

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES EN LAS LEGISLATURAS SUBNACIONALES: ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE PARIDAD DE 2014¹⁰⁷

I. INTRODUCCIÓN

México, un país que hace tiempo era hostil a cualquier acción afirmativa a favor de las mujeres, y en particular hacia las cuotas de género, se ha transformado en tres décadas en terreno fructífero para la paridad de género. Ese lapso ocurre desde la adopción de la primera normativa electoral para mejorar la distribución de candidaturas a favor de las mujeres en 1993, hasta 2019, con la aprobación de la paridad en las candidaturas a las legislaturas locales y federal en 2014 y su ampliación hacia los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tanto en los órganos autónomos como en los pueblos y en las comunidades indígenas.¹⁰⁸

La reforma constitucional de paridad de 2014, acompañada con mecanismos institucionales —lineamientos de las autoridades electorales— para garantizar su aplicación plena, tuvieron

¹⁰⁷ Fragmentos de este capítulo aparecen en Vázquez, Lorena, “Diferentes criterios, mismo objetivo. Lineamientos para garantizar la paridad horizontal y vertical en la postulación de candidaturas para los congresos locales”, en *Los Congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*, Puente Martínez, Khemvirg y García Méndez, Erika (coords.), México, UNAM-INE, 2021, pp. 571-598.

¹⁰⁸ Piscopo, Jennifer M., y Vázquez, Lorena, “From 30 percent to gender parity in everything: the steady route to raising women’s political representation in Mexico”, *International Feminist Journal of Politics*, 2023.

como resultado que en las elecciones de 2018 las mujeres obtuvieron 48.2% de la representatividad en la Cámara de Diputados, 49.2% en el Senado de la República y 49.7% en los congresos locales.¹⁰⁹ A partir de entonces, las legislaturas paritarias —o muy cercanas a la paridad— en el Congreso de la Unión y las 32 unidades subnacionales se convirtieron en parte del escenario político en el que los actores deben competir por los cargos de elección.

Los nuevos escenarios de paridad motivaron investigaciones sobre las consecuencias del federalismo para la agenda de género.¹¹⁰ Estos estudios encontraron que el federalismo influye en la formulación de políticas (incluida la que se lleva a cabo en las legislaturas) de tres maneras centrales. En primer lugar, la descentralización del poder en un sistema federal crea múltiples puntos de veto para preservar logros feministas y puntos de acceso para dirigirse a los contextos, jurisdicciones o gobiernos más amigables con sus intereses. En segundo lugar, el federalismo permite más innovación, experimentación y replicación de políticas. En tercer lugar, la autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de políticas.¹¹¹ En México, la evolución de las reformas de cuotas de género y paridad a nivel federal y en las 32 unidades subnacionales (estados o entidades federativas) aportan evidencia a favor de dicha literatura.

Con base en ello, en este capítulo se argumenta que las feministas paritaristas han logrado transformaciones más innovadoras en algunas entidades federativas antes que en la federación, y de manera simultánea han logrado que las reformas federales garanticen criterios mínimos (reglas básicas) que aceleran el

¹⁰⁹ INE, Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, Instituto Nacional Electoral, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, 2018, p. 50.

¹¹⁰ Beer, Caroline, “Política de género y federalismo en México”, *Revista SAAP*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2021, p. 336.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 336 y 337.

cambio en aquellas entidades que por sí mismas se resisten a la inclusión de mujeres en los espacios de poder.¹¹² El análisis de Caroline Beer¹¹³ y los estudios sobre la relación entre la agenda feminista y el federalismo¹¹⁴ pueden ampliarse también a la paridad y a las cuotas y, desde esa perspectiva, señalar que la autonomía de las unidades subnacionales ha permitido la transferencia y/o innovación de medidas para hacer más efectiva la legislación federal en esta materia.

Si bien la literatura politológica y jurídica ha documentado la evolución en la normativa subnacional y federal de cuotas y paridad en México,¹¹⁵ la mayor parte de estos estudios se han centrado en el análisis de las Constituciones y la legislación electoral, dejando de lado el estudio de los lineamientos que emiten las autoridades administrativas para hacer efectivas las reglas básicas o criterios mínimos establecidos en la legislación.¹¹⁶ En este contexto, esta investigación avanza el análisis hacia el estudio de los lineamientos, que cambian en cada proceso electoral, son impugnables ante instancias jurisdiccionales y, por tanto, ofrecen claves para comprender cómo ha avanzado la agenda de las feministas paritaristas para garantizar la presencia de las mujeres en los espacios de decisión en el federalismo mexicano.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ Vickers, J., “Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 43, núm. 1, 2013, pp. 1-23.

¹¹⁵ Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78; Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

¹¹⁶ INE, Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por el OPLE.

Un elemento por destacar es que los lineamientos de paridad varían considerablemente entre las entidades federativas, de ahí la relevancia de analizarlos desde una perspectiva comparada antes y después de la reforma federal de paridad de género de 2014. De esta manera, la diversidad (de actores, organizaciones, instituciones, estructuras y procesos), característica de los estudios de unidades subnacionales, se ampliará aún más.¹¹⁷ Se hace especial énfasis en las innovaciones y decisiones administrativas y jurisdiccionales para la aplicación plena de la reforma constitucional, así como en las prácticas formales e informales de actores en lo individual y de grupos para comprender cómo ha sido posible el cambio institucional incluso después de la reforma de paridad de 2014.

El capítulo se estructura en cuatro partes. La primera contiene la evolución de las cuotas de género en la legislación federal hasta llegar a la reforma constitucional de paridad de 2014. La segunda relata cómo en las entidades federativas hubo un proceso de transferencia y aprendizaje de políticas de paridad antes que en la Federación. La tercera parte analiza el después de la reforma de 2014, es decir, cómo se implementó en las 32 entidades federativas para la postulación de candidaturas a los congresos estatales, mientras que la cuarta parte presenta los casos de innovación legislativa de las unidades subnacionales.

II. DE LAS CUOTAS DE GÉNERO A LA PARIDAD EN CANDIDATURAS: EL CAMBIO FEDERAL

En 1953 fue reconocido el derecho al sufragio de las mujeres en el ámbito federal en México. No obstante, la reforma legal no tuvo un impacto lineal en la participación de las mujeres, ya que entre 1955 y 1970 el promedio de diputadas federales no superó el 5%.

¹¹⁷ Giraudy, A. *et al.* (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

En las siguientes tres décadas (1970-1990) la representación de las mujeres no rebasaba 10% de los cargos legislativos en el Congreso de la Unión.¹¹⁸ A principios de la década de 1990, casi cuarenta años después, el porcentaje alcanzó 14% (1994), y a partir de ahí empezó a ascender de manera sistemática, debido principalmente a la incorporación de acciones afirmativas en la legislación electoral.¹¹⁹

La aplicación de medidas de acción afirmativa conocidas como cuotas de género evolucionaron en sucesivas oleadas de reformas, y dieron lugar a nuevos marcos en materia electoral, que fueron progresivos en su dinámica, hasta llegar a la paridad en 2014 (para candidaturas a cargos legislativos locales y federales), y posteriormente a la paridad en todo en 2019 (cargos directivos del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos autónomos, comunidades indígenas y partidos políticos).¹²⁰ De esta manera, las leyes de cuotas de género y la paridad han significado un cambio fundamental en la manera de distribuir el poder entre mujeres y hombres, y por ello su aplicación plena ha estado llena

¹¹⁸ Peña, Blanca, *¿Igualdad o diferencia?: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México, Plaza y Valdés, 2003.

