

Capítulo 4

Una historia varias veces contada...

La evolución de la cuota en México y su impacto en la participación política de las mujeres

Las cuotas de género son una medida afirmativa empleada ampliamente desde los años 70 para contrarrestar los efectos que la discriminación y exclusión de las mujeres tiene sobre sus posibilidades de desarrollo profesional y personal (Medina 2011, 9). Las cuotas son un mecanismo legal que implica reservar para los representantes de un grupo particular un determinado número de candidaturas, escaños, puestos, etcétera. En el ámbito de la participación política, “buscan elevar el porcentaje de mujeres en el Parlamento o alcanzar el equilibrio de género y establecen una participación mínima de candidatas en las elecciones, por lo menos en las listas de los partidos. Adicionalmente pueden también contener disposiciones que toquen el posicionamiento de candidatas en las listas” (Krennerich 2009, 189). Al implementar esta medida, ese determinado número de lugares quedan excluidos de una competencia general, por lo que la competencia solamente queda entre los representantes del grupo al que se pretende favorecer. La implementación de las cuotas y otras medidas afirmativas ha sido intensamente discutida desde la perspectiva de los derechos humanos y los efectos que puede tener sobre los derechos de los hombres y, a pesar de algunas objeciones importantes, al parecer existe un fuerte consenso a favor de fomentar la participación política de las mujeres a través de la implementación de acciones afirmativas (véase el capítulo 2).

Además del debate general en torno a las medidas afirmativas, las cuotas en particular suelen despertar fuertes emociones y llegan a generar rechazo y controversias. Con frecuencia se señala que, además de

ser discriminatorias hacia los hombres, son antidemocráticas, generan fraccionalización de la política y van en contra de los principios de auto organización de los partidos políticos y de la meritocracia (IDEA, US, IPU, 2015; Dahlerup y Freidenvall 2008).

Las cuotas de género y los argumentos ⁴⁴	
A favor	En contra
Los cuerpos legislativos deben reflejar en la mayor medida posible la composición de la sociedad. Como las mujeres son la mitad de la población, deberían tener la mitad de cargos en los órganos de poder.	Lo que cuenta en la política es la representación de ideas e intereses, no de géneros o grupos sociales.
La representación política no se basa solamente en competencias, es más bien un asunto de confianza.	Deberían ganar los mejores candidatos porque en la política deben tenerse en cuenta solamente los méritos y la experiencia.
La representación política se trata de derechos y justicia. Las mujeres, como todos los ciudadanos, tienen derecho a una representación equitativa.	Las cuotas van en contra de los principios de trato igual para cada persona, ya que otorgan prioridad a cierto grupo.
Las cuotas no discriminan, son más bien medidas compensatorias por barreras existentes que dificultan el acceso de las mujeres a los cargos de representación.	Las cuotas son discriminatorias, ya que un grupo de candidatos se verá beneficiado a expensas de candidatos mejor preparados.
Las cuotas no afectan derechos de los hombres, solo limitan la tendencia tan fuertemente presente en los partidos políticos de nombrar candidatos masculinos. Las cuotas obligan a los partidos a buscar candidatas mujeres e incorporarlas en la vida política.	Las cuotas entran en conflicto con el principio de auto organización de los partidos políticos, ya que su libertad de decisión en los procesos de selección de candidatos queda limitada.

44 Elaborado con base en Dahlerup y Freidenvall 2008, 18-19.

Las mujeres están tan bien preparadas como los hombres, solo que sus competencias son degradadas y minimizadas en un mundo político dominado por los hombres.	Las cuotas son antidemocráticas, son los ciudadanos quienes deben decidir por quién votar.
La experiencia de las mujeres es necesaria en la vida política. Los cuerpos legislativos deberían aprovechar los recursos y áreas de competencia de toda la sociedad.	Muchas mujeres no quieren desempeñar cargos de representación. Si les interesaría, habría más mujeres en política.
Las mujeres pueden ser mejores representantes de otras mujeres, ya que entienden mejor la necesidad de fomentar la equidad de género.	Muchas mujeres no quieren quedar electas solo por el hecho de ser mujeres. Las cuotas crean sospecha de que las mujeres quedan promovidas gracias a su género, y no su talento.
Las cuotas son un método rápido para incrementar el número de mujeres electas.	Después de las cuotas para mujeres seguirán demandas de cuotas para otros grupos, lo que generará fraccionalización de la política y endurecerá la lucha de grupos de intereses.
Las cuotas para listas de candidatos se usan desde hace mucho para otras categorías de personas, como ámbito geográfico, sindicatos, edad, etcétera.	Las cuotas no importan, porque hombres y mujeres son iguales en la sociedad.
Inclusión de las mujeres contribuye a los procesos de democratización y fomenta la legitimidad de las democracias consolidadas.	Las cuotas son un símbolo de emancipación forzada.
Los cuerpos legislativos deben reflejar en la mayor medida posible la composición de la sociedad. Como las mujeres son la mitad de la población, deberían tener la mitad de cargos en los órganos de poder.	Lo que cuenta en política es la representación de ideas e intereses, no de géneros o grupos sociales.
La representación política no se basa solamente en competencias, es más bien un asunto de confianza.	Deberían ganar los mejores candidatos, porque en la política deben tenerse en cuenta solamente los méritos y experiencia.

Los partidarios de las cuotas de género consideran que “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). El bajo nivel de participación de las mujeres en la vida pública y la arena política justifica la implementación de las acciones afirmativas. De acuerdo con Moreira y Johnson, las cuotas de género se justifican como una medida temporal y correctiva para hacer efectivo el derecho político de las mujeres a ser elegidas: “un derecho que se ha visto coartado en los hechos 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). Aunque este argumento reconoce a las mujeres como un grupo social particular, “apela más al derecho de ser representantes de individuos que comparten la condición de pertenecer a un grupo social e históricamente subordinado, que a una representación de grupo, basada en una concepción de una coincidencia de intereses o necesidades entre las integrantes del mismo” (Moreira y Johnson 2003, 17-8). Cerva y Ansolabehere sostienen que “no sería suficiente otorgar los mismos derechos a las mujeres, sino más bien trabajar en la modificación de las instituciones jurídicas y del mismo derecho, en los principios y las doctrinas jurídicas y en la toma de conciencia del ejercicio de un tipo de dominación de género por parte de los operadores del derecho. En otras palabras, desde esta mirada, se requieren cambios institucionales sostenidos por transformaciones culturales” (Cerva y Ansolabehere 2009, 18).

Según Dahlerup y Freidenvall, en las últimas décadas se dio la necesidad de introducir mecanismos para incentivar la participación y representación de las mujeres y llegar a la igualdad sustancial, como resultado de la presión ejercida por las organizaciones internacionales y feministas, así como a causa del lento incremento “natural” de la participación femenina. Así, las cuotas se han convertido en un mecanismo fundamental para lograr la igualdad de representación entre mujeres y hombres, o por lo menos de igualdad de oportunidades de presentarse al

escrutinio de los votantes (Dahlerup y Freidenvall 2005, 29-30).⁴⁵ Además, Aparicio y Langston añaden que “son los partidos políticos, y no los votantes, quienes controlan de manera más inmediata el acceso a las candidaturas. En este sentido, las cuotas de género no son muy distintas a otras restricciones comúnmente aceptadas en el diseño constitucional de las democracias” (Aparicio y Langston 2009, 7).

Finalmente, parece ser que el argumento más fuerte a favor de la cuota es el de su efectividad. Esta ha resultado ser una medida bastante efectiva, en tanto, en la mayoría de los países donde se ha implementado, la representación legislativa de las mujeres superó el 30% (Norris 2006). Por su parte, el efecto cualitativo más importante es el cambio de la estrategia de los partidos políticos frente a las mujeres. La cuota permite que se visibilicen los obstáculos, como los analizados en el capítulo anterior, que enfrentan las mujeres al involucrarse en la vida política y partidista, por lo que obliga a los partidos a establecer los cambios pertinentes en su funcionamiento para atraer y promover a más mujeres (Moreira y Johnson 2003, 21).

