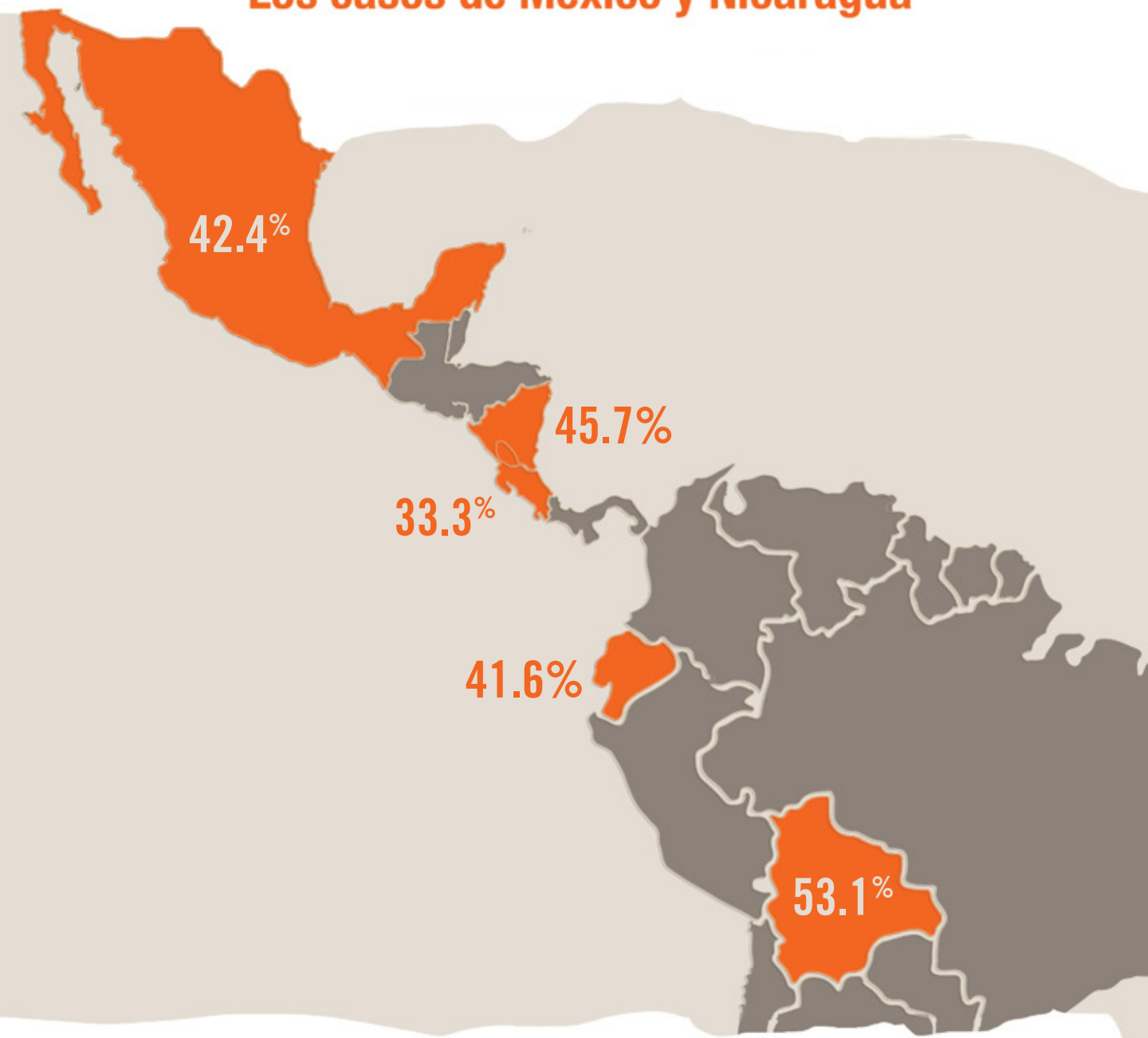


# La democracia paritaria en América Latina

## Los casos de México y Nicaragua





# **La democracia paritaria en América Latina**

**Los casos de México y Nicaragua**

La **Organización de los Estados Americanos** (OEA) reúne a los países del hemisferio occidental para promover la democracia, fortalecer los derechos humanos, fomentar el desarrollo económico, la paz, la seguridad, la cooperación y avanzar en el logro de intereses comunes. Los orígenes de la Organización se remontan a 1890, cuando las naciones de la región formaron la Unión Panamericana con el objetivo de estrechar las relaciones hemisféricas. Esta unión se convirtió en la OEA en 1948, luego que 21 naciones adoptaran su Carta. Desde entonces la Organización se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe de habla Inglés y Canadá, y hoy todas las naciones independientes de Norte, Sur y Centroamérica y el Caribe conforman sus 35 Estados miembros.

La **Comisión Interamericana de Mujeres** (CIM) es el principal foro generador de políticas hemisféricas para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Creada en 1928 - en reconocimiento de la importancia de la inclusión social de las mujeres para el fortalecimiento de la democracia y del desarrollo humano en las Américas - la CIM fue el primer órgano intergubernamental establecido para promover los derechos humanos de las mujeres.

### *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*

Editoras: Beatriz Llanos, Marta Martínez

Autoras: Beatriz Llanos, Marta Martínez, Blanca Olivares Peña, Eva Samqui

Copyright ©2016

Todos los derechos reservados

Inter-American Commission of Women.

La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua / Comisión Interamericana de Mujeres.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6609-0

1. Women and democracy—Latin America. 2. Women—Political activity—Latin America.  
3. Women's rights—Latin America. 4. Women political candidates—Latin America. 5. Democracy—Latin America. I. Title. II. Martínez, Marta. III. Llanos, Beatriz. IV. Peña, Blanca Olivia. V. Samqui, Eva. VI. Series. OEA/Ser.L/II.6.16