¹¹⁹ *Idem*; Reynoso, Diego y D'Angelo, Natalia, "Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México", *Política y Gobierno*, México, vol. XIII, núm. 2, julio-diciembre de 2006, pp. 279-313.

¹²⁰ Baldez, L., "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, 2004, pp. 231-258; Peña, Blanca, *¿Igualdad o diferencia?: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México, Plaza y Valdés, 2003; Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78; Peña, Blanca, "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012", *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235; Alanís, María del Carmen, Foro "Hacia un balance de la reforma constitucional en Paridad de Género", Senado de la República, 26 de junio de 2019.

de resistencias de las cúpulas partidistas, desarrollos inesperados, giros sorprendentes y batallas épicas.¹²¹

Por ejemplo, en 1993 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) recomendaba a los partidos políticos promover una mayor participación política de las mujeres. Aunque por primera vez existía una normativa federal para mejorar la distribución de candidaturas a favor de las mujeres, en los hechos la nueva reglamentación no era más que una declaración de principios, es decir, de buenas intenciones, que no se reflejaban en el incremento de la postulación de mujeres a los cargos.¹²²

Lo anterior era producto de la resistencia profundamente arraigada de los partidos políticos contra la redistribución del poder, en general, y contra las cuotas de género en particular. Así, lo que mostró la primera experiencia mexicana de cuotas de género es que esa modificación al marco normativo electoral no logró construir contrapesos reales de las mujeres en el ámbito político. La petición original formulada en el VII Encuentro Nacional Feminista en 1992 era establecer la obligación de los partidos de presentar en sus listas de candidatos uninominales y plurinominales al menos 35% de candidatas mujeres.¹²³ No obstante, sólo

¹²¹ Hinojosa, Magda y Piscopo, Jennifer M., “Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas”, en Luna Ramos, J. A. (ed.), *Cuotas de género. Visión comparada*, 2013, pp. 55-107; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235; Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74.

¹²² Cerva, Daniela y Ansolabehere, Karina, “Trabajo introductorio: Protección de los derechos político-electorales de las mujeres”, *Género y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 9-27; Hinojosa, Magda y Piscopo, Jennifer M., “Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas”, en Luna Ramos, J. A. (ed.), *Cuotas de género. Visión comparada*, 2013, pp. 73 y 74.

¹²³ Cuéllar, Angélica, “Feminismo y política ¿Cómo se construye la credibilidad?”, *Estudios Políticos*, núm. 9, 1995, pp. 47-68.

se logró que el Cofipe considerara, como una “recomendación” a los partidos, la inclusión de un número mayor de mujeres en sus listas de candidaturas, en los términos que determinaran sus documentos internos. Así, la designación de candidaturas continuó dependiendo de la propia organización de los partidos, es decir, de sus cálculos políticos, compromisos internos, ideología, dinámicas y equilibrios internos.¹²⁴

Pese a todo, la inquietud inicial de la Coordinadora Nacional de Mujeres por la Democracia y de la campaña “Ganando Espacios”, de establecer una cuota de 35% de mujeres en las listas de candidatos, marcó el debate público posterior sobre este tema.¹²⁵ Además, los cambios al Cofipe aprobados en 1993 tuvieron efectos positivos en la LVI Legislatura (1994-1997), en la que el porcentaje de mujeres pasó de 8.4% a 13.8%, y de un 4.6% a 13.3%, en la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Posteriormente, en 1996 se reformó nuevamente el Cofipe y se incluyó la recomendación a los partidos políticos para que consideraran en sus estatutos que las candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, no excedieran de 70% para un mismo sexo.¹²⁶

Así, desde 1996, la representación de las mujeres dejó de ser sólo una declaración de principios y se materializó en una legislación que determinó la distribución de candidaturas conforme a criterios específicos. No obstante, la normativa dejó un hueco,

¹²⁴ Hinojosa, Magda, *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Philadelphia, Temple University Press, 2012; Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78.

¹²⁵ Cuéllar, Angélica, “Feminismo y política ¿Cómo se construye la credibilidad?”, *Estudios Políticos*, núm. 9, 1995. En 1992, esta agrupación de mujeres jugó un rol muy importante como emprendedor de políticas.

¹²⁶ Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

al no especificar si se trataba de candidaturas “simbólicas” o de candidaturas “efectivas”.¹²⁷ Por ejemplo, en el primer tipo se puede ubicar a los cargos suplentes o los últimos lugares de las listas plurinominales, así como las candidaturas en distritos uninominales que no son “seguros” para el partido.¹²⁸ Por el contrario, en las candidaturas efectivas o “seguras” se pueden considerar a los primeros lugares titulares de las listas plurinominales, así como las candidaturas en distritos uninominales con una probabilidad de éxito segura.¹²⁹

¿Qué se ganó con la legislación de 1996 en materia de igualdad de género en el ámbito político-electoral? Pues muy poco nuevamente, y todo ello como consecuencia de esta inespecificidad del Cofipe, que abría la posibilidad para que los partidos políticos evadieran la inclusión de mujeres en la postulación de cargos.¹³⁰ Sin embargo, se intensificó el debate sobre igualdad de género en materia electoral. Pese a que los obstáculos al interior de los partidos persistían, en 2002 hubo otra reforma al Cofipe que avanzó en un sentido más específico y garantizó materialmente la distribución de candidaturas “efectivas” al imponer dos cosas: 1) un

¹²⁷ Cerva Cerna, Daniela, “México. Los partidos políticos frente a la equidad de género”, en Llanos, Beatriz y Sample, Kristen (coords.), *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Estocolmo, International IDEA, 2008; Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78.

¹²⁸ Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género...”, *cit.*; Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74. Se trata de candidaturas en distritos donde el partido anticipadamente conoce que sus probabilidades de ganar son escasas.

¹²⁹ Reynoso, Diego y D’Angelo, Natalia, “Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México”, *Política y Gobierno*, México, vol. XIII, núm. 2, julio-diciembre de 2006, pp. 279-313.

¹³⁰ Hinojosa, Magda, *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Philadelphia, Temple University Press, 2012.

mandato de colocación para las mujeres, que exigía a los partidos políticos respetar la ecuación 70-30 de candidaturas para ambos sexos en los comicios federales, y 2) sanciones a los partidos que incumplieran con dicho precepto.¹³¹

Más aún, la normativa electoral aprobada en 2002 impuso la obligación de armonizar las leyes en las unidades subnacionales de acuerdo con lo aprobado para las instituciones federales, lo que tuvo como efecto la difusión de las cuotas de género, ya que muchas legislaturas consideraron la adopción de estos mecanismos en las entidades federativas. Desde esta perspectiva, el impulso de las cuotas de género a nivel local en México se transfirió gracias al empuje iniciado por la Coordinadora Nacional de Mujeres por la Democracia.¹³²

TABLA 4

REFORMAS LEGALES PARA EL RECONOCIMIENTO
DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES
(1993-2002)

<i>Año</i>	<i>Cuota de género/paridad</i>
1993	Recomienda acciones para promover a las mujeres en la vida política.
1996	Recomendación de no postular más de 70% de candidaturas de un mismo género sin sanciones por incumplimiento (cuota 70-30 no obligatoria).
2002	Cuota de género obligatoria de 30%. Exigencia a partidos y coaliciones de no incluir más de 70% de candidaturas propietarias de un mismo sexo a cargos de diputaciones federales y senadurías respecto de la totalidad de solicitudes de registro. En las listas de representación proporcional en cada uno de los tres primeros segmentos ha-

¹³¹ Las sanciones por incumplimiento culminaban con la negativa de registro de candidaturas. (Baldez 2004).