Sin duda, las cuotas de género son una de las herramientas más efectivas y eficaces que permiten incrementar la representación política de las mujeres, basta con comparar algunos casos. Dinamarca, uno de los países modelo para la equidad de género, consiguió incrementar la presencia de las mujeres en su parlamento a un 38% en 2001, es decir, le tomó 20 años y ocho procesos electorales. En cambio, la implementación de la cuota en Costa Rica elevó la representación femenina del 19 al 35% en solo una elección legislativa de 2002 (Dahlerup y Freidenvall 2005, 28).

45 El mismo debate se ha generado también en el contexto mexicano a partir de los años 90, llegando incluso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien declaró la constitucionalidad de esta medida a favor de la participación de las mujeres (Baldez 2008, 167; Sánchez Cordero 2012, 112). El tema de mayor fricción en México es el asunto de la posible vulneración del principio de la igualdad entre las mujeres y los hombres, que de los ámbitos legislativo y académico se extendió al jurisdiccional. En numerosas ocasiones el Tribunal Electoral se ha pronunciado al respecto, asegurando que la cuota de género es una medida necesaria frente al desequilibrio en la conformación de los legislativos en México y que las acciones que adopta el Estado para revertir esa situación, más que vulnerar los principios de igualdad y de no discriminación, refuerzan tanto esos principios, como la democracia. Los argumentos empleados por el TEPJF y su impacto sobre el desarrollo de la cuota se analizarán más adelante y en los capítulos siguientes.

Existen diferentes tipos de cuota, aunque es importante señalar dos variables principales que nos permiten distinguir entre ellos. La primera variable es la relativa a dónde se introducen las cuotas: en la legislación (constitución o código electoral) o en los estatutos de los partidos. La segunda variable se refiere a dónde se pretende cambiar la proporción entre géneros: a) entre los precandidatos, b) entre los candidatos, y c) entre las personas electas (Dahlerup 2006, 19). Del análisis de la implementación de las cuotas en el mundo (véase el anexo 1) se desprende que, en general, hay tres modelos utilizados por los distintos países

- Escaños reservados. Bajo este esquema, un determinado número de escaños se excluye de la competencia general y se reserva para una competencia únicamente entre candidatos mujeres (Jordania, Ruan-da y Uganda).
- Cuotas legales (constitucionales y/o legislativas). Establecen un porcentaje mínimo de lugares en las listas de candidatos para el género subrepresentado. Algunos países las incluyen a nivel constitucional (México, Nepal, Filipinas y Uganda) o en la legislación electoral (Bél-gica, Eslovenia y Francia).
- Cuotas de partidos. En algunos casos los partidos políticos incluyen las cuotas en sus normas internas, aun cuando no existe una obligación legal para ello (Alemania, Noruega y Suecia).

Asimismo, las cuotas pueden también estar dirigidas a las mujeres o ser neutrales, desde la perspectiva de género. En el primer caso se reserva una cantidad (mínima) para las candidatas mujeres, mientras que en el segundo se establecen los porcentajes mínimos y máximos para representantes de cualquier género, usualmente 40-60 (Dahlerup 2005, 142).

Los mecanismos a favor de género no suelen producir los mismos resultados, pues ello depende del diseño particular y el sistema electoral en el que se implementan. Sin embargo, diferentes investigaciones han demostrado que la cuota de género es más efectiva y más fácil de implementar en los sistemas de representación proporcional (Norris 2006, Dahlerup y Freidenvall 2005). Esto, debido a que hay más lugares en las listas, lo que hace más fácil incluir cierto número de mujeres,

por un lado, y a que en estos sistemas los partidos políticos puedan equilibrar las listas para obtener más votos (Dahlerup y Freidenvall 2008, 16).

Por su parte, en los sistemas de mayoría el uso de cuotas es más complicado, aunque no imposible. Un ejemplo exitoso de la cuota en este sistema es el modelo utilizado por el Partido Laborista británico, en el cual el partido elige candidatos de dos listas separadas de hombres y mujeres, y postula a las mujeres en 50% de los distritos en los que tiene altas probabilidades de ganar, y el otro 50% donde las posibilidades de ganar son pocas (IDEA 2002, 222).

El efecto que el sistema electoral tiene sobre la representación de las mujeres se puede observar en el ejemplo francés. La paridad introducida en todos los procesos electorales en Francia no tuvo los resultados esperados a nivel central, donde opera el sistema de mayoría con doble vuelta, pero produjo excelentes resultados en las elecciones municipales realizadas bajo el principio de representación proporcional (Dahlerup y Freidenvall 2008, 17).

Otro factor importante es el carácter obligatorio de las cuotas. Esta medida puede ser introducida desde la constitución y/o legislación, o puede ser un asunto interno de los partidos políticos. A pesar de lo que se podría pensar, la cuota legislativa no es la más efectiva necesariamente, en especial si no cuenta con un amplio apoyo social y de los partidos políticos.

Al parecer, el elemento clave, y vinculado con la obligatoriedad de las cuotas, son las sanciones por su incumplimiento. Debido a las críticas y frecuente rechazo, hay casos en los que los partidos políticos evitan cumplir con la cuota y buscan mantener las viejas rutas de selección de candidatos. La actuación firme de las autoridades y la existencia de sanciones por incumplimiento, consistentes en la negativa de registro de las listas de candidatos (México) o condicionamiento de financiamiento público al cumplimiento con la cuota (Argelia, Burkina Faso, Colombia, Guinea, Honduras y Mauritania), llegan a elevar considerablemente la efectividad de la cuota.

Por último, otro elemento clave son las reglas que regulan el orden de los candidatos en las listas, especialmente en los países con elección por listas de representación proporcional. La regla más efectiva es

la llamada “cremallera”, donde los candidatos y candidatas se colocan en las listas de manera intercalada (Dahlerup y Freidenvall 2006). De acuerdo con Medina, la variable de listas, al igual que el control judicial efectivo de implementación de la cuota y de protección de los derechos políticos son fundamentales para su efectividad (Medina 2011, 51).

La evolución de la cuota de género en el caso mexicano es muy ilustrativa para comprender los posibles efectos y limitaciones de las medidas afirmativas, en función de su diseño y mecanismos de su implementación. Posteriormente se analizará esta evolución para poder identificar de qué manera las modificaciones en su diseño y la actuación firme de las autoridades han permitido elevar su efectividad y, con ello, la presencia de las mujeres en los cargos de representación política. En ese sentido, podemos señalar que en el desarrollo de la cuota se pueden identificar cuatro períodos y que, a partir de la reforma constitucional 2014 y los criterios dictados por el Tribunal Electoral iniciamos una nueva, quinta época (que se analizará a profundidad en los capítulos siguientes).

La primera etapa (1993-2002)

En 1993, a partir de la Campaña Nacional de Acciones Afirmativas “Ganando Espacios” promovida por la Red de Grupos Feministas, en el COFIPE se introduce, por primera vez y como mera recomendación para los partidos políticos, una modesta y acotada cuota de género (Sánchez 2006, 33).

La inclusión de la cuota en la legislación electoral en ese momento tiene que ver con dos fenómenos. En primer lugar, se debe a un incremento en la presencia de las mujeres líderes al interior de los partidos políticos, consecuencia de la institucionalización del movimiento feminista (véase el capítulo 1). La voz de las mujeres, que más allá de sus filiaciones partidistas se expresa firmemente a favor de una mayor equidad y presencia femenina en el ámbito de la política, logró insertar el tema de género en la agenda legislativa. Por otro lado, con la reforma de 1993 se da un giro en el enfoque y prioridades de diseño electoral, que pasa de la preocupación por el diseño institucional y la prevención del fraude, para dar lugar a los temas de equidad en la contienda.