### **Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)**

1889 F Street NW

Washington, DC, 20006

Estados Unidos

Tel: 1-202-370-4579

Fax: 1-202-458-6094

Correo electrónico: cim@oas.org

Página Web: <http://www.oas.org/cim>

### **Facebook**

<https://www.facebook.com/ComisionInteramericanaDeMujeres>

### **Twitter**

@CIMOEA

<https://twitter.com/CIMOEA>

Diseño y diagramación: Sughey Abreu

Fotografías (por orden de aparición): <https://www.flickr.com/photos/pahowho/9720913754/>;  
[Comision Interamericana de Mujeres](https://www.flickr.com/photos/7148835@N05/2406411955/); <https://www.flickr.com/photos/7148835@N05/2406411955/>

Portada: Porcentaje de mujeres parlamentarias en los países de las Américas que han adoptado la paridad electoral, México, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, Bolivia (datos al 1 de diciembre de 2016).

Las denominaciones utilizadas en la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría Ejecutiva de la CIM o de la OEA en relación con la condición legal de cualquier país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, o que tenga que ver con las delimitaciones de sus fronteras o límites.

Las opiniones expresadas son las de la(s) autora(s) y no reflejan necesariamente la opinión de la OEA o de la CIM.

# Índice

Agradecimientos	9
Prólogo	11

## **Capítulo 1. La paridad en América Latina: Se hace camino al andar** **15**

---

1. ¿Por qué este estudio y por qué ahora?	16
2. ¿Cómo se ha definido la paridad en la región? Mapeando un proceso de “Progresión Conceptual”	18
2.1. La paridad ambicionada: definiendo el horizonte político supra-nacional a través de los acuerdos políticos regionales	20
2.2. La paridad regulada: ¿cómo se ha legislado a nivel nacional la paridad?	23
3. La aplicación de la paridad electoral: ¿Qué dicen los datos?	30
3.1. Una mirada panorámica a América Latina: Avances sí, pero también estancamientos y retrocesos	31
3.2. La paridad en candidaturas electorales: La medida que ha logrado el número más alto de mujeres parlamentarias en la historia de la región	32
4. Hacia la paridad desde una perspectiva integral: Más allá de lo electoral ¿cuánto hemos avanzado?	37
5. Consideraciones finales	41
6. Bibliografía	44