¹³² Medina Espino, Adriana, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2010.

Año	Cuota de género/paridad
	brá una candidatura de sexo distinto (alternancia de género) y quedan exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de selección interna.
2008	Mandata una cuota mínima de 40% de un mismo género para candidaturas a diputaciones federales y senadurías, excepto candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos de los partidos. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas y en cada segmento habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. Los partidos deben destinar 3% de financiamiento público anual para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

FUENTE: elaboración propia con base en Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014.

Otra reforma al Cofipe en materia de cuotas de género fue aprobada a principios de 2008. En aquella ocasión se hicieron algunas modificaciones, como el aumento en el porcentaje de las cuotas (60-40), así como la obligación de los partidos políticos, de asignar 2% del financiamiento público que reciben para el desarrollo del liderazgo de las mujeres (tabla 4). Sin embargo, también se presentaron algunas válvulas de escape importantes: 1) el mantenimiento de la exención de la aplicación de las cuotas de género en los casos de las candidaturas de mayoría relativa que hubieran sido resultado de un proceso de elección de voto directo, y 2) la cuota aprobada sólo aplicó a las candidaturas de propietarios, dejando fuera a las suplencias.¹³³ Se trató de omisiones relevantes que limitaron la efectividad de las acciones afirmativas aprobadas.¹³⁴

¹³³ Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

¹³⁴ Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74.

En 2009, las estrategias de los partidos para no cumplir con la inclusión de mujeres en los espacios de poder persistieron, al postular un porcentaje muy bajo de mujeres como propietarias en las planillas, con lo cual se convirtieron en meros triunfos simbólicos y no efectivos, pues cuando las candidatas propietarias ganaron las elecciones renunciaron poco después de tomar protesta, a fin de que sus suplentes hombres asumieran el cargo en lugar de ellas. A estas diputadas se les conoció como “las juanitas”.¹³⁵

Además, aprovechando que había una “válvula de escape” a la aplicación de la norma si las candidaturas resultaban de un proceso de elección interno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) implementó una estrategia de simulación del cumplimiento de la ley al recurrir a elecciones abiertas para elegir 227 candidaturas de 300 de mayoría, y fue el que menos candidaturas de mujeres tuvo por esta vía. El Partido Acción Nacional (PAN) realizó 95 elecciones abiertas, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 58. Estos datos confirman que, pese a los cambios legales en materia electoral, los partidos actuaron estratégicamente para no avanzar hacia la igualdad de género.¹³⁶ De acuerdo con Peña:¹³⁷

Los resultados que arrojó la aplicación de esta norma en las elecciones federales de 2009 y el bochornoso “fraude” a la ley de cuotas con el caso de las diputadas “juanitas”, facilitó la organización y activismo de distintos grupos de mujeres, políticas, aca-

¹³⁵ El término “las juanitas” tiene su origen en 2009, cuando Rafael Acosta “Juanito”, renunció a su cargo como jefe delegacional de Iztapalapa para que Clara Brugada ocupara su lugar. Ese mismo año, doce mujeres también pidieron licencia en la Cámara de Diputados para dar paso a sus suplentes hombres.

¹³⁶ Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género...”, *cit.*

¹³⁷ Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, p. 40.

démicas, funcionarias y comunicadoras para promover cambios en las reglas de juego.¹³⁸

La excepción a la aplicación de la cuota para las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido, mermó el desempeño de las cuotas de género. En la elección de 2009 solamente 31% de las postulaciones fueron para mujeres, aun cuando el umbral de la cuota mínima para un mismo género era de 40%.¹³⁹ Frente a este escenario, algunas mujeres ciudadanas que acreditaban de manera indubitable su calidad de militantes de diferentes partidos políticos nacionales, así como integrantes de la Red de Mujeres en Plural, promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano argumentando sobre la ilegalidad de la excepción a la cuota.¹⁴⁰

La respuesta a dicho juicio se materializó en la Sentencia 12624/2011, una resolución histórica que visibilizó y puso fin a una serie de obstáculos y simulaciones que adoptaron los partidos políticos para no cumplir con la cuota establecida en la ley.¹⁴¹ La autoridad jurisdiccional precisó que el cumplimiento de la cuota de género 40-60 tenía una traducción numérica que no estaba sujeta a interpretación, según la cual, de las 300 fórmulas de candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa, al menos 120 fórmulas debían corresponder a mujeres; mientras que, para

¹³⁸ Destacaron por su activismo el Consejo Ciudadano Mujeres al Poder, la Red Mujeres en Plural, así como el Proyecto Iniciativa Suma, otros grupos de emprendedoras de políticas de género.

¹³⁹ Aparicio, Francisco, *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

¹⁴⁰ Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74.

¹⁴¹ Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

el Senado, al menos 28 fórmulas de mayoría relativa tendrían que estar integradas por mujeres.¹⁴² Tanto para candidaturas de mayoría relativa como para las listas de representación proporcional se exigió que las fórmulas para cumplir la cuota de género debían estar integradas por personas del mismo sexo.

Como resultado del litigio estratégico de la Red de Mujeres en Plural y la posterior implementación de la Sentencia 12624/2011, los comicios federales de 2012 ubicaron al país entre los primeros dieciocho con mayor representación femenina en los parlamentos de todo el mundo (lugar 18 de 149), al posicionar a 187 diputadas (37.4%) y 44 senadoras (34.4%) en los cuerpos legislativos.¹⁴³ En el nivel local también se registraron avances, ya que a principios de 2012 las mujeres ocupaban en promedio 23.6% de los escaños en las entidades federativas.¹⁴⁴ Sin embargo, todavía faltarían varios años, un cúmulo de reformas legales y grandes batallas de las mujeres promotoras de políticas para lograr la integración de legislaturas paritarias.

III. ¿CÓMO SE LLEGÓ A LA PARIDAD EN CANDIDATURAS? DE LO SUBNACIONAL A LO NACIONAL

Al contrario de lo que podría suponerse, el tránsito de las cuotas de género a la paridad se llevó a cabo en algunas entidades del país mucho antes de que se adoptara en el ámbito federal.¹⁴⁵ Por mencionar un ejemplo de entidades vanguardistas en materia de igualdad, Sonora fue la primera entidad en incluir una cuota de género en su legislación electoral en 1996, mientras que en el nivel federal se introdujo con carácter obligatorio y sanciones por incumplimiento hasta 2006. Por su parte, Colima fue la primera entidad en adoptar

¹⁴² Alanis, María del Carmen, “Justicia electoral con enfoque de género”, 2013.

¹⁴³ IPU, *Monthly ranking of women in national parliaments*, 2012.

¹⁴⁴ TEPJF-PNUD, 2012.

