

El arribo de la paridad a la legislación mexicana

María del Carmen Alanís Figueroa
Harvard University
México

La reciente reforma electoral a nivel constitucional y legal en México representa un paso firme a la consolidación de un sistema democrático que hace suyo la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. La inclusión de reglas que abandonan el modelo de cuotas de género y adopta paridad en la postulación de candidaturas representa una muestra de progresividad.

El anterior modelo mexicano de cuotas de género contemplaba la obligación de postular un 40% de mujeres bajo el principio de mayoría relativa¹. Sin embargo, un párrafo posterior estipulaba una excepción para las candidaturas que fueran resultado de un proceso de selección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. Por fortuna, se legisló un aumento en las candidaturas femeninas y se eliminó la aberrante excepción.

La reforma de 2014 llegó para eliminar las bajas cifras de mujeres en la escena pública. A pesar de que la Constitución reconoce el derecho de toda mujer a ocupar un cargo, no se han tenido muchos avances. Por ejemplo, sólo existe 38% de mujeres en la Cámara de Diputados [190 diputadas] y 33% en la Cámara de Senadores [43 senadoras]. El reto era grande y la legislación parece cumplir con él. El objetivo era observar si estas acciones cumplen con garantizar el acceso al cargo o, si por el contrario, serán tan sólo un trámite más del proceso electoral. Se obliga a los partidos políticos a postular mujeres en la mitad de sus candidaturas por ambos principios y se crean leyes capaces de fomentar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular.

El camino hacia la cuota de género

El caminar legislativo que permitió el arribo de la paridad a las candidaturas fue complicado. Se comenzó a gestar en 1947 cuando se reconoció en el artículo 115 de la Constitución el derecho de voto de las mujeres, aunque, únicamente procedía para elecciones municipales. En 1953 se hizo para garantizar la participación en las elecciones federales y se ejerció por primera vez en 1955. Lamentablemente, este fenómeno regulatorio tuvo un periodo de cerca de 50 años en los que no se tuvieron mejoras en la materia. Hasta el 2002 se adoptó una cuota de 30% para el registro en ambas Cámaras, aunque poseía un carácter meramente enunciativo.

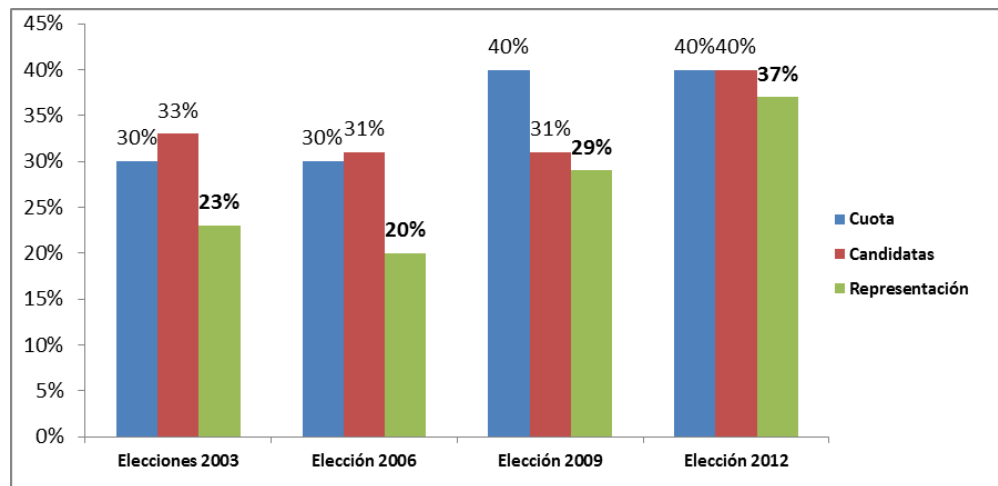
En 2003, esta cuota fue capaz de generar un 33% de candidatas por ambos principios. Lo que en un comienzo generaba esperanzas culminaba con bajas representaciones, puesto que apenas una de cada cinco legisladoras era mujer (23%). En 2006 se generó la expectativa de que al ser una elección concurrente (se elegían ambas Cámaras

¹ Artículo 219, párrafo I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales.

del Congreso de la Unión y al Presidente de la República) se obtuvieran mejores resultados. Lamentablemente eso no ocurrió. Una cuota del 30% seguía reflejando representaciones que apenas superaban el umbral del 20%.