## **Capítulo 2. La constitucionalización de la paridad en México: Un camino sin retorno** **47**

---

1. Contexto	48
1.1. El gradualismo de la cuota	50
1.1.1. Reformas al COFIPE	51
1.2. Sentencia histórica hacia un horizonte paritario	56
1.3. Definición de conceptos. La constitucionalidad del principio de paridad en México	60
1.4. Proceso de inclusión de la paridad en la reforma Constitucional	63
1.5. Legislación secundaria	66

1.6. Armonización legislativa de la paridad en los gobiernos sub-nacionales	69
2. Implementación	71
2.1. Registro de candidaturas y regla de paridad elecciones ámbito federal	71
2.2. Sistemas electorales en los gobiernos subnacionales	73
2.3. El principio de paridad en procesos electorales de los gobiernos subnacionales	75
2.3.1. Gubernaturas	75
2.3.2. Congresos locales	76
2.3.3. Ayuntamientos	78
2.4. Violencia política contra las mujeres	82
3. Conclusiones y recomendaciones	82
4. Bibliografía	86

### **Capítulo 3. La paridad en Nicaragua: Una ruta impulsada desde la voluntad partidista** **95**

---

1. Contexto	97
2. La igualdad en las Leyes	99
2.1. Constitución Política	99
2.2. Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades	
3. De la legalización de la paridad en lo municipal a su constitucionalización para todo nivel	102
3.1. La regulación de la paridad en cargos municipales: el primer paso	102
3.2. La regulación de la paridad para todos los cargos de elección popular y su inclusión en el texto constitucional	106
4. Una primera mirada a los impactos de las normas paritarias en la elección de mujeres en cargos de elección popular	110
4.1. Impactos de la paridad en el ámbito municipal	110
4.2. El impacto de la paridad voluntaria: presencia de mujeres en cargos parlamentarios	114
5. Conclusiones y Recomendaciones	118
6. Bibliografía	120

## Índice de tablas, cuadros y gráficas

<b>Tabla 1.</b>	Regulación de cuota y paridad en países de América Latina	7
<b>Tabla 2.</b>	Mujeres parlamentarias, promedio mundial y promedios regionales, Cámaras Bajas, 2016	30
<b>Tabla 3.</b>	Porcentaje de mujeres parlamentarias en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá, 1993-2015	36
<b>Tabla 4.</b>	Países con ley de cuotas o paridad para cargos de dirección partidaria	38
<b>Tabla 5.</b>	Nicaragua: Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional por periodo de gobierno	
<b>Tabla 6.</b>	México: Número de constituciones políticas y leyes electorales que incluyen la paridad por tipo de candidatura y principio de postulación	70
<b>Tabla 7.</b>	Nicaragua: Mujeres en cargos de los poderes del Estado en 201655	98
<b>Tabla 8.</b>	Alcaldías y vice alcaldías por sexo 2001-2013	110
<b>Tabla 9.</b>	Resultados electorales por partido político y por sexo en Alcaldías y Vice Alcaldías, 2012	111
<b>Tabla 10.</b>	Concejales mujeres y hombres electos en número absolutos y porcentaje	111
<b>Tabla 11.</b>	Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional por período de gobierno	113
<b>Tabla 12.</b>	Diputados y Diputadas electas por partido político	113
<b>Tabla 13.</b>	Diputadas electas por período y por partido político en relación con el total de mujeres electas	114
<b>Tabla 14.</b>	Comparativo mujeres electas como diputadas antes y después de la aprobación de la paridad.	114
.....		
<b>Gráfico 1.</b>	Promedio de mujeres en Cámaras Bajas, países de América Latina, alrededor de 1995, 2005 y 2015 (en porcentaje)	31
<b>Gráfico 2.</b>	México: Porcentaje de diputadas y senadoras 1952-1992	50
<b>Gráfico 3.</b>	México: Porcentajes de diputadas y senadoras electas por periodo legislativo 1991-2012	57
<b>Gráfico 4.</b>	México: Entidades federativas con principio de paridad y número de diputadas electas en congresos locales, 2013	69