¹⁴⁵ Atenea, *La democracia paritaria en México. Avances y desafíos*, Naciones Unidas, 2017, p. 42.

la paridad en 2005, mientras que en el nivel federal la transición no se aprobó hasta 2014.

TABLA 5
CRITERIOS DE PARIDAD EN LAS LEYES ELECTORALES
LOCALES ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE PARIDAD DE 2014

<i>Paridad en candidaturas a</i>	<i>Entidad</i>	<i>Año</i>
Diputaciones de RP y ayuntamientos	Colima	2005
	Campeche	2008
	Chihuahua	2009
Diputaciones de MR y RP, ayuntamientos e integración organismos electorales	Sonora	2008
Diputaciones de MR y RP e integración organismos electorales	Tlaxcala	2008
Diputaciones de RP y ayuntamientos	Morelos	2008
Diputaciones de RP y es impreciso con relación a MR y ayuntamientos	Guerrero	2008
Diputaciones de MR y RP y ayuntamientos	Chiapas	2010
Diputaciones de MR propietarios; por RP hasta 5-9 diputados género distinto; síndicos y regidoras paridad si es número par y 60-40 si es impar	Coahuila	2011
Diputaciones de MR, RP, planilla ayuntamientos MR y RP 50/50; alternancia y suplencia mismo género	San Luis Potosí	2011

FUENTE: elaboración propia con datos de Atenea, *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos*, Naciones Unidas, 2017.

Las leyes electorales locales evolucionaron de manera heterogénea funcionando como una antesala para transitar a la paridad federal en la reforma constitucional de 2014,¹⁴⁶ ya que en ese lap-

¹⁴⁶ *Idem.*

so diez de las 32 entidades establecieron paridad en las candidaturas a diputaciones de representación proporcional, seis incluyeron la paridad en ayuntamientos y algunos transfirieron la paridad a otros espacios de decisión, como los organismos electorales (Sonora y Tlaxcala).¹⁴⁷ ¿Cómo fueron posibles estos cambios?

El paso de la paridad en las entidades federativas a la Federación fue posible en una coyuntura de reformas estructurales del Pacto por México. Mujeres de diferentes grupos parlamentarios en el Congreso Federal encontraron la oportunidad para promover una reforma a la Constitución para transitar de la cuota 40-60 a la paridad en la postulación de candidaturas a legislaturas locales y federales, que se publicó el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La reforma constitucional de 2014 fue un primer parteaguas en la inclusión de mujeres en los espacios de decisión, porque establecía la incorporación del principio de paridad en el registro de candidaturas no sólo para las legislaturas federales, sino también para las locales. Los elementos básicos que establecía la reforma para el cumplimiento de la paridad eran: la alternancia de género en las listas de representación proporcional (LGIPE, artículo 234), el criterio de competitividad de los distritos de mayoría relativa (baja, media y alta votación), la integración de fórmulas del mismo sexo (propietario y suplente) para candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional (LGIPE, artículos 14 y 234) y sanciones por incumplimiento (LGIPE, artículos 232 y 241) aplicables a partidos, coaliciones y candidaturas independientes (LGIPE, artículos 14, 233 y 234), así como el incremento de 2% al 3% del financiamiento ordinario del partido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Como consecuencia de la reforma de 2014, los congresos locales estaban obligados a reformar sus respectivas Constituciones políticas y leyes electorales a más tardar el 30 de junio de 2014,

147 *Idem*.

con particular prioridad aquellas entidades federativas que celebrarían elecciones concurrentes en 2015, así como las subsecuentes a realizarse en 2016.¹⁴⁸ Si bien el proceso de armonización local para regular la paridad de género se llevó a cabo “en tiempo récord”,¹⁴⁹ los obstáculos para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos electivos no estuvieron ausentes. En este contexto, la máxima autoridad jurisdiccional aprobó la Jurisprudencia 5/2016 para establecer que si bien las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral, sin embargo, esas facultades no son irrestrictas, pues deben ejercer los principios establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de igualdad.¹⁵⁰ De esta manera, los congresos locales fueron obligados a respetar la paridad legislativa en la legislación emitida sobre esa materia y cumplir criterios mínimos para cumplirla, lo que constituyó un logro de las paritaristas feministas para poner un piso mínimo en aquellas entidades que fueron conservadoras (o se resistieron) respecto de la adopción de mecanismos para incluir a las mujeres en los espacios de decisión.

La narrativa dominante posterior a la reforma de paridad de 2014 era la de hacer cumplir el principio constitucional, sin simulaciones, y ello queda plasmado en la Jurisprudencia 5/2016. Ahí se dice que para el Estado mexicano las cuotas de género se entendían como medidas temporales, mientras que la paridad se enmarcaba como un principio constitucional permanente y de igual envergadura que otros, como la legalidad, la imparcialidad y la máxima publicidad, y como eje rector de las funciones de las autoridades electorales, por lo que la tendencia era eliminar institucionalmente los obstáculos políticos y estratégicos que impidieran garantizar efectivamente la igualdad de

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 44.

¹⁴⁹ *Idem*.

¹⁵⁰ Jurisprudencia 5/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, núm. 18, 2016, pp. 31 y 32.

oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a las legislaturas federales y locales.

IV. ¿CÓMO HACER EFECTIVA LA PARIDAD DE 2014? LA EMISIÓN DE LINEAMIENTOS

La reforma constitucional de 2014 incorporó el principio de paridad en el registro de candidaturas para legislaturas federales y locales y puntualizó criterios mínimos sobre cómo debía aplicarse el principio para que lograra el objetivo de garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular.¹⁵¹ Las reglas básicas que acompañaron la paridad fueron cuatro: 1) las fórmulas del mismo sexo (propietario y suplente), 2) la alternancia en las listas de representación proporcional (una fórmula de hombres y una de mujeres o viceversa), 3) el criterio de competitividad de los distritos (baja, media y alta votación) para evitar que los partidos registraran a las mujeres donde tenían menos posibilidades de ganar, y 4) la negativa del registro en caso de incumplimiento.¹⁵²

Pese a ello, las autoridades electorales, las actoras políticas y las redes de mujeres organizadas identificaron prácticas informales de los partidos políticos que impedían garantizar el acceso de las mujeres a las legislaturas.¹⁵³ Por ejemplo, un ejercicio reiterado era poner en la posición número uno de las listas de candidaturas de representación proporcional fórmulas integradas por hombres, y de esa manera favorecer a los hombres en caso de que le asignaran un número impar de diputaciones al partido. Otro era no considerar el principio de alternancia de género en las

¹⁵¹ Astudillo, César, *Estudios Electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

¹⁵² “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 10 de febrero de 2014.

¹⁵³ Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, INE, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.

postulaciones por el principio de mayoría relativa, así como poner fórmulas de hombres en la última fórmula de la lista (impar) donde el número de cargos electivos es impar.¹⁵⁴

A fin de regular estas y otras situaciones, las autoridades electorales administrativas diseñaron lineamientos para cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas. El origen de estos criterios fue en 2015, cuando la Sala Regional Guadalajara del TEPJF determinó que para garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos no bastaba con que la mitad de las listas estuvieran integradas por mujeres (lo que se conoce como paridad vertical), sino que también debía aplicarse territorialmente, es decir, en la mitad de las candidaturas a los ayuntamientos en una entidad federativa, esto es, en su dimensión horizontal.¹⁵⁵ En este punto es importante considerar que la Sala Guadalajara es una instancia regional (local) del TEPJF, y esto apoya la hipótesis de que las instituciones subnacionales han sido claves para comprender los avances en la adopción de mecanismos para garantizar la aplicación plena de la paridad.