Como resultado de un difícil y cuestionado proceso electoral se modificaron las leyes electorales. Entre 2007 y 2008 se dieron una serie de cambios que aumentaron la cuota de género a un 40%. En 2009, primera elección en que se aplicó la nueva disposición, bajo el principio de representación proporcional, las mujeres alcanzaron el 49% de las candidaturas y 31% de mayoría relativa. Fueron electas 29% de las 500 curules de la Cámara. En promedio, el número de mujeres candidatas se mantenía entre un 31% y 33%. Las representaciones seguían sin rebasar la barrera del 30% (ver Gráfico).

Gráfico N° 1
Promedio de mujeres participantes en política (2003-2012)



En 2009 ocurrió un fenómeno que demostró que las cuotas de género pueden llegar a tener un mayor desempeño con los instrumentos que exploten su potencial; es decir, con las medidas que permitan quitar obstáculos a la postulación de mujeres en las candidaturas. En aquella ocasión, la justicia electoral fue el factor que permitió una mejora en la integración de las lista de los diputados por representación proporcional. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió una sentencia [SUP-JDC-0461/2009] en la que se dijo que la alternancia en las candidaturas se entendería bajo el sistema de cremallera (hombre-mujer-hombre), de modo que se posibilitará el acceso al cargo de las mujeres.

La mayor contribución de la justicia electoral para elevar la efectividad de la cuota de género se dio en la elección de 2012. El TEPJF, en su sentencia I2624/2011, estableció que se debía inaplicar la excepción que memaba el desempeño de la cuota, puesto que la abrogada ley establecía que si se postulaban candidatas por un proceso democrático no se debía cumplir con el porcentaje. El resultado fue un incremento importante en la representación (37%). A partir de la conclusión del proceso electoral de 2012, se presentaron 17 iniciativas en el Congreso Federal que pretendían incrementar la cuota y eliminar tan aberrante excepción.

Reforma para alcanzar la paridad

En 2014, se presentó una reforma que fortaleció la participación política de las mujeres, particularmente, el derecho a ser postuladas como candidatas. Esta reforma fue de gran calado, ya que a pesar de que el impulso reformador provino de la Federación, fueron las entidades federativas quienes sorprendieron al ver que la mayoría adoptó medidas que, incluso no estaban previstas a nivel federal, como lo es cuota de género en ayuntamientos².

Esta nueva forma de postular mujeres a llegó a nivel constitucional y afectó tanto a las Cámaras del Congreso de la Unión como a los Congresos Locales. Esta reforma adoptó estándares internacionales, como los de la Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho que señala que las cuotas de género no son violatorias ni discriminatorias, siempre y cuando estén plasmadas en el orden constitucional vigente de cada país³.

La reforma constitucional se presentó en febrero de 2014 y la reglamentación secundaria se dio a mitad del mismo año en el mes de mayo. Sin embargo, lo relevante se presentó en el mes de octubre, puesto que 17 entidades federativas darían inicio a sus procesos electorales locales, por lo que, en un plazo de tres meses, deberían armonizar su legislación conforme a los parámetros federales. Así lo hicieron las obligadas, al igual que tres que no lo estaban: Hidalgo, Veracruz y Durango.