<b>Gráfico 5.</b> México: Porcentajes de hombres y mujeres en la Cámara de Diputados por periodo legislativo	72
<b>Gráfico 6.</b> México: Porcentaje de diputadas en los congresos locales de gobiernos subnacionales	77
.....	
<b>Cuadro 1.</b> México: Reformas al COFIPE y diseño cuota de género	51
<b>Cuadro 2.</b> México: Propuesta de reforma al COFIPE presentada por la Presidencia de la República	58
<b>Cuadro 3.</b> México: Significados de los principios de igualdad formal, equidad de género e igualdad sustantiva y efectiva	62
<b>Cuadro 4.</b> México: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Reglas aplicación paridad en la LGIPE	67
<b>Cuadro 5.</b> México: Ley General de Partidos Políticos / Paridad de Género / Método selección candidaturas	68
<b>Cuadro 6.</b> México: Criterios de integración de candidaturas por tipo de lista	74
<b>Cuadro 7.</b> México: Impugnaciones, autoridad responsable, sentido de la sentencia por entidad federativa en materia de paridad horizontal, 2015	79
<b>Cuadro 8.</b> México: Jurisprudencias en materia de paridad horizontal e interés legítimo	81
<b>Cuadro 9.</b> México: Paridad Horizontal y Paridad Vertical	82



## Agradecimientos

Esta publicación es un nuevo logro del trabajo conjunto que vienen desarrollando la CIM e IDEA Internacional en esta década para el fortalecimiento de los derechos políticos de las mujeres en las democracias latinoamericanas, lo cual les ha permitido, entre otras actividades, generar conocimientos relevantes sobre el estado de los derechos políticos de las mujeres y los principales desafíos para el ejercicio real de dichos derechos en la región.

Agradecemos a Carmen Moreno, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, y a Pilar Tello, responsable del Área de Género y Democracia para América Latina de IDEA Internacional, por su compromiso con la agenda de la paridad, y también por su confianza y generosidad con quienes hemos trabajado en la edición de esta publicación. Asimismo, agradecemos especialmente los aportes y el apoyo constante de Hilary Anderson, Especialista Principal de la CIM, indispensables para que este libro vea la luz. Y también a las especialistas de los capítulos de México y Nicaragua, Pola Peña y Eva María Samqui, por su profesionalidad y por su esmero en cumplir con un calendario de trabajo que ha corrido más rápido que el tiempo.

Este estudio, que da continuidad a “La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica”, publicación pionera en el ámbito comparativo sobre la regulación de la paridad en América Latina, ha sido posible gracias al apoyo financiero brindado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, al que tanto la CIM/OEA e IDEA Internacional como las editoras de este nuevo análisis, quieren expresar su especial reconocimiento.

Esperamos que su contenido sirva de espejo a actores políticos y a la sociedad civil, comprometidos con el impulso de la paridad en América Latina, para observar otros procesos e identificar lecciones aprendidas que les ayuden a seguir adelante. Y también a encontrar argumentos para convencer a aquellos que (todavía) no impulsan esta agenda.



## Prólogo

A partir de 2008, año en el que Ecuador se convirtió en el primer país de América Latina en elevar a rango Constitucional la paridad para la nominación de cargos de elección popular, la región ha sido escenario de procesos dinámicos de demandas, afortunadamente cristalizadas en reformas en cinco países (Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y México). La paridad constituye un principio convencional y constitucional, así como el máximo estándar para asegurar el derecho de las mujeres a ser electas en condiciones de igualdad con los hombres.

Dicho estándar se ha convertido, además, en una aspiración y lucha política en diferentes países en los que, contando o no previamente con acciones afirmativas como las cuotas, se están impulsando propuestas de reforma, así como el debate parlamentario en torno a la necesidad de dotar de un mayor impulso a la participación política de las mujeres a través de este tipo de mecanismos. Este ha sido el caso de países como Argentina, Guatemala y Paraguay.

América Latina se mantiene como la región más avanzada del mundo en materia de regulación normativa y protección de los derechos de representación y participación política de las mujeres. En 2013, La CIM-OEA e IDEA Internacional realizaron un primer esfuerzo por documentar los referidos procesos que condujeron a la aprobación de la paridad en tres países: Ecuador, Bolivia y Costa Rica.

