mujeres que contendieron por una candidatura a los cargos en disputa en esa elección? Sin duda alguna. No sólo porque los partidos políticos y candidaturas independientes estuvieron ceñidos a respetar las reglas de paridad

en el registro de las candidaturas sin excepción, sino por la aplicación de medidas especiales aprobadas por los organismos administrativos electorales nacional y locales a través de lineamientos, para garantizar criterios tales como que las mujeres encabezaran las listas de representación proporcional para la integración de los congresos, paridad horizontal en las candidaturas a los ayuntamientos, sindicaturas y regidurías; bloques de competitividad y que las fórmulas de candidatos encabezadas por hombres pudieran llevar como suplentes a mujeres y no al revés, así como reglas para la integración paritaria de algunos congresos después de la elección. A ello hay que agregar decisiones jurisdiccionales relevantes para la aplicación de la paridad y otras que pusieron efectivos diques a la violencia política contra las mujeres en razón de su género.

Sin duda, aún hay múltiples desafíos para alcanzar una representación paritaria y sustantiva, como lo muestran las otras aristas del fenómeno planteado en las investigaciones sobre la participación política de las mujeres en los partidos políticos, en los índices de medición la representación descriptiva y sustantiva y en los perfiles de hombres y mujeres seleccionados por los partidos políticos profesionales. Los partidos juegan un papel ambivalente en la democracia paritaria en tanto, por un lado, han aprobado las cuotas y el principio paritario, pero por otro, ponen obstáculos para cumplirlos. Sigue habiendo sesgos de género en la selección de candidaturas, desigualdad en las trayectorias legislativas y administrativas de ambos sexos y violencia política por razón de género. La cultura política no ha cambiado al mismo ritmo que las transformaciones institucionales.

Un problema central es el del acceso a las gubernaturas, las cuales son, hoy por hoy, los espacios que revelan con mayor nitidez la existencia de los techos de cristal, de cemento, de billetes, que impiden a las mujeres acceder en igualdad de condiciones. Por ello, es necesario empezar a reflexionar sobre medidas compensatorias para romper estos techos y construir índices para el seguimiento de las carreras políticas de las mujeres que nos permitan detectar los momentos en que inician e interrumpen sus carreras políticas y las razones por las cuales no llegan a las gubernaturas.

La problemática se plantea en este libro y debe analizarse a futuro, ya que la ampliación progresiva de los derechos de las mujeres va de la mano con las metas de la democracia paritaria y sustantiva amparada por el estado constitucional de derecho y el marco de convencionalidad como eje rector de todas sus actuaciones.

Cerramos esta publicación en tiempos de la pandemia que provoca el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). El impacto no sólo tendrá efectos organizacionales, técnicos, sanitarios y políticos en las elecciones federales y locales del proceso comicial 2020-2021.

También puede ser un factor que dificultará la participación de las mujeres, por los tiempos destinados a labores relacionadas con el cuidado en los hogares y la dificultad para salir al espacio público a vincularse directamente con la ciudadanía ante la menor capacidad para obtener fondos suficientes para realizar sus campañas. Hoy más que nunca es necesario fomentar las redes de mujeres políticas con las organizaciones de la sociedad civil, la academia y la vinculación en clave de gobernanza con las instituciones electorales, utilizando las nuevas tecnologías para la incidencia y así llegar a los lugares más apartados de la geografía nacional, a los pueblos y comunidades indígenas, rompiendo las cadenas de violencia con capacitación y herramientas para neutralizar la dominación patriarcal. Se trata de hacer valer el derecho a la participación política libre de violencia política en razón de género.

Acerca de las y los autores

Nohemí Argüello Sosa

Abogada, candidata al doctorado en Educación por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, cursa el máster interdisciplinario en el Estudio y Prevención de la Violencia de Género, en la Universidad de Salamanca, España. Es Consejera del Instituto Electoral de Tamaulipas, desde 2012, donde se ha desempeñado como presidenta de las comisiones de Difusión Institucional; Educación Cívica; Prerrogativas, Partidos Políticos y Agrupaciones; Igualdad de Género y Candidatos Independientes. Docente por más de 20 años en diferentes niveles educativos, autora de capítulos de libros y artículos de investigación sobre igualdad de género, elecciones y educación.

Eva Barrientos Zepeda

Licenciada en Derecho y doctora en Derecho Público por la Universidad Veracruzana. Especialista en valoración racional de la prueba y óptica de

la perspectiva de género por la Universidad de Girona, España. Trabajó en el Tribunal Electoral de Veracruz, así como en la Sala Superior y la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde colaboró en dos sentencias galardonadas por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia en 2015. Es catedrática de Derecho Electoral en la Universidad Veracruzana a nivel licenciatura y posgrado. Ha colaborado en distintas publicaciones. Consejera Electoral del Organismo Público Local de Veracruz de 2015 a 2019. Actualmente es magistrada de la Sala Regional de Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Delia Dersydalia Calderón Crespo

Ingeniera mecánica en Energía y Desarrollo Sustentable. Maestra en Cambio Climático. Consultora en inteligencia artificial.

Idmara de la Candelaria Crespo Arévalo

Licenciada en Derecho. Maestra en Psicología y Orientación Vocacional. Doctora en Educación. Trabaja en la Secretaría de Educación de Tabasco. Consejera Electoral durante 2014-2017. Integrante del Observatorio de Participación Política de las Mujeres.

Cinthya Citlali Díaz Fuentes

Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. Maestra en Derecho y candidata al doctorado en Derecho. En su haber tiene experiencia administrativa en el área del derecho electoral, ha participado en actividades académicas como conferencista especializada en temas electorales. Tiene investigaciones y publicaciones en temas sobre paridad de género, derechos de las comunidades originarias y derechos humanos.