Reformas orientadas a la implementación de la paridad

El cambio más notorio fue que la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecieron la paridad en las candidaturas. Con ello se abandonan las cuotas, tanto para el Congreso federal y locales, aunque no así para los Ayuntamientos. Si bien este cambio es un salto cualitativo de primera importancia, no es suficiente. Las entidades que ya contaban con paridad en las candidaturas no generan la representación anhelada, el promedio de mujeres era de 29.7%. De ahí que se requiera garantizar medidas que aseguren el buen desempeño de las cuotas.

El ejercicio de la paridad va más allá del porcentaje establecido en la norma. Las reglas deben considerar mecanismos de técnica legislativa que permitan a las mujeres acceder a una candidatura. La reforma 2014 estipuló una serie de buenas prácticas que servirán como instrumento tutelar de la efectividad de la postulación de mujeres, es decir, no sólo aumentó el porcentaje de mujeres requeridas (50%), así como que además estableció mecanismos que garantizan que efectivamente tenga oportunidad no sólo de ser candidatas, sino de acceder al cargo. Algunos ejemplos son:

I. Eliminación de la excepción

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—legislación abrogada—establecía un cuota obligatoria del 40%; sin embargo, un párrafo después nulificaba la misma al permitir una excepción basada en los “procesos de elección democráticos”. Los partidos políticos, tradicionalmente, se negaban a cumplir con este

² Nueve de ellas ya contenían paridad en las candidaturas: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

³ Las reglas jurídicas que imponen un porcentaje mínimo de personas de cada sexo entre los candidatos, si tienen una base constitucionales no deberían considerarse contrarias al principio de la igualdad del sufragio.

precepto, puesto que alegaban que un escaso involucramiento de las mujeres en los temas electorales o que no tenían el número –requerido- de mujeres interesadas en participar.

El primer argumento que presentaron los partidos surgió del artículo 218, numeral 2 del Código que regulaba la materia, el cual precisaba que si los candidatos venían de un proceso de selección democrático estaría exceptuados de cumplir con la cuota. Los partidos alegaban estos procesos democráticos para no cumplir con la cuota.

En la sentencia 12624/11 se plasmó un criterio que fortaleció la participación política de las mujeres, toda vez que uno de los efectos más importante de la sentencia es que eliminó las excepciones. Así lo reconoció el Comité de Expertas de la CEDAW cuando celebró que, a través de esa sentencia, México hubiera dejado sin efecto el aspecto que más mermaba el desempeño de sus acciones afirmativas.

La nueva legislación es una muestra de progresividad al eliminar este aberrante atraso de la eliminación de la excepción. Aunque todavía exista un pendiente en este tema. Lamentablemente, existen 5 entidades federativas que no atendieron al espíritu de la legislación federal y continúan estipulando estas excepciones: Colima, Chiapas, Hidalgo, Morelos y Sonora. Aunque en los casos de Chiapas y Morelos dicho precepto fue impugnado vía acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y fueron declarados inválidos.

2. Suplencias en las fórmulas

El segundo cambio importante que propuso la reforma es que propietarios y suplentes deben ser del mismo sexo. Esta regla tuvo su precedente en un vergonzante caso de 2009, cuando 10 diputadas recién electas renunciaron a sus cargos para ceder sus lugares a sus suplentes varones. A fin de evitar esa situación de acoso político, en 2012 el entonces Instituto Federal Electoral propuso en sus lineamientos de candidaturas que titulares y suplentes fueran del mismo sexo. Cuando un grupo de mujeres que impugnaron ante el Tribunal Electoral hicieron ver que eso podría no convenirles. En la impugnación que presentaron explicaban que la única manera en que una cuota cualesquiera pudiera tender a la paridad, ya en el ejercicio del cargo sería si ellas pudieran ser suplentes de varones. El Tribunal Electoral determinó que las mujeres tendrían que tener suplentes mujeres, pero los hombres podrían tener suplentes de cualquier sexo.