El objetivo principal de los estudios realizados fue centrarse en analizar y documentar, de manera crítica, los aspectos clave de dichos procesos, con el objeto de identificar aprendizajes y extraer lecciones útiles para el impulso de la paridad en otros países.

Dichos estudios pueden encontrarse en la publicación “La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina” editada en 2013, y cuyos alcances, precisamente en esta nueva edición, se han ampliado al análisis de dos importantes experiencias: México y Nicaragua.

Esperamos que los casos de análisis en la presente obra, se traduzcan en buenas prácticas y sirvan de referencia, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo, para: legisladoras/es y actores políticos de los países, que tienen interés en impulsar la constitucionalización del principio de paridad; funcionarias/os de los mecanismos nacionales de la mujer, interesados en introducir estos debates en sus países; autoridades electorales cuya función es instrumentar políticas públicas de representación política paritaria; dirigencias de los partidos políticos, quienes tienen, entre otras, la misión de fortalecer la igualdad de género



en las democracias; Secretarías para la igualdad de género, comprometidas en impulsar mejoras para el fortalecimiento de los liderazgos políticos de las mujeres; expertas y activistas de la sociedad civil, así como agencias internacionales que impulsan la agenda de la paridad política y los derechos de las mujeres.

Esperamos que en un futuro muy cercano se presente la tercera edición, actualizada, con las experiencias de otros países que hayan incorporado la paridad de mujeres y hombres como principio de representación política en sus constituciones.

**María del Carmen Alanís**

Magistrada del Tribunal Electoral del  
Poder Judicial de la Federación  
Ciudad de México, octubre de 2016

"El derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos es un derecho fundamental y asegurar su ejercicio pleno es una obligación de los Estados. Además, la participación igualitaria de las mujeres en todos los espacios y niveles de la vida pública y política es una condición esencial para la democracia y la gobernabilidad."



## Capítulo 1

# La paridad en América Latina: Se hace camino al andar

Beatriz Llanos y Marta Martínez



## 1. ¿Por qué este estudio y por qué ahora?\*

El derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos es un derecho fundamental y asegurar su ejercicio pleno es una obligación de los Estados. Además, la participación igualitaria de las mujeres en todos los espacios y niveles de la vida pública y política es una condición esencial para la democracia y la gobernabilidad.

Latinoamérica cuenta con una larga tradición de preocupación por los derechos políticos de las mujeres, que se ha visto reflejada en la adopción de diversas normas<sup>1</sup> que consagran estos derechos, tanto en el sistema interamericano de derechos humanos, como en el sistema universal de derechos humanos (CIDH, 2013). En el nivel nacional, la mayoría de los países también ha registrado avances sustantivos en el marco jurídico, siempre centrados en favorecer las condiciones para hacer realidad el derecho de las mujeres a elegir y a ser electas.

Desde la década de los años '90, la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado acciones afirmativas (cuotas) para acelerar la incorporación de las mujeres en los cargos de elección popular. Estas medidas han producido avances notables en el acceso de las mujeres a los parlamentos. En la actualidad, la región de las Américas cuenta con un promedio de 27,7% de mujeres electas en las cámaras bajas (IPU, 2016) y es la segunda región del mundo con más mujeres parlamentarias después de los países nórdicos, aunque todavía está lejos de éstos, que registran un promedio de mujeres electas del 41,1% (IPU, 2016). Dentro de la región, los avances son heterogéneos y se han dado a diferentes velocidades. En los países donde el diseño de la cuota regulada ha sido deficiente no se ha logrado generar cambios significativos, otros –los menos– no han instituido medidas para favorecer la inclusión de las mujeres en política, e incluso hay países donde se han registrado retrocesos. En suma, persiste la brecha entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres y el ejercicio de éstos en la práctica.

---

\* Las autoras agradecen el trabajo de Montserrat Muñoz García y de Alejandra Bellatin, pasantes de la CIM y de IDEA Internacional respectivamente, que apoyaron la elaboración de este capítulo con la recopilación de datos y la identificación de bibliografía relevante.