Karolina M. Gilas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Ciencias Políticas por la Universidad de Szczecin, Polonia. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Profesora de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Forma parte de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Sus principales líneas de investigación son: representación política de las mujeres, libertad de expresión, sistemas electorales y derecho electoral, en las cuales tiene diversas publicaciones.

Vanessa Góngora Cervantes

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y maestra y doctora en Estudios Sociales (Procesos Políticos), por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Es profesora investigadora del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato, campus Guanajuato. Sus principales líneas de investigación son: género y políticas públicas, feminismo y representación política de las mujeres. Es integrante de la Red de Politólogas.

Miriam Hinojosa Dieck

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León; maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad de París I, y en Teoría Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Consejera en la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Integró también el pleno de dicho organismo nombrada como comisionada ciudadana por el Congreso del Estado de Nuevo León. Trabajó en la Universidad de Monterrey desempeñándose como profesora e investigadora, directora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y directora de Comunicación

y Relaciones Institucionales. Escribe una columna de opinión semanalmente para el periódico *Milenio*. Forma parte de la Red de Mujeres en Plural, de la Red de Politólogas, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y de la Asociación Mexicana de Consejeras y ex Consejeras Estatales Electorales, la cual presidió.

César Vladimir Martínez Arango

Licenciado en Matemáticas Aplicadas por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y maestro en Economía por la Universidad de Guanajuato. Ha trabajado en el sector gubernamental en la gestión de bases de datos. Sus líneas de investigación son: desigualdad de género laboral y cuotas de género.

Gustavo Meixueiro Nájera

Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Candidato a doctor en Planeación Estratégica y Gestión del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Maestro en Planeación del Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca. Cuenta con publicaciones en revistas especializadas y capítulos de libros, y ha coordinado textos referentes a políticas públicas y al análisis del electorado en México y América Latina. Ha sido servidor público en los ámbitos municipal, estatal y federal. Sus líneas de investigación son: elecciones y sistemas electorales, opinión pública, participación política de la ciudadanía, elecciones subnacionales.

Rosa María Mirón Lince

Licenciada en Sociología, maestra y doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora titular C de tiempo completo, definitiva, adscrita

al Centro de Estudios Políticos de la misma universidad. Nivel 2 en el Sistema Nacional de Investigadores. Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999-2006. Integrante del Consejo Editorial de la *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, del Consejo Editorial de la *Revista Estudios Políticos-UNAM* y del Consejo Editorial de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C., de 2016 a la fecha. Sus líneas de investigación son: partidos, procesos electorales, representación femenina y violencia política de género. Coordinó *Los estados en 2016*.

Esperanza Palma

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame, E.U.A.; profesora investigadora titular C en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Pertenece a la Red de Politólogos. Sus líneas de investigación son: elecciones y partidos en las democracias contemporáneas y el impacto de las cuotas de género y la paridad en la representación descriptiva, en las cuales tiene diversas publicaciones.

Sofía Judith Pérez Barrera

Licenciada y maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente realiza el doctorado en Ciencia Política en el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad, con la línea de investigación sobre justicia electoral y violencia política hacia las mujeres por razón de género. Sus áreas de estudio son: derecho internacional de los derechos humanos, género y derechos políticos. Fue Consejera Electoral propietaria en el Distrito XVI por el Instituto Federal Electoral (IFE) en dos procesos electorales. Se ha desempeñado laboralmente en la administración pública federal.

Beatriz Rangel Juárez

Abogada por la Universidad de Guadalajara, maestra en Derecho con enfoque en docencia e investigación por la Universidad Nacional Autónoma de México, y maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. De 1999 a 2002 formó parte del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal. En 2003 ingresó al organismo electoral de Jalisco, en el que desempeñó diversos cargos, y actualmente es Consejera Electoral. Es integrante de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y participa en el grupo de trabajo dedicado a estudios de género. Sus líneas de investigación son: participación ciudadana, derechos político-electorales de las mujeres e instituciones garantes, cuotas y paridad en la representación política de las mujeres, sobre las cuales tiene diversas publicaciones.

Lorena Vázquez Correa

Investigadora legislativa titular B en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, maestra en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, licenciada en Filosofía por la misma universidad y especialista en justicia electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue investigadora visitante en la Escuela de Política y Estudios Globales de la Arizona State University y becaria de la Academia Mexicana de Ciencias. Sus líneas de investigación son: la representación sustantiva de las mujeres, paridad, feminismos y legislativo mexicano; participa en diferentes grupos de investigación como el Seminario de Estudios Empíricos del Derecho (IIJ-UNAM) y el proyecto "La calidad de la representación política en los congresos locales en México" (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM).

Marisol Vázquez Piñón

Investigadora y asesora del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Maestranda en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Fundadora del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Oaxaca, y de la Red de Síndicas de Oaxaca. Integrante de la Red de Defensoras de los Derechos Políticos de las Mujeres de Morelos, Guerrero y Oaxaca. Sus líneas de investigación son: estudios de género, mujeres y política, acciones afirmativas y democracias locales.

**Avances y perspectivas de la democracia
paritaria en los procesos electorales
locales y federales de 2018**

Se terminó de imprimir en enero de 2022 en los talleres de Siglo XXI editores, S.A. de C.V., (poner dirección)

Se utilizaron las fuentes tipográficas Helvetica Neue, IBM Plex y Whitney HTF; papel Bond ahuesado de 75 gramos y forros en cartulina sulfatada SBS de 1 cara de 12 puntos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

 **ESTUDIOS
ELECTORALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE