

Evolución de la paridad: El caso mexicano

María del Carmen Alanís Figueroa
Harvard University
México

La reforma político-electoral de 2014 ha presentado ciertos avances en cuanto a la inclusión de lo que anteriormente eran buenas intenciones, estableciendo parámetros claros al momento de postulación de cuadros por parte de los partidos políticos con la inclusión en el entramado jurídico de mecanismos efectivos y claros en la aplicación de conceptos tales como la paridad horizontal y vertical, por mencionar algunos.

El establecimiento de un modelo de cuotas de género y la adopción de la paridad ha dejado a un lado el tope de representatividad que imponía un 40% en la postulación de candidaturas para mujeres. en la postulación de candidaturas y representa una muestra de progresividad en el entramado del sistema electoral mexicano.

Anteriormente se establecía como techo máximo la postulación de hasta un 40% de mujeres bajo el principio de mayoría relativa, con posibilidad de incumplir dicho porcentaje y que fuera menor siempre que las postulaciones hubieran sido resultado de un proceso de selección democrático de acuerdo al estatuto de cada partido.

Aunado a esto, se ha establecido la prohibición de registrar a mujeres únicamente en los distritos que se hubieran obtenido menor porcentaje de votación, esto es, en los distritos denominados como “perdedores”, por lo que debe existir un equilibrio entre las candidaturas que se presenten entre géneros.

Orígenes del reconocimiento de los derechos político-electorales de la mujer mexicana

El 24 de diciembre de 1946, la cámara de diputados aprobó la iniciativa adicionando el artículo 115 Constitucional el cual entró en vigor en 1947 reconociendo el derecho a votar y ser votadas a las mujeres mexicanas.

Ahora bien, a pesar de que bien dicha reforma únicamente consideró el ejercicio del voto en el ámbito municipal, fue el inicio del reconocimiento de una serie de derechos que poco a poco irían cobrando mayor impulso.

En 1953 entra en vigor la reforma al artículo 34 Constitucional la cual reconoce (tardamente) la ciudadanía a la mujer y con ello su participación de ejercicio del voto en el ámbito federal.

Carmen Alanís Figueroa. Evolución de la paridad: El caso mexicano. Fecha de publicación: 8 de mayo de 2018.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

Evolución del artículo 34 Constitucional ¹		
1917	1953	1969 a la fecha
Artículo 34: Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años siendo casados, o 21 si no lo son, y II. Tener un modo honesto de vivir	Artículo 34: Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y II. Tener un modo honesto de vivir.	Artículo 34: Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.

Lamentablemente, este fenómeno regulatorio tuvo un periodo de cerca de 50 años en los que no se tuvieron mejoras en la materia y no fue sino hasta el 2002 que se adoptó una cuota de 30% para el registro en ambas Cámaras del Congreso, aunque con un carácter meramente enunciativo.

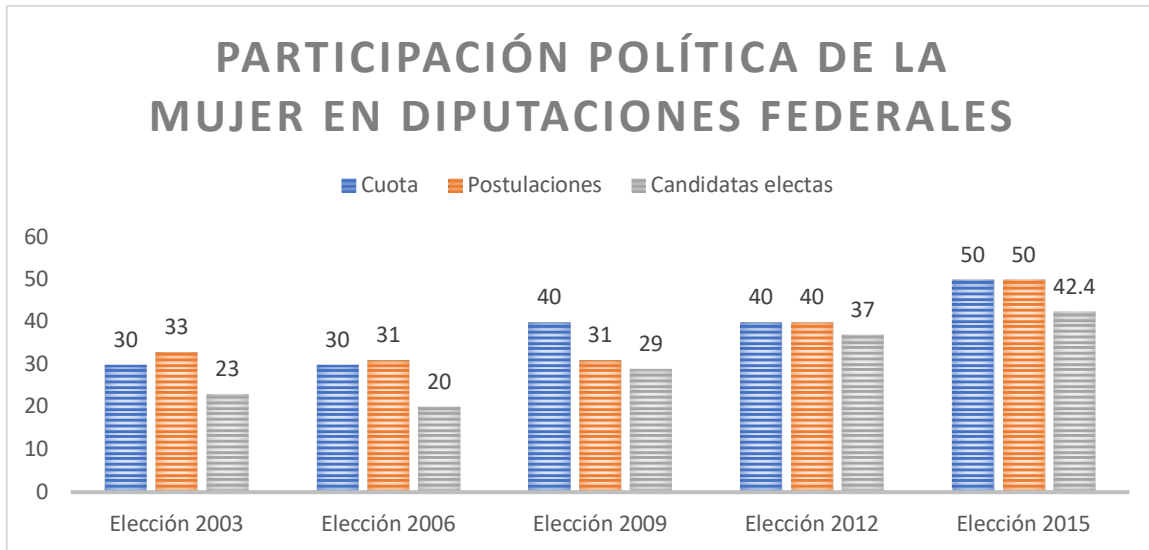
En 2003, dicha cuota fue capaz de generar un 33% de candidatas por ambos principios. Si bien parecían prometedoras las cifras, lo que en un comienzo generaba esperanzas terminó con bajas representaciones, teniendo como resultado que apenas una de cada cinco legisladoras llegara a ocupar el cargo, es decir solo un 23% de las postuladas.