Así, el artículo 175.3 del COFIPE señalaba: “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular” (COFIPE 1993). La legislación no preveía ningún tipo de sanción por el incumplimiento, por lo que la cuota era solamente indicativa para los partidos políticos. En 1990 el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados fue de 12.4%, con la implementación de la cuota introducida por la reforma de 1993, su participación osciló alrededor del 15%, con lo que se demuestra que no estaba logrando incrementar su presencia de manera importante.

En la reforma electoral de 1996 se llevó a cabo una pequeña modificación de la cuota, estableciendo en el mismo artículo 175 del COFIPE que los partidos no debían postular más que 70% de candidatos de un solo género. Sin embargo, en esa ocasión tampoco se incluyó una sanción por incumplimiento, por lo que se logró un modesto crecimiento en un 4.8%, llegando al 18% de la presencia femenina en la Cámara de Diputados. “Sin embargo, en la práctica se apreciaba un vacío, ya que los partidos ingresaban candidaturas “simbólicas”, como las candidaturas suplentes, o ubicaban a las candidatas en los últimos lugares de las listas de representación proporcional” (Cazarín 2011, 33). La evaluación de Rodríguez es todavía más dura: “las candidaturas femeninas en las listas de representación proporcional están incluidas en los lugares tan bajos, que es imposible que lleguen a ser electas por esa vía. Y las candidatas en la elección uninominal están postuladas en los distritos donde el partido sabe que no tiene posibilidades de victoria. Aun peor, algunos partidos (especialmente el PRI) postulan a muchas candidatas requeridas dentro del 30% de la cuota como suplentes” (Rodríguez 1998, 11-4).

La segunda etapa (2002-2007)

Con la reforma 2002 la cuota permaneció en el umbral de mínimo 30% de candidaturas femeninas, pero se estableció su aplicación al nivel de las candidaturas propietarias, y no para el total de las candidaturas. A partir de este cambio el 30% de las candidaturas para el género minoritario se

calculaban a partir del número de las candidaturas propietarias y no, como se solía hacer antes, a partir del número total de candidatos, sumando a propietarios y suplentes. Adicionalmente, se fortaleció la cuota en el ámbito de RP, obligando a conformar las listas en segmentos de 3 y a incluir en los primeros tres segmentos de cada lista un candidato de género distinto, con lo que se aseguraba la presencia de por lo menos tres mujeres dentro de los primeros nueve lugares de la lista. Aún más importante fue el establecimiento de la obligatoriedad de la cuota, al incluir en el mismo artículo 175 la posibilidad de la negativa de registro ante el incumplimiento de la cuota de género. Con esos cambios se logró un pequeño incremento de la participación, alrededor del 23% (Vidal 2008, 68-9).

Durante esta etapa podemos observar una mayor intervención de las autoridades electorales en la interpretación e implementación de la medida. Es un importante contraste respecto de la anterior, cuando no se presentaban impugnaciones en contra de las cuotas. Ese aumento puede ser explicado a partir de un cambio de criterio del Tribunal Electoral respecto de la procedencia de los juicios relacionados con la vida interna de los partidos políticos, quien a partir de 2003 empezó a admitir ese tipo de demandas (González y Báez 2010). Ello dio pie a que se presentaran juicios iniciados por los militantes de los partidos inconformes con la implementación de la cuota (las mujeres que exigían su debida aplicación y los hombres que protestaban en su contra), y no solamente las demandas entre partidos como parte de una estrategia jurídica para dificultar el registro de candidatos del oponente.

Por ejemplo, en el caso SUP-JRC-115/2003, la Sala Superior sostuvo que los partidos políticos tienen la obligación de cumplir con la cuota y que la excepción a su aplicación puede darse solamente en el único caso expresamente previsto por la legislación. En ese caso, el PRI impugnaba el registro de las planillas de candidatos municipales del PAN en el estado de Guanajuato, alegando que, debido al incumplimiento de la cuota de género, el instituto electoral local debió haber negado su registro. Al respecto, la Sala reconoció que existe la obligación de los partidos políticos de cumplir con la cuota prevista por la legislación con la finalidad de “salvaguardar la inclusión de géneros diversos en la integración de las fórmulas de representación proporcional de los partidos, a efecto

de hacer su actividad más incluyente y que respetara la diversidad de integrantes de la sociedad, y no favoreciera el enquistamiento de un género en el ejercicio del poder que pudiera fortalecer mayormente sus intereses, sino que más bien al incluir diversos géneros en la integración de candidaturas, favorecer la pluralidad de ideas y el respeto a los derechos ciudadanos” (SUP-JRC-115/2003). Sin embargo, señaló que la misma legislación prevé un único supuesto de excepción: cuando dichas candidaturas se elijan por el voto de los militantes en procesos internos de acuerdo a lo dispuesto por sus estatutos. Como las candidaturas registradas en ese caso en particular cumplían con el requisito de una elección directa por los militantes, el TEPJF sostuvo que la decisión de la autoridad de registrar las planillas del PAN fue apegada a derecho. El mismo criterio, de respetar la excepción prevista por la ley, fue sostenido más tarde, en relación con las candidaturas a legisladores federales registrados por la Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM), en el SUP-JDC-720/2006.

En 2004 la Sala Superior se pronunció, por primera vez, sobre las sustituciones de los candidatos en las listas que se realizan con el fin de cumplir con la cuota de género. En el SUP-JDC-155/2004, un ciudadano registrado como candidato a diputado local por la Coalición “Alianza por Zacatecas”, impugnaba la decisión de su partido de sustituir su registro por el de una mujer, en cumplimiento con el requerimiento del instituto local y para respetar la cuota de género. El TEPJF consideró en ese caso que, en primer lugar, era válido realizar la sustitución de un candidato masculino ya registrado, para dar cumplimiento a la cuota de género. Por otro lado, señaló que ese tipo de sustituciones debían realizarse conforme a lo previsto por los estatutos o el convenio de coalición, pero que, en principio, no es necesario que sea un procedimiento del mismo tipo que el originalmente previsto para la postulación de candidatos.

En otro caso relevante, el TEPJF señaló que es obligación de la autoridad administrativa electoral vigilar por el cumplimiento de la cuota de género. Durante las elecciones locales en Tlaxcala en 2004, el Partido Justicia Social impugnó el registro de planillas de candidatos municipales del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), alegando el incumplimiento de la cuota de género. En la sentencia SUP-JRC-336/2004

la Sala Superior consideró que el instituto local tiene la obligación de analizar si todos los candidatos propuestos cumplen con los requisitos señalados por la ley y si la planilla, en su conjunto, cumple con la obligación de postular un máximo de 70% de candidatos de un solo género, y que en el caso particular bajo análisis la autoridad local había realizado ese control.

Durante el proceso electoral 2006 se dieron varios criterios importantes en relación con los alcances de aplicación de la cuota de género. En el SUP-JRC-170/2006, el PAN impugnaba los registros de candidatos a diputados locales y jefes delegacionales de la Coalición “Por el Bien de Todos” (PRD-PT-C), sosteniendo que no habían cumplido con la cuota de género y que, en consecuencia, procedía cancelación de todas las candidaturas de dicha coalición. Al respecto, la Sala Superior señaló que, en el caso de incumplimiento con la cuota de género se debe realizar el ajuste correspondiente en las listas de candidatos registrados, pero que de ninguna manera sería procedente la cancelación de los registros de todos los candidatos. En el caso particular, consideró que, siete días antes de la jornada, resultaba jurídica y materialmente imposible realizar tal sustitución. En otro caso, relacionado con la postulación de candidatos a diputados federales y senadores por parte de la misma coalición, la Sala Superior sostuvo que la cuota de género debe aplicarse a la totalidad de los registros y no a los de cada circunscripción plurinominal (SUP-JDC-1045/2006).