El tiempo dio la razón a esa postura de las justiciables. Al día de hoy la representación de mujeres ha crecido ligeramente. Tenemos tres diputadas y una senadora más que cuando fueron electas en 2012, como consecuencia de aquellos hombres que renunciaron para aspirar a otros cargos y fueron suplidas por mujeres⁴. En el caso de Yucatán y Chiapas, se avanzó aún más. En esos casos se legisló que los suplentes de los varones si pueden ser mujeres. Esta determinación recoge el precedente del Tribunal, donde en 2012 ya se había dicho que este modelo permitiría un mejor posicionamiento de las mujeres en las candidaturas. Esta regla constituye un vehículo más para alcanzar la paridad.

3. Sanciones por incumplimiento de cuota

Otro gran acierto de la nueva legislación es la continuidad de las sanciones enérgicas al incumplimiento de sus cuotas. Con ello, se evita ese limbo en el que quedan aquellas disposiciones que –por duras que sean- no tienen

⁴ Cámara de Diputados: Esther Angélica Martínez Cárdenas, María Rebeca Terán Guevara y Maricela Velázquez Sánchez, todas del PRI. Diputadas. Cinco tienen licencia: las Diputadas María del Rocío Corona Nakamura, Adriana Hernández Iñiguez. Cámara de Senadores: dos tienen licencia; la Senadora Ivonne Lilita Álvarez García y la Senadora Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, ambas del PRI.

sanción y, por ende, generan incentivos para ser incumplidas. Al obligar a la autoridad electoral a no registrar las candidaturas que incumplan la cuota, la Ley recupera esa experiencia de 2012 cuando los partidos explicaron que no encontraban candidatas con quién llenar las candidaturas. Cuando el entonces Instituto Federal Electoral comunicó a los medios de comunicación a decir que no registrarían las candidaturas de quienes incumplieran la sentencia I2624/11, rápidamente hallaron a las candidatas mujeres y las registraron en tiempo y forma.

Una buena contribución de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es que obliga a los Organismos Públicos Locales a sancionar, inclusive con la pérdida del registro, a aquellos partidos que no cumplan con los criterios de paridad en el registro de candidaturas. Sin embargo, no todo tuvo los mismos impactos, puesto que existen casos que no atendieron a este sentir del legislador federal. Son preocupantes los casos de Michoacán y Morelos donde no se legisló sanción alguna al incumplimiento de la cuota.

Reformas con efectos sobre la mayoría relativa y representación proporcional

La reforma electoral tuvo otro acierto en las modificaciones que impactan al sistema electoral mexicano. Las nuevas reglas generan repercusiones tanto para el principio de mayoría relativa como para el de representación proporcional. Estos cambios a las leyes no sólo se hicieron para mejorar la representatividad femenina, sino que se planteó un verdadero cambio en la cultura política del país. Lo que se buscó hacer no es un mecanismo de implementación de las cuotas, sino una fundamentación de los principios de acceso al cargo. Es decir, las nuevas disposiciones tienen efectos diferenciados en cuanto al acceso de mujeres a cargos públicos por el sistema de mayoría relativa y por el de representación proporcional. Dichos cambios consistieron en:

Mayoría relativa

Para la elección de 2012 aquellos partidos que ganaron algún distrito bajo el principio de mayoría relativa en el 2009 prefirieron relegar el papel de las mujeres, puesto que en 200 de los 300 distritos que se compiten bajo estas reglas los candidatos fueron varones. Atinadamente, el legislador tuvo el acierto de detectar tal situación y decidió hacer una serie de modificaciones a la regulación de los partidos políticos. El cambio de forma más trascendente fue separar la regulación de los partidos políticos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, con ello, dar paso a la Ley General de Partidos Políticos.

El artículo 3° de la Ley de Partidos tiene el gran acierto de atender este preocupante escenario de postulación en distritos perdedores. Un gran defecto del modelo de cuotas de género mexicano era que, a pesar de las acciones afirmativas, los partidos tenían la posibilidad de postular a mujeres en aquellos distritos que consideran perdedores. De ahí la importancia de que, explícitamente, se haya incluido en la Ley la imposibilidad de usar ese tipo de criterios francamente discriminatorios.