En 2006 se generó la expectativa por ser una elección concurrente, en la que se elegían tanto Presidencia de la República, Senadurías y Diputaciones, que se obtendría mayor representatividad y mejores resultados, la realidad fue distinta, con la permanencia de la misma cuota del 30%, la representación apenas superó el umbral del 20%.

La elección del 2006 representó el mayor reto al que se ha enfrentado el sistema electoral mexicano desde que se creó una autoridad administrativa alejada del poder ejecutivo federal, el margen de diferencia (de apenas el 0.56%) entre el primero y segundo lugar de las elecciones del 2 de julio de 2006 tuvo como resultado un ambiente de polarización social nunca antes visto, pero a pesar de lo que representó dicho momento, las autoridades electorales sortearon de manera cabal el reto que hubo al resolver y hacer entrega de la constancia de mayoría a quien resultó electo en dicha elección.

Como consecuencia de los resultados electorales de 2006, entre 2007 y 2008 se llevaron a cabo una serie de cambios que incrementaron la cuota de género de un 30 a un 40%, misma que logró incidir en las elecciones intermedias (elección de la cámara de diputados) en la que bajo las nuevas disposiciones las mujeres alcanzaron a el 49% de las candidaturas por el principio de representación proporcional y el 31% de mayoría relativa, de este universo las mujeres resultaron electas en 29% de las 500 curules de la Cámara de diputados, es decir, el promedio de mujeres candidatas se mantuvo entre el 31 y 33%.

¹ Favela, Adriana. Participación política de las mujeres en la actualidad y sus retos. Procesos Electorales Federal y Locales 2015.



En 2009 se dio el aberrante caso de las apodadas “Juanitas”, situación en la que a pesar de no estar ante una violación expresa a la ley, estuvimos en presencia de lo que José Woldenberg se refirió como “una jugarreta indigna”. Las entonces diputadas propietarias pidieron licencia apenas llegando al cargo y su lugar fue ocupado- en todos los casos- por los suplentes del género masculino.

Dicha situación fue combatida mediante una sentencia determinada que fue calificada como como histórica en la que se determinaron básicamente dos cosas: i) que las fórmulas (con un techo de entonces 40%) debían integrarse por candidatos del mismo género, y ii) determinó inaplicar el precepto que evitaba que se lograra la cuota cuando se tratara de un “proceso democrático”.

Esto porque el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral desarrolló el contenido de la locución “procedimiento democrático” al establecer que se trabada de todo aquel en el que la elección de las candidaturas se realizara de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, no obstante que la determinación contenida en aquel entonces en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se refería a dicho proceso democrático como el que establecieran los estatutos.

El resultado fue el incremento de la representatividad de las mujeres llegando a un 37%.

Particularidades de la reforma político-electoral de 2014

El 10 de febrero de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la última reforma político-electoral de la que se tiene registro. Derivado de ella se establecieron diversas modificaciones y publicaciones de leyes generales, las cuales fueron publicadas el 23 de mayo del mismo año.