Finalmente, en el caso SUP-JDC-1130/2006, relacionado con la postulación de candidatos a diputados locales por el principio de representación proporcional en Campeche, una candidata del PAN impugnó el orden de la lista, sosteniendo que, en el cumplimiento del principio de la alternancia, le correspondía un lugar mejor. El TEPJF le concedió la razón a la actora, señalando que “para que haya alternancia de géneros, la distribución por turnos sucesivos, debe efectuarse con el mismo número de miembros de cada género; así, si en el turno del género hombres, se colocan tres, consecuentemente, le deben suceder, igual cifra al género mujer”.

Del análisis de las primeras sentencias se desprenden dos conclusiones relevantes. La primera, que solamente con la obligatoriedad de la cuota establecida en la legislación su aplicación se ha vuelto un asunto

relevante, tanto para los partidos y las autoridades, como para las ciudadanas interesadas en contender por un cargo de elección popular. En nuestro sistema, tan altamente judicializado, no se daban impugnaciones relacionadas con la cuota mientras esta era una mera sugerencia.

Al mismo tiempo, como hemos señalado al inicio de este capítulo, las cuotas sin medidas efectivas de su implementación no trascienden. La segunda, es que los partidos políticos pretendían utilizar la cuota de género como un arma en contra de sus rivales políticos. Como podemos observar, la mayoría de las impugnaciones fueron presentadas por los partidos políticos en contra de los registros de candidatos efectuados por sus competidores, pretendiendo lograr la cancelación de los mismos. Será apenas desde el tercer momento de la cuota, cuando las mujeres militantes y candidatas empiecen a exigir el cumplimiento de esa medida afirmativa al interior de sus partidos políticos, presentando impugnaciones que den pie a nuevas interpretaciones y a la mayor efectividad de la cuota.

La tercera etapa (2007-2011)

La reforma de 2008 elevó el umbral de la cuota estableciéndolo en un nivel mínimo del 40%. Además, modificó la manera de integrar las listas de candidatos de representación proporcional, señalando que deben componerse por segmentos de cinco candidatos y que en cada segmento no se pueden incluir más de tres candidatos de un solo género, acomodándolos de manera alternada. Esas medidas fueron diseñadas para fortalecer la efectividad de la cuota. Sin embargo, se mantuvo la cláusula de excepción, que permitía a los partidos políticos evitar el cumplimiento de la cuota en las candidaturas seleccionadas “mediante un procedimiento democrático” (artículos 219-220 del COFIPE). Sin embargo, como apunta Brenda Chávez, lo que el legislador no comprendió fue que “esos procesos de elección no son en realidad democráticos, pues permanecen concepciones negativas entre las cúpulas de los partidos, en su mayoría presididas por varones, acerca de las candidaturas de las mujeres” (Chávez 2014, 10), y que mientras la cuota no fuera obligatoria, la presencia de las mujeres no sería considerable.

En esa época aumentó también la presión internacional por fortalecer las medidas afirmativas a favor de las mujeres. En el informe sobre el cumplimiento de los objetivos del Milenio, a finales de 2007, la ONU señaló, al respecto de México, que “La aplicación de medidas de acción positiva dentro de la administración pública, como las leyes de cuotas, es crucial pero insuficiente. Es imprescindible, además, la firme voluntad política de desarrollar mecanismos institucionales que fiscalicen el cumplimiento de las disposiciones correspondientes. En otras palabras, las leyes o mecanismos que favorecen la participación política de las mujeres deben aplicarse con decisión, mediante sanciones efectivas, mandatos legales claros y tribunales facultados para hacer cumplir las leyes cada vez que no se respeten” (CEPAL 2007, 88).

Ese fue uno de los factores (además de la reforma legal en sí misma) que, en esta etapa, provocó que la actuación de las autoridades electorales se volviera cada vez más firme a favor de la inclusión de las mujeres en la vida política del país, con lo que se dio un importante desarrollo jurisprudencial⁴⁶ en torno a la constitucionalidad de las cuotas y a las reglas específicas relativas a su implementación. Gracias a estas medidas se logró la representación de las mujeres en un 28% (Medina 2011, 33-4), lo que significó un aumento del 5% respecto de la etapa de 2002-2007.

Sin embargo, fue hasta que la Sala Superior ejerció su control judicial, que se presentó el cuarto momento de la cuota, cuando ésta logró mayor efectividad alcanzando el 37% de representación femenina en la Cámara de Diputados y, por primera vez, superó el umbral mínimo necesario para que la presencia de un grupo en un cuerpo colegiado alcance los niveles necesarios para conseguir influencia en la toma de decisiones, que los estudios ubican en el 30% (Rey 2013). Con la sentencia SUP-JDC-12624/2011 la Sala Superior eliminó la excepción a la cuota en las candidaturas por la vía uninominal, obligando a los partidos a cumplir con la cuota independientemente del tipo de procedimiento de selección de candidatos (el artículo 219.2 del COFIPE señalaba que los partidos podían incumplirla cuando sus candidatos fuesen electos mediante un

46 De acuerdo con el artículo 232, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para generar jurisprudencia es necesario que se emitan tres sentencias no interrumpidas por otra contraria que sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma.

procedimiento democrático, aunque la ley nunca precisaba qué características tendría que cumplir) y estableció que, dentro del 40% de las candidaturas correspondientes al género minoritario, la fórmula completa (propietario y suplente) tendrían que ser del mismo género. Esta última decisión fue de gran relevancia, porque permitió acabar con el fenómeno de las “Juanitas”: mujeres postuladas por los partidos políticos que, al momento de ser electas, renunciaban a favor de los candidatos suplentes, quienes eran hombres. Esta práctica fue común en las elecciones legislativas de 2009, cuando nueve diputadas de varios partidos solicitaron su licencia inmediatamente después de asumir el cargo (Cazarín 2011, 35-8), caso que será analizado en el siguiente capítulo.

En la tercera etapa aumentó también, y de manera significativa, el número de casos que llegaron ante el Tribunal Electoral en relación con la interpretación, aplicación y efectividad de la cuota. Muchas de ellas significaron un avance importante de la equidad de género, dotando a la cuota de efectividad y protegiendo los derechos de las mujeres. A continuación vamos a analizar algunas de las decisiones más relevantes en función de la temática particular que tocan.

Aplicación de la cuota de género

En la sentencia SUP-JRC-584/2007, en la que se impugnaba la asignación de regidores de representación proporcional del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, por no haber cumplido con la cuota de género, la Sala Superior sostuvo que “la cuota de género que deben respetar los partidos políticos y coaliciones al momento de registrar a sus candidatos, no es un requisito de elegibilidad para ocupar el cargo para el que se resulte electo, por lo que sólo es exigible durante la etapa del proceso electoral contemplada por la ley para dichos efectos”. Sin embargo, en los pronunciamientos posteriores el TEPJF, como se verán adelante, reforzó la aplicación de la cuota considerando que esta es de observación permanente, siendo, más que un mero requisito de registro, una norma que pretende generar condiciones de igualdad de acceso a los cargos. De ahí que “Si bien la aprobación de la solicitud del registro de candidaturas es una sola acción que se lleva a cabo en un solo momento concreto y

preciso, la cuota de género no es un mero requisito, sino que sus efectos y finalidad van más allá de ese instante que representa la aprobación de la solicitud del registro. Si la vigencia de esta norma se prolonga más allá del instante de la aprobación de la solicitud de registro, al igual que el deber de observarla, la violación a dicha prescripción puede ser sancionada tan luego como se verifique dicha infracción, lo que únicamente puede suceder en la etapa de preparación de la elección” (SUP-JRC-96/2008). No obstante lo anterior, a juicio de la Sala, minaría la efectividad de la norma, que tenía por objeto acabar con la simulación del cumplimiento. Esta interpretación del Tribunal dejaba todavía una vía de escape de la cuota: las sustituciones de candidatos. Al considerar que la cuota debía aplicar únicamente en el momento de registro de las listas, los partidos eran libres para realizar las sustituciones de candidatos que consideraran pertinentes y, con ello, reemplazar a las mujeres registradas con candidatos definitivos – hombres.