A partir de 2015, los lineamientos como herramienta para hacer cumplir la paridad fueron empleados para las candidaturas a diputaciones, a fin de eliminar cualquier sesgo de género en la postulación de mujeres en los distritos de votación más baja de los partidos. Baja California fue el primer estado en aplicar este recurso jurídico para especificar cómo debía cumplir cada partido con la paridad vertical y horizontal,¹⁵⁶ y a partir de entonces

¹⁵⁴ Hinojosa, Magda y Vázquez, Lorena, “Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina”, en *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México-UNAM, 2018, pp. 35-67.

¹⁵⁵ SG-JRC-43/2015, TEPJF.

¹⁵⁶ La paridad vertical refiere a la distribución igualitaria entre mujeres y hombres en la totalidad de distritos electorales en los que los partidos postulen candidatos. La paridad horizontal denota la consideración sobre los porcentajes de votación de los partidos respecto de la elección inmediata anterior, a fin de garantizar que no se postulen mujeres únicamente en distritos perdedores.

la emisión de estas disposiciones se hizo común en cada proceso electoral y en todas las entidades federativas. La lógica institucional atrás de la emisión de estos lineamientos consistió en que de esa manera las autoridades electorales locales prevenían la multiplicación de impugnaciones de los resultados electorales, ya que ganaban tiempo para que las resoluciones jurisdiccionales relativas a la paridad se emitieran antes de los comicios.

Como señalé arriba, los lineamientos de paridad varían considerablemente entre entidades federativas, de ahí la relevancia de analizarlos desde una perspectiva comparada. Si bien la norma constitucional establecía criterios generales para el cumplimiento del principio de paridad, la variación se explica porque la legislación local establece maneras distintas de cumplirlo, lo que dio pie a que los organismos públicos locales (OPLE) diseñaran estrategias más o menos exhaustivas para cumplir con las nuevas disposiciones.¹⁵⁷ Asimismo, la voluntad y nivel de compromiso institucional con la igualdad entre mujeres y hombres también influyó en la cantidad de criterios que consideran los lineamientos, pues hay casos en que sólo se abordó la reelección, la violencia política, el lenguaje incluyente, las cuotas de indígenas y jóvenes (con paridad) y, de manera destacada, la integración final de los congresos locales, más allá de la postulación igualitaria de candidaturas.

Estas diferencias son importantes para esta investigación, porque dan cuenta de cómo se implementó la reforma de paridad de 2014 en cada entidad federativa y, por tanto, para explicar por qué después de la implementación del principio en algunas legislaturas locales se observó más representación descriptiva de las mujeres que en otras. Mientras que en algunas entidades las mujeres obtuvieron más escaños que los hombres, hubo otras donde persistía la mayoría de hombres. Para responder a esta interrogante, es necesario analizar los resultados de los cuatro

¹⁵⁷ Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, INE, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.

procesos electorales locales en los que se aplicó la reforma de 2014 (de 2014 a 2019) y su relación con el diseño de los lineamientos para cumplir con la paridad.

1. *Lineamientos para aplicar la paridad de género*

La reforma de paridad de 2014 fue aplicada en dos procesos electorales federales (2015 y 2018) y 64 elecciones para renovación de congresos locales (de 2015 a 2019, año en que entró en vigor de la reforma de 2019). En este apartado se documenta en orden cronológico cómo se implementó la reforma federal en las unidades subnacionales. Se argumenta que este ejercicio permite ubicar temporal y espacialmente las innovaciones institucionales en los mecanismos para hacer efectivo el principio constitucional, es decir, para garantizar que las mujeres accedieran al 50% de los cargos legislativos.

2. *Proceso electoral 2014-2015*

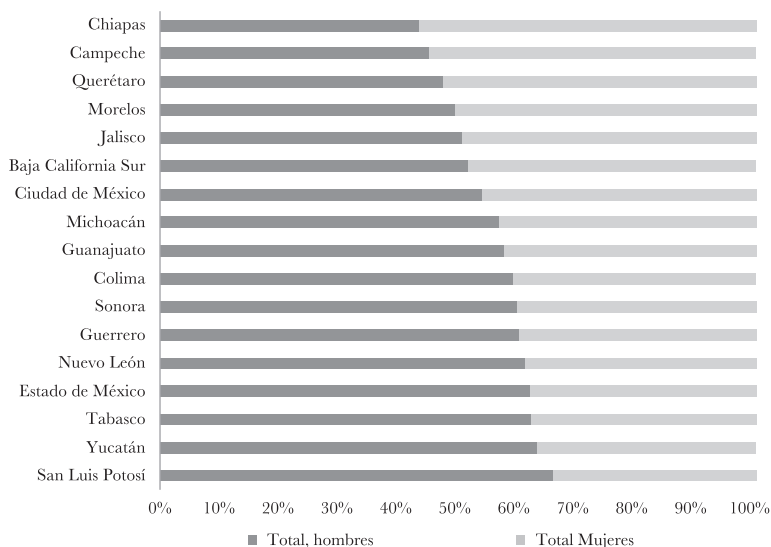
En 2015 dio inicio la emisión de lineamientos para el registro de candidaturas en los que se establecieron criterios sobre el cumplimiento de la paridad de género en las postulaciones de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes.¹⁵⁸ En aquel proceso electoral sólo tres entidades emitieron lineamientos que consideraron la competitividad de los distritos para evaluar el cumplimiento de la paridad constitucional: Nuevo León, estado de México y Guanajuato. Esta medida tenía como objetivo impedir que los partidos políticos postularan mayoritariamente a las mujeres en los distritos donde históricamente tenían menos posibilidades de ganar.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Sentencia SG-JRC-43/2015, TEPJF.

¹⁵⁹ Instituto Nacional Electoral, *Obligaciones de paridad en las entidades federativas. Proceso electoral local 2017-2018*, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del INE, 2017, p. 143.

Diecisiete entidades renovaron sus congresos, y la tendencia fue la implementación de estrategias de los partidos que desfavorecían a las candidatas. Una práctica recurrente de los partidos fue que a las mujeres las postularon mayoritariamente en distritos perdedores, mientras que a los hombres los colocaron en aquellos distritos donde tenían mayor posibilidad de ganar, reproduciendo así sesgos de género en la postulación de candidaturas.¹⁶⁰ Además, predominó el cumplimiento de la paridad vertical (no la horizontal), es decir, bastaba con que la mitad de las candidaturas fueran asignadas a mujeres, sin considerar que encabezaran las listas de representación proporcional (figura 1).

FIGURA 1
RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL 2014-2015.
CONGRESOS LOCALES



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de los sitios oficiales de los congresos locales y diarios oficiales de las entidades federativas.