Los Estados de Hidalgo y Durango fueron dos entidades que no estaban obligadas, por no tener proceso electoral en 2014-2015, a realizar la armonización legislativa correspondiente. Sin embargo, ambos se hicieron cargo de legislar y de establecer este principio en su legislación estatal. A estas entidades se les sumó Baja California Sur, Campeche y Tabasco que también hicieron propio este concepto.

Representación proporcional

Los sistemas de representación proporcional dan mayores posibilidades de efectividad para las cuotas de género, pues es ahí donde mejor impactan, siempre y cuando haya buenos diseños. La Ley electoral dio otro paso en el fortalecimiento de los derechos políticos de las mujeres, puesto que estableció un sistema de cremallera, sin segmentos, en la que los sexos deben intercalarse. Sin embargo, un aspecto que faltó por legislar fue la no implementación de un precepto que impidiera que las 32 listas iniciaran con una fórmula de varones y terminaran con una fórmula de mujeres.

Si eso ocurre en un número importante de partidos, los que ganen el primer lugar de la entidad contribuirán al Senado con una representación paritaria, pero los que pierdan aportarán simplemente fórmulas de varones. Si bien el sistema de cremallera es un gran avance, la forma en que habrán de comenzar las listas no lo es. No existe obligación de los partidos políticos de comenzar alguna de las cinco listas que presentan para cada una de las circunscripciones con mujeres, lo que merma el acceso al cargo, puesto en cualquiera de los casos se le está dando prioridad a los varones.

Uno de los mayores retos que tiene esta reforma es el impacto que puede tener en los ayuntamientos. Sobre todo, si tomamos en cuenta que en México siete de cada 100 presidentas municipales son mujeres. Lo preocupante fue que el Constituyente permanente no legisló sobre la postulación de candidatos para las Presidencias municipales, tampoco, se abordó el tema en la nueva ley electoral. Aunque, lo gratificante fue encontrar que en el ejercicio de armonización legislativa los Congresos de los Estados si se ocuparon del tema.

La presencia de las mujeres siempre es importante en la integración de los gobiernos. Pese al bajo número de presidentas en la integración de los otros órganos del Ayuntamiento existen 28% de mujeres en los síndicos y 36% de regidorías en el país. En estas reformas se dio un paso más, por los Congresos Locales, toda vez que Campeche y Nuevo León aprovecharon para establecer una cuota del 50% para Síndicos y Regidores. Por fortuna, excepto en Yucatán, las legislaturas estatales se hicieron cargo de los principios igualitarios.

Hubo dos casos más ambiciosos:

- En Chiapas se reguló que las listas de candidaturas a Regidores deben ser encabezadas por mujeres. Y en caso de ser impar se les dará preferencia a las mujeres.
- En el DF, donde (todavía) no hay planillas, los cargos unipersonales de delegados se regularon en forma horizontal. Los partidos deben postular 8 candidaturas delegacionales para hombres y 8 para mujeres. Paridad horizontal.

No todo es tan bueno en Ayuntamientos. Estados como Colima y Querétaro establecieron un diseño sui géneris. Estas entidades legislaron que cuando la suma total de síndicos, regidores y presidente municipal sea par, la cuota será del 50%, pero cuando sea impar, la cuota encuentra una diferencia: 60-40, apartándose del criterio que busca que sea el número aritmético inmediato al 50%.



ORGANIZACIÓN DE LOS
ESTADOS AMERICANOS



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world



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 que se gestó en 2014 es una legislación de vanguardia, aunque perfectible. Tendrá en 2015 una prueba para conocer la voluntad de los partidos y sus dirigentes para cumplirla. Se trata de una cultura de la paridad que pasará del papel a los hechos institucionales, que tratará de resarcir parte del retraso ancestral en los derechos políticos y electorales de las mujeres.



Referencias

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