Durante esa época los partidos políticos intentaban evitar el cumplimiento de la cuota utilizando diferentes “rutas de escape”. Una de ellas está ilustrada por el caso SUP-JDC-79/2008, relativo a la elección de los regidores en Pijijiapan, Chiapas. La impugnación fue promovida por María Dolores Rincón Gordillo, regidora electa por el principio de representación proporcional, en contra de la sustitución del cargo de regidora por renuncia, solicitada por el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PVEM en Chiapas, así como del Decreto emitido por el Congreso del Estado, por el cual se aceptó dicha renuncia y se designó a su sustituto. Al analizar el caso, la Sala Superior advirtió que el documento en el que el congreso estatal basó la sustitución de la actora no fue un documento idóneo para presentar la renuncia del cargo, por varias razones. En primer lugar, la renuncia fue dirigida al partido y no al ayuntamiento de Pijijiapan, por lo que no fue remitido a la autoridad competente. En segundo lugar, la fecha de la renuncia fue previa a la toma de posesión del cargo de regidora, por lo que la actora “renunciaba” a un cargo que todavía no estaba ejerciendo. Además, el documento de la renuncia, reproducido en la sentencia, contenía una sugerencia del sustituto que se debía nombrar, dejando un espacio vacío para escribir un nombre. Como se puede desprender de esos hechos y de lo afirmado por la actora, el partido solicitó su firma en el documento de la renuncia

como parte de los requisitos necesarios para ser propuesta como candidata a regidora. En consecuencia, la Sala Superior revocó el decreto emitido por el congreso local y ordenó la restitución de la actora en el cargo de regidora en Pijijiapan.

La otra fue la práctica que utilizaron los partidos durante la elección de diputados federales en 2009, consistente en postular a las mujeres como candidatas para cumplir con la cuota, pero con un hombre como suplente. Al ser electas, las mujeres debían renunciar a su cargo, con lo que el suplente –hombre– era quien asumía la diputación. Desde el inicio de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados hasta febrero de 2010, fueron veinte mujeres de distintos partidos (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, PANAL) que pidieron licencia para dejarle el cargo a su suplente hombre.

En uno de los casos, la diputada que solicitaba la licencia incluso promovió un juicio ciudadano ante la Sala Superior, inconforme con la omisión de resolver sobre su solicitud de licencia definitiva. En el caso, la Sala determinó que la Cámara había violado los derechos político-electorales de la actora, al no emitir respuesta alguna en un plazo de tres meses, y de su suplente, al generar incertidumbre respecto de su situación jurídica, y obligó a la Comisión Permanente a dar una respuesta expedita (SUP-JDC-3049/2015).

Finalidad de la cuota

Durante el proceso electoral 2011-2012 la Sala Superior se pronunció al respecto de la finalidad y admisibilidad de la cuota de género en el marco constitucional y legal mexicano. Al resolver sobre los procedimientos de selección de candidatos del PRD en Chiapas, en el SUP-JDC-611/2012, la Sala señaló que las cuotas son un mecanismo particular dentro de las medidas afirmativas y que tienen un “carácter compensatorio, corrector, reparador y defensor en beneficio de un sector de la población que históricamente, en el plano político, se ubican en condiciones de inferioridad”. Con ello se pretende eliminar las prácticas discriminatorias, asegurar la igualdad de oportunidades y garantizar una efectiva participación de ambos géneros en los procedimientos internos de selección de

candidatos y, a través de ello, alcanzar la igualdad sustancial de oportunidades en el acceso a la representación política.

De ahí la Sala desprendió la conclusión de que la cuota de género no vulnera el principio de no discriminación, es decir, no implica discriminación hacia los hombres sino que, por el contrario, pretende eliminar la discriminación que está presente en la vida política y social. Por ello la medida es acorde a los principios constitucionales, y su finalidad, la igualdad sustancial entre los géneros, es legítima. Además, consideró que se trata de una medida idónea y efectiva para conseguir tal fin: “En las actuales circunstancias, no se conoce otra medida que, ajustándose a las exigencias democráticas de equidad género en el ámbito político electoral, resulte más eficaz que el reconocimiento de las cuotas en la integración de las candidaturas a cargos de elección popular” (SUP-JDC-611/2012).

Ahondando al respecto del efecto de las cuotas sobre los derechos de los hombres, la Sala señaló que no se sacrifican al implementar las medidas afirmativas. Es más, desde su perspectiva la cuota, en su diseño neutro desde la perspectiva de género que introduce la legislación mexicana, es favorable también para los hombres: “Lo anterior, porque su efecto es bidireccional, en cuanto a que el cuarenta por ciento de candidaturas se asegura igualmente a uno y otro sexo. Por tanto, ambos géneros se ven beneficiados del porcentaje de cuota establecido en la ley, puesto que también se les garantiza un mínimo de cuarenta por ciento de candidaturas, sin desconocer que esta medida tiene por objeto privilegiar el acceso a las candidaturas del género que se encuentre en desventaja” (SUP-JDC-611/2012).

En otro caso, la Sala, ampliando ese razonamiento, señaló que “la acción positiva resulta legítima, en la medida que constituye el remedio por excelencia para generar la inclusión de grupos de minorías en una determinada estructura social, sirviendo de reequilibrio y redistribución de oportunidades entre géneros, razas, etnias, entre otros, a través de un trato preferencial que implique el aumento de presencia de un grupo sub-representado en una determinada posición. Su finalidad estriba entonces, en eliminar los patrones tradicionales de segregación y jerarquía, para con ello abrir oportunidades para las minorías que tradicional y sistemáticamente les han sido cerradas” (SUP-JDC-3219/2012).

Esa interpretación se ha ido ensanchado a través del tiempo, para sostener que las cuotas “tienen como finalidad acelerar la participación de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y en general, en todos los aspectos de la vida en sociedad”, y que “lo prioritario no es compensar o resarcir un mal infringido en el pasado, sino que con la vista puesta en el futuro, se busca que los grupos humanos se encuentren en una situación de mayor equidad en la toma de las decisiones que afectan a todos” (SUP-REC-112/2013).

Sustitución de candidatos

Entre las decisiones que aumentaron la efectividad de la cuota durante esta etapa, destaca la sentencia SUP-JDC-2580/2007, que trató sobre la sustitución de candidaturas de la lista y el procedimiento que debe seguir el partido político a fin de respetar la equidad de género. En ese juicio, promovido por los militantes del PAN inconformes con el lugar específico que les fue asignado, se impugnaba el procedimiento interno en el partido político para registrar las candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para el estado de Hidalgo.

Según la legislación en el estado de Hidalgo, las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, debían ser registradas por los partidos políticos, mediante una lista de doce fórmulas de candidatos a diputados propietarios y suplentes. Las listas se integraban por segmentos de tres candidaturas, habiendo en cada uno de éstos una candidatura de género distinto, y teniendo que registrar como máximo el 70% de candidatos propietarios de un mismo género.