160 *Idem.*

En esta investigación lo que interesa de los resultados electorales de 2015 son las innovaciones y casos destacados que ejemplifiquen la diversidad de mecanismos para hacer cumplir la paridad de género. Por ejemplo:

- De las diecisiete entidades que renovaron su Congreso local sólo tres emitieron lineamientos para el cumplimiento de la paridad de género.
- En tres unidades subnacionales (Campeche, Chiapas y Querétaro) las mujeres obtuvieron más del 50% de las curules.
- En Morelos se alcanzó la paridad exacta (50% mujeres y 50% hombres).
- En dos entidades (Baja California Sur y Jalisco) la diferencia entre un género y otro se debió a que la magnitud de sus cámaras es impar y, en ambas, la diferencia (equivalente a un escaño) favoreció a los hombres.
- El caso Jalisco compensó la diferencia que se registró entre hombres y mujeres electas por el principio de mayoría relativa a través del principio de representación proporcional y, de esta manera, logró 48% de mujeres en el Congreso.
- En once entidades federativas prevaleció una mayoría de hombres.

El caso de Morelos merece especial mención, porque evidencia la importancia de la autoridad electoral jurisdiccional para lograr la igualdad sustantiva.¹⁶¹ Originalmente, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (la autoridad administrativa local) asignó a las mujeres únicamente tres de doce escaños de representación proporcional disponibles.¹⁶² No obstante, la autoridad jurisdiccional determinó que la tota-

¹⁶¹ Alanis, M. C., “El reto de la paridad en las candidaturas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 6, 2014, pp. 171-187.

¹⁶² Acuerdo Impepac/CEE/236/2015.

lidad de los cargos en disputa de representación proporcional (doce) debían asignarse a mujeres, lo cual fue determinante para que Morelos alcanzara la paridad de género en el Congreso de 2015-2018.¹⁶³

Otro elemento para destacar fue que la distribución de escaños por el principio de representación proporcional favoreció considerablemente a los hombres. Esto fue así porque las listas de los partidos estuvieron encabezadas por hombres, lo que incrementó sus posibilidades de resultar electos. Por ejemplo, en San Luis Potosí se asignaron por este principio tres escaños a mujeres y nueve a hombres, en Yucatán las mujeres obtuvieron únicamente dos de doce espacios, en Tabasco ganaron seis de veintinueve y en el estado de México obtuvieron nueve de treinta escaños. Es decir, en los casos mencionados las mujeres obtuvieron menos del 33% de los escaños de representación proporcional, lo que contrasta con el principio de paridad de género establecido en la reforma electoral de 2014. Esto muestra que aun cuando las listas sean paritarias y alternadas entre mujeres y hombres, si éstas son encabezadas por hombres (ocupan el primer lugar de las listas de cada partido), el resultado favorecerá mayoritariamente a este grupo si al partido le corresponde un número impar de curules. Si bien esta situación parecería contingente, el análisis de los lineamientos electorales permite probar que fue muy recurrente, y, por tanto, debía ponerse atención a ese hecho si se quería garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos de elección.

3. *Proceso electoral 2015-2016*

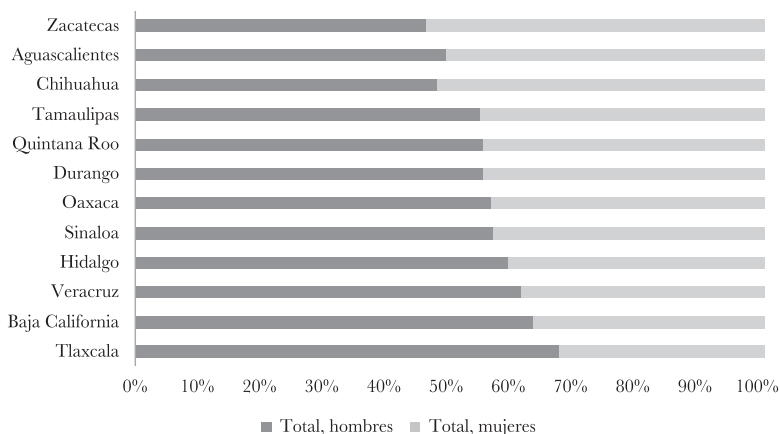
En 2016, doce entidades renovaron su Congreso. Los casos donde se logró paridad o mayoría de mujeres fueron Aguascalientes (50%), Chihuahua (52%) y Zacatecas (53%). El resto de

¹⁶³ Resolución TEE/JDC/330/2015-2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

las entidades (nueve) mantuvo mayoría de hombres en la composición de órgano legislativo.

Destaca el caso de Baja California, donde se asignó a las mujeres candidatas sólo un escaño (de ocho) por el principio de representación proporcional, aun cuando los lineamientos vigentes contemplaron la paridad vertical (el 50% de las listas). La misma situación ocurrió en Hidalgo, Quintana Roo y Sinaloa, donde las mujeres obtuvieron números bajos de mujeres electas por representación proporcional en comparación con los hombres. Nuevamente, este resultado se explica porque las listas de los partidos fueron encabezadas mayoritariamente por hombres, lo que les favorece si la asignación de escaños es impar.

FIGURA 2
RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL
2015-2016: CONGRESOS LOCALES



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de los sitios oficiales de los Congresos locales y diarios oficiales de las entidades federativas.

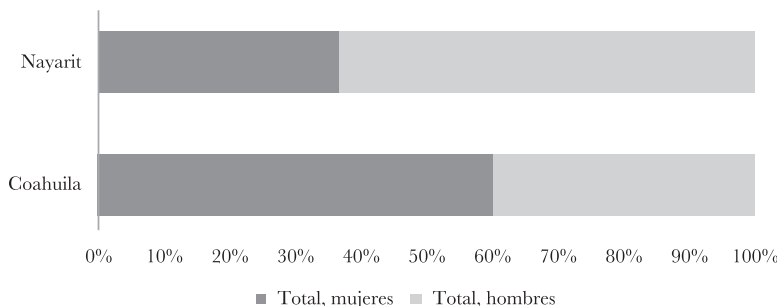
El caso de Tlaxcala destacó porque las mujeres obtuvieron pocos escaños por el principio de mayoría relativa (20% y 30%,

respectivamente). La situación motivó el análisis sobre las reglas para cumplir la paridad en candidaturas por ese principio electivo. En Tlaxcala, el único criterio empleado para el cumplimiento de la paridad fue que el total de candidatos a registrar por partido no excediera 50% de un mismo sexo, sin considerar el nivel de competitividad en el que se registró a unos y otros. En este caso, la falta de armonización entre los lineamientos y la Constitución alejó a la unidad subnacional de la paridad.

4. *Proceso electoral 2016-2017*

En 2017, únicamente Coahuila y Nayarit renovaron su Congreso local. Coahuila es un caso muy importante para este análisis, porque las mujeres obtuvieron 60% de las curules. Este resultado se obtuvo porque los lineamientos fueron innovadores en la manera de hacer cumplir la paridad. Por ejemplo, las listas para asignaciones por el principio de representación proporcional no se aceptaron alternadas, sino que se solicitaron dos listas, una de cada sexo, a fin de que la autoridad electoral realizara los ajustes necesarios para cumplir con la paridad. Asimismo, se especificó que, en caso de candidaturas impares por el principio de mayoría relativa, el número mayoritario debería favorecer a las mujeres. Finalmente, para fórmulas de candidaturas independientes se consideró que pueden ser mixtas cuando el propietario es hombre, a fin de potenciar las posibilidades de las mujeres para acceder a un cargo por licencia del propietario. Estos criterios son importantes, al grado de que años más tarde la autoridad electoral federal los implementaría también en procesos federales (2021).

