

De las cuotas a la paridad

Para enfrentar la subrepresentación política de las mujeres, se han implementado las medidas afirmativas, mejor conocidas en México como cuotas. Al igual que la mayoría de las normas electorales en México, estas fueron introducidas de manera gradual (Aquino 2017; Peña 2011 y 2016). Una de sus particularidades es que son de carácter temporal. Se apuesta por una imposición legal que corrija el desequilibrio en el acceso a puestos de elección popular entre mujeres y hombres, y que después de un periodo —generalmente indefinido— debería dejar de ser necesaria, ya que se habría conseguido un equilibrio entre ambos géneros en las candidaturas de los partidos políticos.

Las medidas afirmativas de carácter temporal, también denominadas “acciones afirmativas”, “acciones positivas” o “medidas positivas”, están comprendidas en el concepto de equidad, aunque la denominación más común es de cuota de género o de cupos cuando aplica a cargos de elección popular. Las cuotas como medidas afirmativas se fundamentan en el principio jurídico de discriminación positiva, principio ético normativo asociado a la idea de justicia, que tiene como objetivo cubrir las necesidades e intereses de las personas que siendo diferentes, viven una particular condición de desventaja o exclusión social injustamente aceptada, por razones históricas y culturales (Peña 2016, 51).

En México, la primera medida de cuotas se incorporó en 1993 en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe). Si bien ello pudiera considerarse un primer paso, la realidad es que fue una medida muy timorata, pues se limitaba a hacer una simple recomendación que decía que los partidos políticos debían procurar la inclusión de mujeres al momento de decidir las candidaturas. No era obligatoria y, por lo tanto, no había sanción; sin embargo, sus resultados, aunque

modestos, lograron incrementar ligeramente la inclusión de ellas en el Congreso de la Unión.¹

La reforma electoral de 1996 estableció que ningún partido debería postular más de 70.00 % de candidaturas de un mismo género. En los hechos, la medida dejaba 30.00 % a las mujeres. A pesar de que el lenguaje fue un poco más exigente, en esa reforma tampoco se incluyeron sanciones para los partidos que no cumplieran con la cuota sugerida. En la siguiente elección sí hubo más candidaturas para ellas, pero, en la mayoría de los casos, fueron colocadas en los últimos lugares de las listas de representación proporcional o en las suplencias, por lo que, a pesar de su aparente inclusión, tuvieron muy pocas probabilidades de llegar al Congreso de la Unión.²

La reforma del 29 de abril de 2002 estableció que las cuotas eran obligatorias e impuso sanciones a su incumplimiento. A partir de esta, debían incluirse mujeres como titulares en la mayoría relativa, y se introdujo, por primera vez en México, la alternancia en las listas de representación proporcional —sistema de cremallera—. Esos innegables avances se vieron reducidos por la excepción introducida al cumplimiento de la cuota en candidaturas: cuando el partido político optara por un proceso de selección en el que la militancia votara de manera directa, no estaría obligado a cumplir con la cuota establecida. La proporción permaneció en 70.00 y 30.00 por ciento.³

La reforma electoral de 2007-2008 trajo dos cambios importantes en la acción afirmativa de cuotas: el primero —y el más importante—, que las cuotas quedaron asentadas en el artículo 41 de la CPEUM como una obligación; el segundo, que se incrementó la proporción a 60.00 y 40.00 por

¹ En la legislatura de 1994-1997, el número de diputadas incrementó de 8.80 a 14.50 %, y el de senadoras, de 3.00 a 10.00 por ciento (Peña 2016, 52).

² En la legislatura de 1997-2000, el porcentaje de diputadas se elevó a 17.40 %, y en la de 2000-2003 disminuyó a 16.80 por ciento (Peña 2016).

³ En la legislatura de 2003-2006, el número de diputadas se incrementó a 24.90 %, pero disminuyó en el periodo siguiente 2006-2009, pues alcanzó solo 23.20 por ciento (Peña 2016, 53).

ciento. Además, no se eliminó el criterio de excepción vinculado a la elección directa de los candidatos.⁴

Las estrategias de resistencia crecieron de manera significativa. En esa elección surgieron las llamadas *juanitas*, mujeres que, tras obtener una candidatura, de antemano pactaron con sus suplentes varones pedir licencia inmediatamente después de tomar posesión del cargo y dejar a ellos ser los representantes en el Congreso de la Unión.

Esa trampa a la ley provocó una nueva reforma. A partir de 2009, la fórmula de la elección debía estar conformada por dos personas del mismo género, es decir, la titular y la suplente tenían que ser mujeres u hombres, lo cual evitó que la mujer pidiera licencia y, en caso de hacerlo, permitió que se mantuviera la misma proporción de mujeres que había cuando las titulares ganaron la elección mediante el sufragio popular.