1 En el plano interamericano se destacan la Convención Interamericana sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Por su parte, la Carta Democrática Interamericana establece la obligación de los Estados de promover “la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática” (artículo 23). En el plano internacional, los derechos políticos de las mujeres han quedado consagrados en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, y otros documentos de consenso internacional como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Conferencia Internacional de la Mujer ( Conferencia de Beijing ) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo ( Conferencia de El Cairo ).



Como ya se resaltara en el primer estudio elaborado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) “La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina” (2013), ante los límites persistentes de las democracias para lograr la representación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad, a finales de la década del 2000, la región inició el camino hacia la paridad. Entre el año 2008 y el 2013, siete países adoptaron la paridad en el ámbito electoral y partidario. Cinco de ellos, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y México, aprobaron reformas legales para aplicar la paridad en las candidaturas a ser inscritas para cargos de elección popular; mientras que Panamá y Honduras instituyeron la paridad en el ámbito de los procesos partidarios internos para definir dichas candidaturas. Entre estas medidas, la paridad en las candidaturas a cargos de elección

**La paridad en las candidaturas a cargos de elección popular a ser inscritas, ha sido la medida cuya aplicación dio como resultado una mayor proporción de mujeres electas en la historia de la región, que por primera vez ha superado las metas del 40% y 50% de mujeres electas en los parlamentos nacionales.**

popular a ser inscritas, ha sido la medida cuya aplicación dio como resultado una mayor proporción de mujeres electas en la historia de la región, que por primera vez ha superado las metas del 40% y 50% de mujeres electas en los parlamentos nacionales.

Por esta razón necesitamos saber más sobre la paridad, sobre las características de los procesos que llevaron hasta su adopción, sobre los contenidos de las normas y los resultados de su aplicación. Un artículo reciente (Llanos y Martínez, 2015), que analiza las publicaciones e informes producidos por los organismos internacionales y regionales y la academia, en el ámbito de la participación política de las mujeres entre los años 1990 y 2014, revela que la competencia electoral y particularmente el análisis de las cuotas de género es el tema sobre el que más se ha publicado en la región. Sin duda, la producción de conocimientos sobre las cuotas ha servido para fortalecer y ampliar los marcos jurídicos, mejorar su efectividad en la práctica y favorecer su expansión en la región.

Actualmente, la velocidad y el vigor con que avanza la paridad en América Latina y las transformaciones que provoca en las democracias, requiere que se preste una atención continuada a los progresos de esta política, a evaluar el impacto en la elección de más mujeres y a extraer lecciones sobre lo que ha funcionado y sobre lo que debe mejorarse. Del mismo modo que ha sucedido con las cuotas, estudiar la paridad debe servir para identificar los cambios necesarios para mejorar su efectividad y ampliar su alcance; así como también para promover su adopción en otros contextos nacionales.



Este capítulo representa un primer esfuerzo para dar cuenta de algunos de estos puntos cruciales. Primero, se describen los avances en el marco político-jurídico regional y estatal, para saber cómo se está conceptualizando la paridad, también con relación a la democracia. Segundo, se identifican los alcances de la paridad hasta ahora regulada, con respecto a la política pública dirigida a mejorar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y la legislación pendiente para reforzarla. También se da una mirada al impacto cuantitativo de la paridad en la elección de mujeres a cargos legislativos, en las elecciones a las que se ha aplicado. Finalmente, se extraen algunas lecciones que pueden servir para fortalecer las capacidades de los actores políticos que impulsan la paridad en la región y en el mundo, considerando que América Latina ha acumulado una experiencia relevante en este tema.

## **2. ¿Cómo se ha definido la paridad en la región?: Mapeando un proceso de “progresión conceptual”**

Aunque el concepto surge formalmente en el ámbito europeo con la Declaración de Atenas, más de 20 años después, se puede afirmar que América Latina está mostrando un importante dinamismo en el debate, la regulación e implementación de la paridad. En aquel momento (1992) en base a criterios de justicia democrática, peso poblacional y capacidades de las mujeres, la Declaración de Atenas —suscrita por un grupo de ministras y ex ministras europeas— ya definía la paridad en la representación y administración de las naciones como forma de ejercicio de la igualdad formal y real entre hombres y mujeres, en cuanto a los derechos humanos. Esta declaración refleja un cambio de paradigma en la forma de entender la igualdad en la representación política que ahora se está materializando en la región, a través de lo que se puede definir como una “progresión conceptual”, lo cual implica ir más allá del lenguaje de las medidas temporales y los porcentajes mínimos, para avanzar hacia una retórica en la que la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, cuyo ejercicio depende del principio de paridad (Piscopo, 2016).