FIGURA 3
 RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL
 2016-2017: CONGRESOS LOCALES



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de los sitios oficiales de los Congresos locales y diarios oficiales de las entidades federativas.

5. *Proceso electoral 2017-2018*

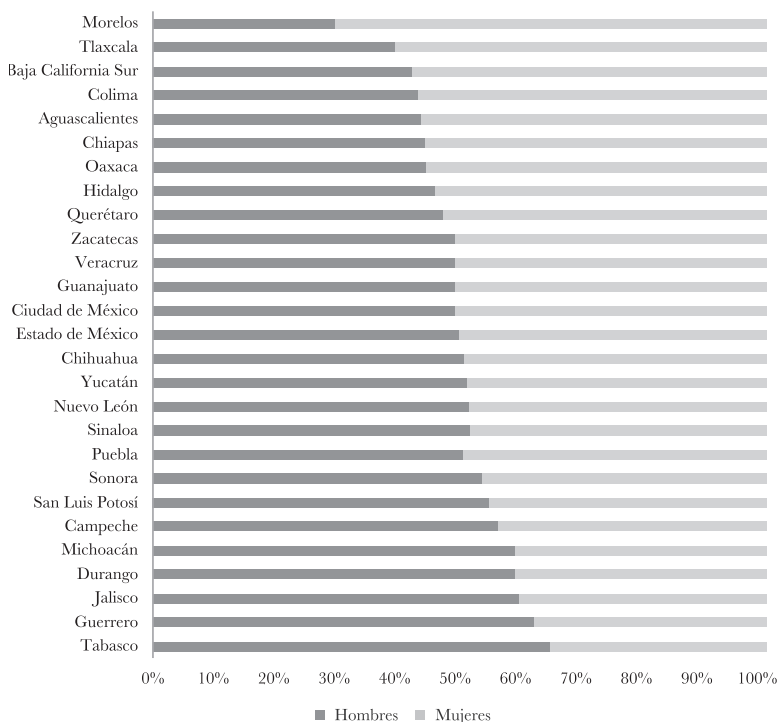
En 2018, treinta entidades federativas tuvieron elecciones locales, y en todas ellas los OPLE emitieron lineamientos de paridad.¹⁶⁴

En Baja California Sur, los lineamientos refrendaron una práctica que ya se había observado desde el proceso electoral 2014-2015 para las candidaturas por el principio de mayoría relativa, al sólo exigir el cumplimiento de los principios de paridad y postulación de fórmulas de un mismo género (excepto para candidaturas independientes, en las que puede variar siempre y cuando se trate de un candidato propietario hombre y la suplente sea una mujer), sin considerar el nivel de competitividad de los partidos en cada distrito.

¹⁶⁴ Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, INE, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.

FIGURA 4

RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL 2017-2018: CONGRESOS LOCALES



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de los sitios oficiales de los Congresos locales y diarios oficiales de las entidades federativas.

Sin embargo, a diferencia del proceso electoral local anterior, esta vez avanzaron en los criterios para la postulación de candidaturas por el principio de representación proporcional, al adoptar la paridad horizontal, es decir, que las listas de candidaturas de los partidos se encabezaran por mujeres para maximizar su participación política. Además, adoptaron la alternancia en las listas y la integración de fórmulas por personas de un mismo sexo (paridad vertical). Como resultado, las cinco curules que se

asignaron por dicho principio las obtuvieron candidatas, lo cual, sumado a los siete escaños que obtuvieron por mayoría relativa, arrojó un total de 57.14% de los cargos electivos del Congreso local.

En contraparte, los lineamientos más exhaustivos en cantidad de criterios en el proceso electoral 2017-2018 fueron los de Querétaro, ya que, además de las reglas básicas (fórmulas de un mismo género, alternancia y bloques de competitividad) también establecieron que si el número de postulaciones es impar, ésta debe asignarse a mujeres; asimismo, se verificó la paridad en cada uno de los bloques de competitividad (a diferencia de lo que sucede con otras entidades, como Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Jalisco, Guerrero, Sonora y Zacatecas); de igual modo, se privilegió la postulación paritaria sobre cualquier otro derecho individual que pudiera alegarse, como la reelección, y, para el caso de candidaturas independientes, se aprobó que si el propietario es hombre, la suplente puede ser mujer, a fin de ampliar las posibilidades de éstas, de acceder a un escaño por suplencia del titular. En consecuencia, las mujeres obtuvieron 52% de los escaños en el Congreso queretano.

En Nuevo León, los lineamientos señalaban que los partidos políticos pueden escoger diversos criterios de “rentabilidad” para hacer los bloques de competitividad. Las opciones se diferencian entre qué margen de votación les favorece más, ya sea los resultados del último proceso electoral, el resultado de promediar ese con el anterior, o bien del más reciente promediado con los dos anteriores en la elección de diputaciones locales y de ayuntamientos. Asimismo, Nuevo León destaca por establecer criterios sobre el uso del sobrenombre en la boleta, al argumentar que esto podría impactar de manera positiva en el derecho al voto pasivo de las personas transexuales. En ningún caso el apodo podrá sustituir o modificar el nombre o apellidos del candidato, por lo que deberá ser colocado después del nombre completo de las o los candidatos que así lo hayan solicitado. Así, las mujeres obtuvieron 48% de los escaños del Congreso de Nuevo León.

V. DE LA PARIDAD EN LAS CANDIDATURAS A LA PARIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS: UNA INNOVACIÓN LOCAL

Algo que sorprende es que desde 1993, cuando se introdujo la primera medida de acción afirmativa de cuotas de género, los fundamentos normativos y políticos sobre los cuales los actores sociales y políticos debatían el tema han cambiado radicalmente, al transitar de la paridad en las candidaturas¹⁶⁵ a la igualdad de resultados.¹⁶⁶

Algunas entidades federativas aprobaron una medida avanzada del principio establecido en la Constitución federal: la paridad para la integración del Poder Legislativo local. En Coahuila y Veracruz, el principio paritario debe aplicarse no únicamente en la lista de candidaturas, sino sobre los resultados, es decir, sobre la integración final del Congreso. Además, dado que se trató de una reforma en la legislación, la medida debía aplicar para todos los procesos electorales mientras estuviera vigente, con independencia de los acuerdos de la autoridad electoral, las impugnaciones por parte de los partidos políticos y la respectiva resolución de la autoridad jurisdiccional.

En el mismo tenor, los lineamientos para cumplir la paridad en Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas establecieron que además de cumplir el principio en las candidaturas, debía garantizarse la integración paritaria de los congresos locales. Para ello, se dotó de facultades a las autoridades administrativas electorales para modificar el orden de prelación de las listas de representación proporcional, de esa manera garantizar que las mujeres tuvieran acceso no sólo al

¹⁶⁵ Cerva, Daniela y Ansolabehere, Karina, “Trabajo introductorio: Protección de los derechos político-electorales de las mujeres”, *Género y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 9-27.