En la sentencia la Sala Superior determinó que era necesario hacer ajustes en el orden de candidatos para respetar la cuota de género y señaló cuál era la manera correcta de realizarlos. Así, determinó que si alguno de los segmentos llega a conformarse con candidaturas de un mismo género, para ajustarlo, se debe reservar el segundo, quinto y/u octavo lugar de la lista para las candidaturas del género faltante y, en consecuencia, recorrer las propuestas hasta que se ajuste la lista de candidatos que hubieren resultado electos. Además, señaló que “si un candidato tiene que bajar de posición para ajustar el segmento por cuestiones

de género, el siguiente de la lista (atendiendo igualmente a la cuota de género) deberá ocupar el espacio dejado con antelación por el candidato que fue removido en primera instancia, respetando el principio democrático de la lista aprobada en la convención respectiva o, en su caso, el principio de auto-organización del partido” (SUP-JDC-2580/2007).

Alternancia

La aplicación del principio de la alternancia en la integración de las listas de candidatos de representación, a pesar de su aparente obviedad, ha sido objeto recurrente de impugnaciones y pronunciamientos por parte del Tribunal Electoral.

Ya en 2007, analizando la integración de la lista de candidatos a diputados locales por el PRD en Zacatecas, la Sala Superior determinó de qué manera se debe aplicar el principio de la alternancia en segmentos de tres candidatos. En la sentencia se indicó que alternar a los candidatos significa intercalar a los hombres y mujeres, para que no se toquen en las listas los candidatos de un solo género.

En otro caso, el SUP-JDC-461/2009, el TEPJF interpretó la regla relativa a la aplicación del principio de alternancia en el orden de los candidatos en las listas de representación proporcional. En la sentencia se estableció que, conforme a los señalado por el COFIPE, las listas de candidatos por el principio de RP deben integrarse en segmentos de cinco candidatos, que en cada segmento no puede haber más de tres candidatos del mismo género, y que los candidatos deben quedar acomodados de acuerdo al principio de alternancia, es decir, que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos (Gilas 2015).

La demanda fue promovida por Mary Telma Guajardo Villarreal, quien estaba inconforme con el lugar que le fue asignado en la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional del PRD, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, en violación al artículo 220, fracción I, del COFIPE, que obligaba a respetar el principio de alternancia. Para ello señalaba que no basta con que en cada segmento de cinco candidatos se garantice que cada género cuente con por lo menos dos lugares, sino que, además, se

debe respetar la regla de alternancia que significa intercalar, de manera sucesiva, a un hombre y a una mujer entre sí. Al respetar esa regla, la actora debió haber sido registrada en la posición 3 y no en la 4 de la lista.

La Sala Superior le dio razón a Guajardo, considerando que la alternancia incrementa la posibilidad de que las mujeres candidatas lleguen a ser electas y que con ello se logre un mayor equilibrio entre ambos sexos. A partir de esta sentencia fue adoptada la Tesis XVI/2009, con el rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. CÓMO SE DEBE APLICAR LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.

Años más tarde, al analizar la asignación de los diputados de representación proporcional en el Congreso de Oaxaca, la Sala determinó que la equidad de género debe trascender a la integración del congreso. En ese sentido, sostuvo que “La interpretación de las disposiciones legales referidas, a la luz del principio constitucional de igualdad material, así como los tratados internacionales en materia de acciones afirmativas en favor de la mujer, permite concluir que la cuota de género establecida debe trascender a la conformación del Congreso local” (SUP-REC-112/2013). De ahí, para la aplicación precisa del principio de la alternancia, la Sala señala que este debe implementarse a la par con la equidad de género. Por ello, “si una posición corresponde a una fórmula de género femenino y por alguna razón no es posible asignarla a la registrada, entonces debe recaer en la siguiente fórmula del género femenino de acuerdo al orden de esa lista” (SUP-REC-112/2013).

Auto-organización de los partidos

Otro problema al que tuvieron que enfrentarse las autoridades a la hora de implementar las cuotas de género tuvo que ver con encontrar cierto equilibrio entre la aplicación de las medidas afirmativas y el respeto al derecho de auto-organización de los partidos políticos. En general, como se desprende de los asuntos analizados y de las posiciones que el Tribunal asumió a partir de la reforma 2014 (como se verá en el siguiente capítulo), el TEPJF ha sostenido que, como mandato constitucional, se debe respetar la vida interna de los partidos políticos, siempre y cuando

estos respeten los principios y normas previstos por la legislación electoral, y ha ido endureciendo su posición en cuanto a la aplicación de la cuota de género.

Así, en el SUP-JDC-158/2010, la Sala Superior sostuvo que es necesario armonizar las reglas internas de los partidos relativas a la selección de candidatos con el principio de equidad de género. En el caso de la selección de candidatos de PRD a diputados locales en Tamaulipas, la Sala obligó al partido a modificar el orden de candidatos en la lista de representación proporcional, para respetar la cuota de género, y tomar en cuenta tanto los resultados de la votación interna, como el género de los candidatos.

Más tarde, en el caso SUP-JDC-10842/2011, la Sala reiteró que las reglas internas de los partidos deben armonizar los principios democráticos de selección de candidatos con el principio de equidad de género. Es decir, deben llevar a cabo los procedimientos democráticos de elección de candidatos y, al mismo tiempo, “en la normativa interna de los partidos políticos se debe establecer la manera en que se garantizarán los principios de equidad y paridad de género, a fin de que tanto hombres y mujeres puedan ser postulados, y registrados en su momento, como candidatos a un cargo de elección popular”. Además, en ese caso relativo a la designación de candidatos a diputados federales por el PAN, señaló que “la manera en la que los partidos políticos deben postular candidatos a los diversos cargos de elección popular, ya sea en los procedimientos electorales federales o locales, no está sujeto a la discrecionalidad y arbitrio de los institutos políticos, sino que tienen que cumplir las normas constitucionales, legales y partidistas, para considerar que la selección de candidatos está apegada a Derecho. Entre esos deberes, como se ha mencionado, está el relativo a que los partidos políticos deben garantizar, en la selección de sus candidatos, los principios de equidad y paridad de los géneros” (SUP-JDC-10842/2011).

Integración de los órganos partidistas

En el SUP-JDC-832/2013 la Sala se pronunció sobre la aplicación del principio de paridad de género en la integración de los órganos de dirección

del PRD. La actora impugnaba la sustitución de la Secretaria General del Partido, Dolores Padierna, y el nombramiento de un hombre para desempeñar esa función, sosteniendo que con ello se afectaba el equilibrio entre los géneros en la integración de los órganos de dirección. La Sala Superior no compartió la posición de la actora y señaló que “dada la naturaleza del cargo de Presidente y Secretario General del partido, no puede establecerse que en su designación opere el principio de paridad de género, toda vez que se trata de cargos unipersonales con funciones otorgadas al dirigente partidario en lo individual, aunado a que su forma de designación depende del resultado de un proceso electivo, en el que si bien, se debe permitir la participación en condiciones de igualdad de hombres y mujeres, ello no implica exigir *ex ante*, necesariamente, que esos puestos los ocupen personas de un determinado género, ya que ello dependerá de los resultados de la elección respectiva, por tales razones, si bien forman parte de la Comisión Política Nacional y del Secretariado Nacional, no pueden ser considerados para determinar el cumplimiento de la paridad de género en dichos órganos partidarios” (SUP-JDC-832/2013). Por el contrario, al analizar la aplicación de ese principio en la integración de la Comisión Política Nacional, señaló que, ante la obligación establecida en los estatutos del partido de garantizar la paridad de género en los órganos de dirección en todos sus niveles y la alternancia equitativa, esta se refiere también a la integración de dicha comisión. Esto, al sostener que “al no exceptuarse dicho órgano de dirección de la regla general, no existe base alguna para interpretar que se encuentra exento de dicha paridad respecto de sus trece comisionados, dado que su forma de designación y funciones permite que les sean aplicables los principios de paridad y alternancia equitativa” (SUP-JDC-832/2013).

Integración de los órganos electorales

El TEPJF ha conocido muchos casos relacionados con el derecho de integrar los órganos electorales en las entidades federativas, reconocido por el artículo 80 de la LGSMIME. Algunos de ellos han estado relacionados con la equidad de género.