Como producto de dichas publicaciones se sustituye el otrora Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) por la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, la Ley General de Partidos Políticos, y se reformó la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Esta reforma establece que los partidos políticos estarán obligados a garantizar el principio de paridad (50/50). Así, las nuevas reglas del juego establecen: i) la disposición de la paridad para las candidaturas a la cámara de diputados y senadores, ii) la integración de fórmulas en las listas de representación proporcional, es decir, que estas se integren en forma alternada hasta agotar cada lista, iii) Otorga facultades al INE y a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE's) para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, esto es, más del 50% de hombres, entre otras.²

Habiendo mencionado varias de las virtudes enmarcadas en las nuevas disposiciones, también hay que señalar que en la multitudada reforma se omitió la denominación y definición de los criterios o métodos aplicables en los procesos de selección de candidaturas, sólo hace mención que es derecho de la militancia postularse cumpliendo con las disposiciones de cada partido. ¿Cuál será el método o la disposición que aplicarán los partidos políticos para cumplir con el mandato de paridad en el proceso de selección de candidaturas?

La norma que aplicaba hasta antes de la reforma se encontraba en lo dispuesto en el Artículo 211.I del COFIPE; contemplaba la exigencia de que al menos treinta días antes del inicio formal del proceso electoral federal, cada partido debería determinar el procedimiento de selección de candidaturas y comunicarlo al Consejo General del IFE, indicando el mecanismo a utilizar, fecha de convocatoria, plazo, órganos responsables de su conducción y vigilancia, aspectos que la ley no incluía. Coincidió con Flavia Freidenberg cuando señala que todo indicaba que México se sumaría a la tendencia predominante en Latinoamérica para regular la vida interna de los partidos, y en materia de métodos de selección de candidaturas a cargos de representación popular, quedaría explícito en el contenido de la Ley, sin embargo, esto no ocurrió.

Si bien dichas determinaciones se llevan a cabo por medio de un acuerdo del Consejo General en el que los distintos partidos deben cumplir con los parámetros señalados por este, y vigilado por la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, específicamente por la Dirección de Partidos Políticos y Financiamiento, habría sido un buen acierto del legislador establecer determinados parámetros para el registro de candidaturas. Esta reforma tuvo el importante acierto de no dejar en las manos de los partidos el mecanismo de selección de las candidaturas, ya que deberán establecer criterios para la designación de las candidatas, los cuales contendrán las reglas ya descritas. Sin embargo, en las manos del Instituto Nacional Electoral (INE) estará la decisión de validar los criterios, cuando cumplan con los requisitos señalados en la Ley y, en su caso, de rechazar los que no lo hagan.

La reforma tiene un significado histórico por cuanto hace al impulso de la participación de las mujeres en la vida política del país, incluso comparable con la de 1953. Tal como lo refiere Scott Wallache “La paridad en razón del género de las personas no puede ser interpretada bajo el filtro de los valores tradicionalmente asociados a “lo femenino”, mas bien se trata de un reconocimiento explícito de la diferencia sexual para trascender la dicotomía entre el espacio privado y el público al que se han confinado a las mujeres y los hombres respectivamente y las relaciones de poder o supeditación que se establecen entre unos y otros”.