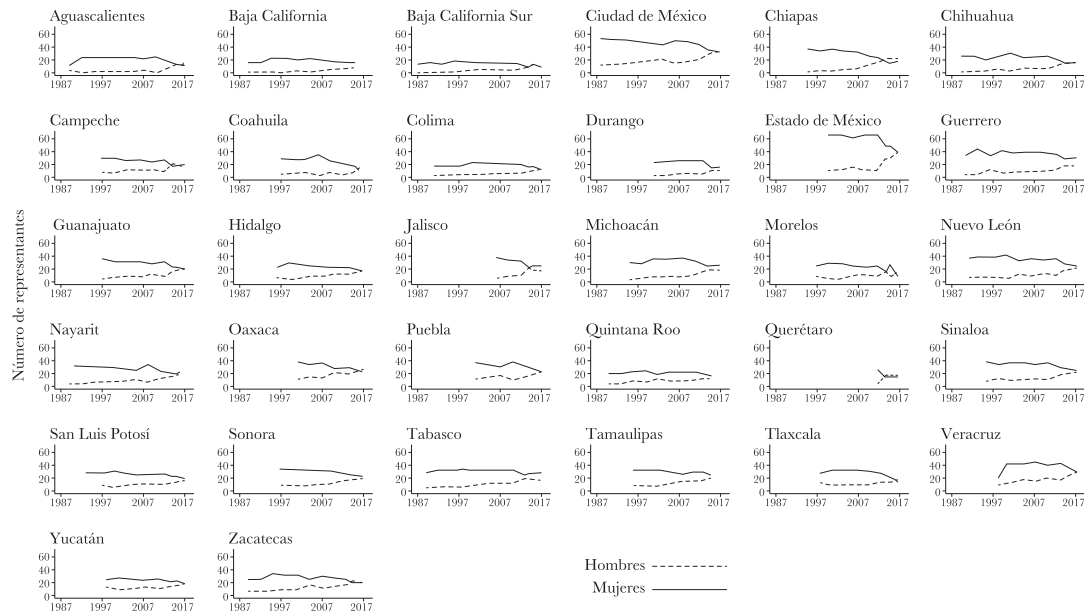
¹⁶⁶ TEPJF, (2021) SUP-REC-1414/2021 y acumulados. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

50% de las candidaturas legislativas, sino también al 50% de los escaños. En estos casos, la difusión de la paridad en el nivel local fue más allá de lo establecido en la norma federal a través de interpretaciones de las autoridades electorales o del Legislativo local (como en Coahuila y Veracruz).

El caso de la Ciudad de México, para cumplir la paridad en la integración del Legislativo, llama la atención, porque implementa diferentes listas de candidaturas para equilibrar la representación de mujeres cuando no se haya obtenido el resultado buscado por el principio de mayoría relativa. Como resultado de la aplicación de este criterio, el Legislativo local de Ciudad de México logró la paridad en los comicios de 2018. Así, los escaños reservados y la paridad en los resultados evitaron la brecha que se genera entre el porcentaje de mujeres candidatas y las que obtienen el cargo, a fin de garantizar la efectividad de la paridad como mecanismo de promoción de las mujeres a cargos de decisión. De esta manera concluyó la aplicación de la reforma de paridad de 2014 para dar paso a nuevos escenarios políticos de paridad en la integración de los Congresos locales.

FIGURA 5

REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES EN LAS LEGISLATURAS SUBNACIONALES (1997-2017)



FUENTE: elaboración propia.

La reforma constitucional de 2014 contribuyó a cerrar un episodio en la lucha por la igualdad al lograr legislaturas paritarias en el Congreso general y en las entidades federativas, mientras que la reforma de 2019 abrió uno nuevo para la construcción de una democracia paritaria. En ese lapso, las instituciones mexicanas llevaron a cabo un proceso de difusión y aprendizaje de la implementación de la paridad, primero en el nivel local y posteriormente en el nivel federal, lo cual daría pie a que en algunos casos se fortalecieran las estrategias para implementar el principio constitucional. Dos ejemplos de difusión de las reglas del nivel local en el ámbito federal fueron la aplicación de la paridad horizontal, así como la aplicación del principio en la integración final de los Congresos, más allá de la postulación de candidaturas (paridad en el resultado).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Las cuotas de género y la paridad cambiaron la manera de distribuir el poder entre mujeres y hombres en los cargos legislativos. En particular, la reforma política y electoral de 2014 fue un parteaguas que transformó la base de la representación descriptiva al establecer la paridad en la postulación de candidaturas para las legislaturas federal y subnacionales. En este capítulo se expuso la diversidad de reglas electorales de género aplicables antes de la paridad de 2014, su implementación en cada entidad federativa durante el periodo de 2015 a 2019 (antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional de paridad en todo aprobada e implementada en 2019), así como las innovaciones normativas que dan cuenta de un proceso de difusión y aprendizaje de la implementación de la paridad en las unidades subnacionales por parte de las instituciones.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la paridad para la postulación de candidaturas a legislaturas locales (2014), cada entidad emitió sus criterios para cumplirla, y algunos fueron más efectivos que otros para garan-

tizar el acceso de las mujeres a las diputaciones. En este tenor, se identificaron las siguientes prácticas innovadoras para la implementación de la paridad: 1) establecer que las listas de candidaturas de representación proporcional no sean encabezadas exclusivamente por hombres (como sucede en Colima, Oaxaca y Morelos); 2) aplicar la paridad en la integración del Congreso —no sólo en candidaturas—, como ocurre en Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas); 3) difundir y transferir la paridad a otros cargos electivos del Poder Ejecutivo y organismos autónomos; 4) en caso de candidaturas impares, el excedente impar debería ser para las mujeres, y 5) para fórmulas de candidaturas independientes se consideró que pueden ser mixtas cuando el propietario es hombre, a fin de potenciar las posibilidades de las mujeres de acceder a un cargo por licencia del propietario.

Dichas prácticas constituyen una innovación de la aplicación de la paridad como política pública que surge en el nivel local, y paulatinamente se transfirió al nivel federal, al punto de convertirse en la antesala de la reforma constitucional de paridad de 2019. Si bien la mayor parte de los lineamientos de paridad fueron impugnados sistemáticamente por parte de los partidos, la tendencia de las autoridades jurisdiccionales fue predominantemente progresiva hacia el establecimiento de la paridad para los cargos electivos. Estos procesos de promoción, adopción y aplicación de lineamientos en las unidades subnacionales (en toda su diversidad) apoyan la hipótesis de que las instituciones y actores/as políticos locales han sido claves en la lucha por avanzar hacia la construcción de la democracia paritaria mexicana. En particular, resalta el papel de los OPL (autoridades administrativas que organizan las elecciones locales), los tribunales locales (en materia electoral) y las mujeres promotoras de políticas de paridad (redes organizadas, mujeres políticas y funcionarias públicas).

Los datos aquí analizados dan evidencia a favor de la literatura que sostiene que la autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de

políticas y que el federalismo permite más innovación, experimentación y replicación de políticas.¹⁶⁷ El caso mexicano muestra que las feministas paritaristas han logrado transformaciones más innovadoras en algunas entidades federativas antes que en la federación, y han logrado que las reformas federales garanticen reglas básicas que aceleran el cambio en aquellas entidades que por sí mismas se resisten a la inclusión de mujeres en los espacios de poder.

¹⁶⁷ Beer, Caroline, “Política de género y federalismo en México”, *Revista SAAP*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2021, pp. 335-361.