En el SUP-JDC-28/2010, la actora, magistrada del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, impugnaba la designación del presidente de dicho órgano, señalando discriminación por razones de género, al haber sido excluida de la designación. La legislación electoral de Sonora establecía que la designación del presidente del tribunal electoral local era de carácter rotativo, mediante la votación de la mayoría de sus miembros. A partir de ello, la Sala Superior determinó que el derecho a integrar un órgano electoral “no se limita a poder formar parte del mismo, sino que implica también el derecho a ejercer todas las funciones inherentes al cargo, es decir, en su caso, presidir el órgano, integrar y presidir comisiones y otros, ya que la debida integración y conformación del órgano, incluye al presidente del Tribunal Estatal Electoral” (SUP-JDC-28/2010). Además, señaló que, conforme a la legislación local, la designación del presidente debe seguir cierto orden, según el cual en primer lugar, fungiría como tal aquel que libremente eligieran los magistrados, el segundo sería ocupado por un magistrado diferente al anterior, y por último, ocuparía la presidencia el magistrado que faltara por desempeñar el cargo. De ahí que, en la designación analizada en el caso, y conforme a los principios de rotatividad y alternancia de género, le correspondía a la actora ocupar dicho encargo.

En otro caso, al analizar la sustitución de la consejera propietaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, la Sala señaló que, para mantener el equilibrio entre los géneros en la integración del consejo, las sustituciones deben realizarse con las personas del mismo género. En ese sentido, y en el caso particular, al tratarse de la ausencia definitiva y remoción de una consejera propietaria, necesariamente debió llamarse a una consejera suplente en el orden de prelación de la lista respectiva, para así garantizar la cuota de género prevista por la legislación local (SUP-JDC-1013/2010).

Sonora es un estado con legislación avanzada en la materia de equidad de género, previendo incluso para la integración del Consejo Estatal Electoral la aplicación de los principios de paridad y alternancia de género. En el SUP-JDC-4984/2011 la Sala Superior determinó la mecánica para la aplicación de esos principios, señalando que, además de cumplir con la cuota prevista por la ley, al realizar la designación, el congreso local debe tomar en cuenta cuál de los dos géneros predomina

(numéricamente hablando) en la integración saliente, para inclinar la balanza a favor del otro género en la nueva integración.

En el asunto SUP-JDC-3219/2012, en el cual una mujer aspirante impugnaba la decisión de designar al secretario general del Instituto Electoral de Tlaxcala, al considerar que no se realizó respetando la equidad de género, la Sala determinó los alcances de la aplicación de ese principio al interior de los órganos electorales. En ese sentido, señaló que “se encuentra en el hecho de poder participar en el proceso de selección respectivo, y que a través de la valoración de los requisitos necesarios para acceder al cargo puedan ser elegidos al mismo, tanto hombres como mujeres, sin distinción alguna. La valoración de candidaturas responde a la función que llevan a cabo los integrantes del máximo órgano estatal electoral administrativo, que exige la acreditación de experiencia y conocimientos en materia electoral”.

Pretendiendo fortalecer la participación de las mujeres al interior del Instituto, en 2013 el IFE emitió convocatoria para el ingreso al Servicio Profesional Electoral, en el que exclusivamente tenían derecho de participar las personas del género femenino. Los lineamientos que establecían esa exclusión fueron impugnados por hombres interesados en participar en el concurso, quienes consideraron que el IFE vulneró su derecho político de integrar el respectivo órgano de autoridad administrativa electoral federal, impidiendo un acceso igualitario a un concurso público. Al conocer el caso, la Sala Superior sostuvo que, en principio, una convocatoria para cargos y empleos públicos abierta exclusivamente para mujeres es un mecanismo de acción afirmativa y que, en principio, “una convocatoria única exclusiva para mujeres en los concursos de oposición para ocupar los cargos relacionados con el servicio profesional electoral sería una respuesta proporcional a la enorme disparidad existente entre mujeres y hombres que detentan puestos en dicho servicio profesional” (SUP-JDC-1080/2013). En el caso particular de la convocatoria analizada la Sala determinó que es legal y constitucionalmente válida la aplicación de la medida afirmativa, ante la necesidad de combatir la desproporcionalidad en la participación femenina en la integración del Servicio Profesional, en el cual las mujeres ocupan solamente el 21.8% de los cargos. Con la implementación de un mecanismo de ingreso exclusivo para las mujeres, ese porcentaje aumentó y alcanzó el 25.20%.

Recientemente, en el procedimiento de designación de los consejeros de los organismos públicos locales, el INE conformó dos listas, una para cada género. La Sala Superior reconoció la validez de ese procedimiento, señalando que esta medida “obedeció por una parte, a la obligación del Estado Mexicano de garantizar la existencia de condiciones mediante el establecimiento de medidas adecuadas, necesarias, idóneas, y estrictamente proporcionales al fin legítimo perseguido, que es el de alcanzar una participación paritaria entre hombres y mujeres en la conformación de las autoridades de todos los niveles, y por otra a garantizar la vigencia normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto hace a la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, en relación con el derecho de acceder a las funciones públicas del país” (SUP-JDC-2188/2014).

Elecciones bajo sistemas normativos internos

En mayo de 2015 una reforma modificó el contenido del artículo 2º constitucional, al señalar que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, pero deben sujetarse “a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres” (art. 2, Apartado A, base II de la CPEUM). Por lo que deben garantizar que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan plenamente 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.

La doctrina del Tribunal respecto de las elecciones bajo sistemas normativos internos, a la par con el reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, señalaba que estos deben respetar los derechos humanos protegidos por la Constitución, incluyendo los derechos político-electorales de las mujeres (SUP-REC-438/2014).

En un caso relacionado con su aplicación, en 2014, la Sala Superior determinó la nulidad de una elección por usos y costumbres, por haber

violado el derecho de sufragio pasivo de las mujeres. Se trata de la elección de las autoridades del municipio de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, en la cual las mujeres no pudieron participar como candidatas, al ser declaradas inelegibles por la Asamblea General Comunitaria. Al resolver el caso, la Sala ponderó el derecho de la comunidad indígena de llevar a cabo las elecciones bajo sistema normativo interno y los derechos políticos de las mujeres, ambos protegidos por la Constitución y por los tratados internacionales. Desde esa perspectiva señaló que las elecciones a través de los sistemas normativos internos siempre deben respetar los derechos humanos protegidos constitucionalmente, especialmente el derecho de participación política de las mujeres en igualdad de condiciones (SUP-REC-16/2014). El mismo razonamiento dio base a la nulidad de la elección por usos y costumbres en San Miguel Tlacotepec, Oaxaca (SUP-REC-4/2015).