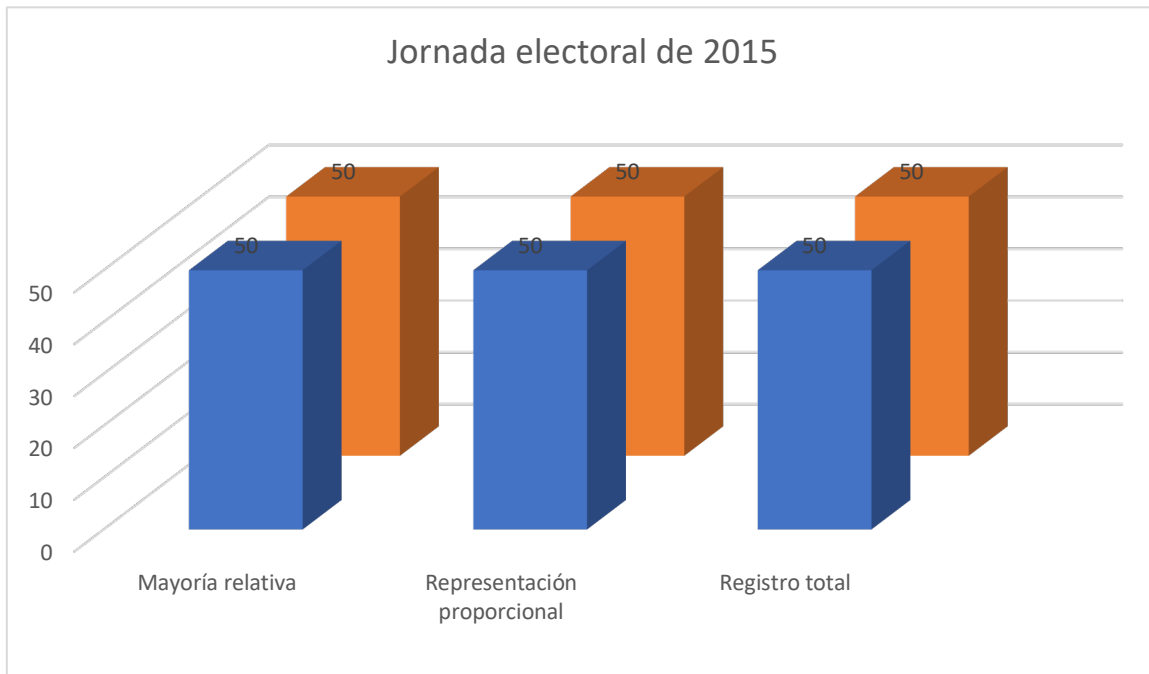
Elección intermedia de 2015

Durante la elección intermedia de siete de julio de 2015 se realizaron un total de 4,496 postulaciones de las cuales 2,248 correspondió a mujeres.

² Peña Molina, Blanca Olivia. La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México.

A nivel federal los partidos políticos y coaliciones cumplieron con la paridad de género, pero en distritos denominados como “perdedores” e “intermedios”. En los distritos denominados como “ganadores” postularon más hombres y éstos encabezaron las listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional.

Esta reforma tuvo el importante acierto de dejar en las manos del Instituto Nacional Electoral (INE) la validación de los criterios, cuando cumplan con los requisitos señalados en la Ley y, en su caso, de rechazar los que no lo hagan.



Instrumentación de acciones afirmativas por parte de la autoridad administrativa electoral

El 8 de noviembre de 2017 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó criterios y acciones afirmativas que partidos políticos nacionales y/o coaliciones deberían cumplir en el registro de candidaturas federales a diputaciones y senadurías a fin de salvaguardar el principio de paridad entre géneros y garantizar fórmulas integradas por candidatas y candidatos indígenas.

En lo relativo a la implementación de medidas tendientes a garantizar la paridad horizontal la decisión en palabras de Lorenzo Córdova: “no son producto de una decisión del legislador, sino de una interpretación que del tema de paridad se ha hecho en sede jurisdiccional y en sede administrativa”.

Para ello la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a senadurías y diputaciones tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional deben integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.

Para el caso de senadurías debe observarse el principio de paridad vertical y horizontal, es decir, la primera fórmula que integra la lista de candidatas y candidatos que se presenten en cada entidad deberá

ser de género distinto a la segunda y la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá estar encabezada por hombre y 50% por mujeres.

Al respecto, algunos partidos políticos presentaron un recurso jurisdiccional contra lo logrado por el INE, el cual fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En primer término, la Sala Superior consideró que son infundados los agravios relativos a que el Instituto supuestamente excedió sus facultades, pues a juicio de las magistradas y los magistrados, el Consejo General del INE tiene facultades constitucionales, convencionales y legales, para establecer acciones afirmativas de género y personas indígenas. Se estableció que los lineamientos fueron emitidos en cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales que tiene el Estado mexicano para garantizar la igualdad y que no vulneran el principio de reserva de ley ni el de subordinación jerárquica, ya que reproducen los parámetros previstos por la legislación aplicable y solo disponen cómo integrar las fórmulas y listas.