En el proceso electoral 2011-2012 hubo una resolución de la Sala Superior que es importante mencionar porque marcó un nuevo hito en el camino de las mujeres al Congreso: la sentencia SUP-JDC-12624/2011, la cual anuló la excepción que habían impuesto los legisladores a la obligatoriedad de la cuota. En la práctica, desaplicó el párrafo del Cofipe que exceptuaba de la cuota a los partidos que eligieran la votación directa de la militancia como método para decidir a quiénes asignar las candidaturas.

Finalmente, en 2014 se cambió la lógica de las cuotas debido a la reforma constitucional que exige la paridad en las candidaturas postuladas por los partidos políticos. La paridad no es una cuota que exige 50.00 % de las candidaturas para cada género ni debe entenderse como una medida afirmativa de carácter temporal; ya no se parte del supuesto de que en algún momento podría eliminarse esa obligación legal por ser innecesaria.

La paridad tiene otra lógica. Su inclusión en la CPEUM tiene como antecedente fundamental la reforma constitucional de 2011, que transformó de manera radical la forma como el Estado mexicano y todas sus autoridades entienden y están obligados a implementar los derechos

⁴ En la legislatura 2009-2012 se incrementó el porcentaje de diputadas mujeres a 28.00 %, aunque, en efecto, se redujo a 26 por ciento.

fundamentales. Toda autoridad deberá aplicar un criterio hermenéutico de interpretación propersona, que lleva hasta sus últimas consecuencias el principio de igualdad y no discriminación. Todo el andamiaje jurídico mexicano debe entenderse a la luz de los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad (Serrano y Arjona citados en Peña 2016).

En resumen, el principio de igualdad y no discriminación constituye un mandato constitucional previsto en el Capítulo Primero de nuestra Carta Magna (Reforma 2011), razón por la cual, la inclusión explícita del principio de paridad es *una medida definitiva que, a diferencia de las cuotas, reformula la concepción del poder político* concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres; es un *principio de justicia distributiva* (Peña 2016, 62-3).[§]

La reforma electoral de 2014 creó el Sistema Nacional Electoral y transformó el Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral. A pesar de que subsistieron los institutos locales, ahora llamados organismos públicos locales electorales⁵ por la CPEUM, hubo muchas normas que se hicieron obligatorias tanto para las elecciones federales como para las locales; la paridad fue una de ellas. En todos los procesos electorales federales, locales y municipales, los partidos políticos quedaron constreñidos de manera permanente a presentar 50.00 % de candidaturas del género masculino, así como una idéntica proporción de candidaturas del género femenino. Con esa medida

México se suma a un total de nueve países en el ámbito internacional que han adoptado este precepto en candidaturas a cargos de elección popular, siendo el quinto en la región de América Latina y el Caribe (ONU Mujeres 2015, 18).

La implementación, primero, de las cuotas y, después, de la paridad ha incrementado el proceso de judicialización de las elecciones. Tanto

[§] Énfasis añadido.

⁵ El artículo 41 los denomina organismos públicos locales, y el 116, organismos públicos locales electorales; por ello, normalmente se les refiere como OPLE.

hombres como mujeres han aprendido a utilizar los juicios de protección de los derechos ciudadanos como el medio idóneo para pelear por candidaturas en las que normalmente quien impugna considera, con o sin razón, que tiene un mayor derecho a la candidatura. Para sustentar su alegato, se han creado múltiples argumentos o interpretaciones de las normas, unos justos y apegados a derecho y otros francamente descabellados.

Mujeres, hombres y partidos políticos han sido diestros en utilizar las cuotas y la paridad como un arma, a veces muy efectiva, en contra de los rivales políticos. Son frecuentes las impugnaciones para alegar que otro partido incumplió con la normatividad, ya sea porque no incorporó el suficiente número de mujeres o porque lo hizo de manera diferente a lo que mandata la Constitución, la ley o los lineamientos en la materia.

La función de los tribunales —en especial, de la Sala Superior como última instancia jurisdiccional en procesos federales y locales— ha sido fundamental en el incremento de la participación de las mujeres en la política mexicana. Las cuotas y la paridad son obligatorias, en gran medida, gracias a que los tribunales mexicanos han tomado en serio las leyes que fueron diseñadas para incrementar el grado de participación de ellas, cuotas o cupos, y a que el principio de igualdad establece la adopción de la paridad como principio constitucional permanente (González, Gilas y Báez 2016, 101-31; Mata, Gómez y Loza 2019, 245-313).

Este apartado pertenece a la obra
Una sentencia a favor de las mujeres que excede la paridad, la cual es acervo del TEPJF.