El impacto de las sentencias y la cuota

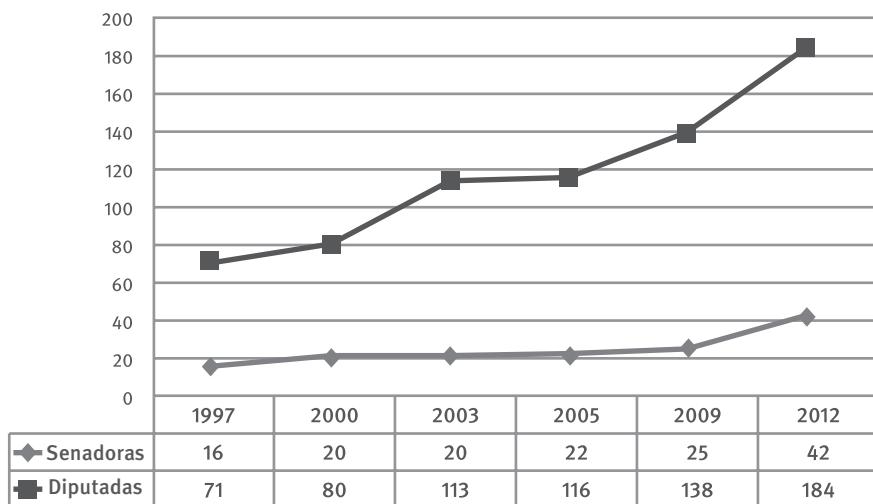
Podemos observar cómo, a través de la actuación de las autoridades, se fortaleció la cuota de género y su efectividad aumentó de manera significativa. Mediante las decisiones del TEPJF se logró que:

- La cuota fuera aplicable en todo momento, no solamente en el momento del registro, sino también en caso de realizar las sustituciones.
- Se aplicara la alternancia en las listas, con lo que los partidos tenían que postular a las mujeres en los lugares al principio de las listas y, con ello, aumentaba su posibilidad de quedar electas.
- La cuota aplicara para las candidaturas propietarias, y no para el total de las candidaturas, con lo que se evitó que las mujeres quedaran incluidas únicamente como suplentes.
- Además, de que se incluyera la aplicación del principio de la equidad de género en el ámbito del derecho consuetudinario, para la integración de las autoridades electorales y los órganos de dirección de los partidos políticos.

Gracias a la interpretación y aplicación firme de la cuota de género en todos los ámbitos, las mujeres alcanzaron el 27.6% y 36.8% de la Cámara de Diputados en 2009 y 2012, respectivamente.⁴⁷

Asimismo, al inicio de este capítulo hemos señalando los factores claves para el éxito de las medidas afirmativas en relación con el incremento de la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. El caso mexicano confirma la relación descrita por la literatura entre tipo de cuota, sistema electoral, control judicial y sanciones por incumplimiento. La aplicación de la cuota sin excepciones, en las vías uni y plurinominal, con sanciones importantes por el incumplimiento, triplicó la presencia de las mujeres en ambas cámaras:

Evolución de la integración del Congreso de la Unión (1997-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de IPU

⁴⁷ La sentencia que dio pie a este incremento tan importante se analizará a detalle en el capítulo siguiente.

La discusión sobre las cuotas y las demás medidas necesarias para incrementar la participación de las mujeres en la vida política y, especialmente, en los cargos de dirección, tarde o temprano llega a la misma pregunta: ¿y qué diferencia hace una mayor presencia de las mujeres? Por supuesto, existen muchas expectativas o esperanzas de que la mayor cantidad de mujeres en puestos de decisión dé inicio a un cambio, tanto de contenido como del estilo de la política. Por supuesto, también esas expectativas suelen basarse en la asociación de las mujeres con ciertas cualidades o características personales: se espera que sean más conciliadoras, más amables, más dispuestas a escuchar, a tomar en cuenta diferentes puntos de vista. Y que se encarguen de los “temas de mujeres”: equidad de género, derechos reproductivos, niñez, educación, servicios de salud, programas sociales para los grupos desfavorecidos, entre otros. Una mujer a cargo de la comisión de defensa nacional o presupuesto resulta ser algo extraño en ese contexto, como si esos asuntos no les interesarán o no les afectaran a las mujeres, o como si los hombres no usarán servicios de salud y no se preocuparan por la calidad de la educación que reciben sus hijos.

Al mismo tiempo existe un número importante de investigaciones que demuestran que, efectivamente, las mujeres suelen ocuparse en mayor medida de los temas considerados como de corte social, es decir, que tienen que ver con las cuestiones de desigualdades de todo tipo y que pudiéramos considerar relacionados con el estado de bienestar. Por ejemplo, la literatura señala que las mujeres legisladoras tienden a comportarse diferente, cumpliendo con las expectativas: apoyan en mayor medida que sus contrapartes masculinos la legislación a favor de derechos reproductivos y cambio de roles de género (Norton 1999); apoyan programas de rehabilitación de criminales, mientras que los hombres suelen optar por castigos más severos (Kathlene 1995); dedican más tiempo al servicio de la comunidad que los hombres (Thomas 1992); con mayor frecuencia toman en cuenta las opiniones de los ciudadanos y se preocupan en establecer vínculos con ellos (Fox y Schuhmann 1999); su estilo de gobierno enfatiza la búsqueda de coincidencias y cooperación (Tolleson 1991), entre muchos otros (véase Lawless y Fox 2012). Por supuesto, y como vimos en el capítulo anterior, las diferencias en los patrones de comportamiento de mujeres y hombres pueden deberse a

múltiples factores y, principalmente, derivar de dos explicaciones: de la naturaleza o de la cultura.

Por otro lado, otras investigaciones, como el trabajo de Camp sobre las élites políticas mexicanas, señala que las mujeres de más altos niveles del ejercicio del poder tienen antecedentes, experiencias, desempeño y proyectos políticos indistinguibles de los hombres, a pesar de que muchas de ellas han participado en acciones a favor de la equidad de género. Su conclusión es que los hombres y mujeres se involucran en la política por las mismas razones: la excitación y el ejercicio del poder (Camp 1998). Por otro lado, el trabajo de Rodríguez señala que “Las mujeres en los partidos políticos y en el gobierno –es decir, funcionarias electas o designadas, y mujeres que trabajan en las estructuras partidistas– parecen apoyar varias agendas al mismo tiempo. Como miembros de partidos, esas mujeres deben permanecer leales a las agendas particulares de los partidos y apoyar, a cualquier costo, el discurso de su partido. Pero como los tres partidos grandes (PRI, PAN y PRD) tienen sus agendas ‘de mujeres’ específicas, usualmente canalizadas a través del sector femenino del partido, las mujeres tienen que apoyar esa agenda en público, inclusive si no concuerda con sus prioridades (por ejemplo, algunas panistas apoyan los derechos reproductivos). A pesar de que esas mujeres operan en un sistema político dominado por los hombres, siempre parecen encontrar una manera de incluir sus agendas personales a las agendas públicas que deben promover” (Rodríguez 2003).

El tema de género casi siempre viene en un segundo lugar, dando prioridad a los temas de la política “en general”: pobreza, trabajo, derechos humanos, educación, política social, salud, etcétera. Sin embargo, las mujeres “en el gobierno han sido la fuerza crucial para aprobar la legislación para las mujeres, desde ley en contra de la violación, hasta los programas educativos y de cuidados infantiles. Fuera del gobierno, los grupos organizados beneficiaron a las mujeres de diferentes maneras, proporcionando programas de capacitación, servicios de salud o sindicalizando a las trabajadoras domésticas” (Rodríguez 2003).

El estudio de Rodríguez señala también que, más allá de la agenda específica “femenina”, las mujeres que llegan a dedicarse a la política suelen ser un factor favorable para la inclusión de mayor cantidad de mujeres al interior de los partidos y de la administración pública. De esa

manera la inclusión de las mujeres tarde o temprano se convierte en un impulso importante para seguir reduciendo la brecha y promoviendo la igualdad entre los géneros.

Además, nos parece que esperar o exigir que una mujer, al llegar a ocupar un puesto importante, se dedique exclusivamente a los “temas de mujeres”, conlleva en sí mismo una importante dosis de discriminación, al restringir su actividad política a lo que debe ser visto como una extensión de su actividad privada: tareas de cuidado.

Así, nuestro análisis nos lleva a una conclusión reservada sobre el funcionamiento de las cuotas. Por un lado, podemos notar su impacto en elevar el número de mujeres en los cargos públicos, siempre y cuando la cuota sea diseñada de una manera que permita su aplicación efectiva. Por el otro, la expectativa de muchos, de que una mayor presencia de las mujeres en los cargos de representación cambie la política (la manera de hacerla y sus resultados) no necesariamente es cierta, aunque es importante subrayar que esa expectativa, con gran probabilidad, está equivocada.