A su vez, el Pleno de la Sala Superior también consideró que el INE está facultado para establecer directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales, mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales, así como que la implementación de la acción afirmativa de cuota indígena es resultado de la eficacia directa del parámetro de regulación constitucional y convencional.

En cuanto a la supuesta violación de la prohibición de realizar modificaciones sustanciales a la normativa electoral en un periodo de 90 días previos al inicio del proceso electoral, la Sala Superior estimó que los lineamientos controvertidos constituyen una instrumentación accesoria, que únicamente modula el derecho y obligación constitucional que tienen los partidos políticos de presentar las candidaturas respetando el principio de paridad de género y potencializa el principio de pluralismo cultural reconocido en la Constitución, por lo que no implican una afectación fundamental al principio de auto organización de los partidos.

Al respecto, el Pleno subrayó que los lineamientos armonizan de manera correcta los principios de autodeterminación y autorregulación partidista con los principios de igualdad, paridad de género y pluralismo cultural.

La decisión de la Sala Superior confirmó todas las medidas implementadas por el INE, en materia de paridad, para lograr la adecuada aplicación de este principio, en las postulaciones a las diputaciones y senadurías. A partir del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha determinado que la paridad constituye un fin no solo constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, el Pleno determinó también que las reglas relativas a la paridad, incluidas en el acuerdo impugnado, son apegadas a la ley.

Entre las medidas implementadas por el INE y validadas por la Sala Superior están las siguientes obligaciones de los partidos políticos y coaliciones: 1) en las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista; 2) tratándose de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres; 3) respecto de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género; 4) para el caso de senadurías por el principio de mayoría relativa, deberá observarse el principio de paridad vertical y horizontal; 5) la primera fórmula que integre la lista de candidaturas que se presenten para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda; y 6) de la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá ser encabezada por hombres y el 50% por mujeres.

Si bien se ha logrado un avance significativo en la representatividad por parte de las mujeres, la elección de 2018 será un nuevo parámetro para evaluar si finalmente y luego de 65 años de haber reconocido el derecho al voto de la mujer se logra por primera vez en la historia la representación paritaria en el Congreso de la Unión, que en todo caso sería la primera parada, a las muchas cuentas pendientes que quedan en el tema de empoderamiento de la mujer.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- o Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- o Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- o Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- o Ley General de Partidos Políticos
- o Ley Electoral del Estado de Baja California Sur
- o Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche
- o Código Electoral del Estado de Colima Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas
- o Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal
- o Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango
- o Código Electoral del Estado de México
- o Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato
- o Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
- o Ley Electoral del Estado de Hidalgo
- o Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco
- o Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo
- o Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
- o Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
- o Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí
- o Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora
- o Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco
- o Código Número 568 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- o Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán

NOTAS

- Garantiza TEPJF la representación indígena en 13 distritos para el proceso electoral 2017-2018, consultable en: <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/274/2017>
- Aprueba INE criterios y acciones afirmativas en materia de paridad y representación de los pueblos indígenas, consultable en: <http://centralelectoral.ine.mx/2017/11/08/aprueba-ine-criterios-y-acciones-afirmativas-en-materia-de-paridad-y-representacion-de-los-pueblos-indigenas/>
- La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México, consultable en: http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/lectura_de_la_paridad_de_genero.pdf
- Participación Política de las Mujeres en la Actualidad y sus retos. Procesos Electorales Federal y Locales 2015, consultable en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/adrianafavela3dic.pdf
- Histórica sentencia del TEPJF puso fin a las "Juanitas", consultable en: <http://www.tribunalelectoral.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/14/2012>
- INE aprueba criterios de paridad y representación indígena, consultable en: <https://www.unotv.com/noticias/portal/nacional/detalle/ine-aprueba-criterios-de-paridad-y-representacion-indigena-273889/>

ACUERDOS Y SENTENCIAS

- SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS, consultable en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>
- 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 2017-2108.