Dicha progresión tiene sin duda un importante punto de partida: la regulación de acciones afirmativas, que a su vez no hubieran sido posibles si en la década de los ochenta y noventa no se hubiera producido la adopción y suscripción de dos importantes instrumentos, que dotaron de legitimidad jurídica internacional y fundamento político al planteamiento de la adopción de cuotas en los niveles nacionales. El primero, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) que legitimó

su regulación como “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” que debían ser impulsadas por los Estados, precisando además que no tenían un carácter discriminatorio (art. 4). Y el segundo, la Plataforma de Acción de Beijing, resultado de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, donde se instó a los gobiernos a comprometerse con el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en el gobierno, administración pública, judicatura y partidos políticos “con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario con la adopción de medidas positivas, a favor de la mujer en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública” (Medida 190a).

Las acciones afirmativas o cuotas se erigieron como la mejor estrategia para revertir la sub-representación política de las mujeres, a tal punto que, si en 1995 sólo dos países habían regulado cuotas en la región, en 1998 dicha cifra

**Esta progresión conceptual se puede observar claramente en dos niveles, que no necesariamente comparten un mismo concepto de lo que es la paridad en la práctica: un nivel de acuerdo político regional y un nivel legislativo nacional.**

se elevaba a diez (Caminotti, 2006). Hoy, sin menospreciar su impacto, pues once países cuentan con este tipo de medidas en su legislación, no se trata ya de intentar lograr la paridad a través de las cuotas sino que el debate avanza hacia una nueva concepción del poder político, como espacio que debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres, y en el que se busca incidir en los resultados de la representación política desde su propia concepción de manera definitiva y permanente (Llanos, 2013). Ello implica, también, una reformulación del concepto mismo de la representación política para incorporar el concepto de «representación-reflejo» y dejar atrás los criterios de compensación y temporalidad que sustentaron la regulación de las cuotas, como medida de acción positiva (Goyes, 2013).

Esta progresión conceptual se puede observar claramente en dos niveles, que no necesariamente comparten un mismo concepto de lo que es la paridad en la práctica: un nivel de acuerdo político regional y un nivel legislativo nacional.



## 2.1 La paridad ambicionada: definiendo el horizonte político supra-nacional a través de los acuerdos políticos regionales

Diversas han sido las declaraciones que a nivel político han suscrito los gobiernos latinoamericanos en los temas relacionados con los derechos políticos de las mujeres. En el tema de la paridad tienen particular relevancia, las declaraciones emitidas en el marco de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en las que representados por sus Ministras de la Mujer, los gobiernos han suscrito diversos Consensos. Un primer hito fue el Consenso de Quito (2007) que definió la paridad en términos de principio democrático al referirse a ella como:

Uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. (art. 17)

Como se observa, este Consenso adoptó una mirada muy amplia del concepto que extendió su ámbito de aplicación no solo a lo político o social, sino también al espacio de la vida privada y familiar, concibiéndolo como un objetivo a lograr y a partir del cual se pueden erradicar exclusiones más estructurales. El siguiente Consenso adoptado, el de Brasilia (2010), reflejó nuevos avances conceptuales y precisiones. En primer lugar, se explicitó la doble discriminación que sufren las mujeres afro-descendientes, indígenas y discapacitadas. En segundo lugar, la paridad fue definida en términos de resultados y se hizo un mayor énfasis en los partidos políticos, como actores clave para lograr una mayor representación política de las mujeres. En tercer lugar, se incluyó a las instancias de integración regional (Mercado Común del Cono Sur/MERCOSUR, Parlamento Centroamericano/PARLACEN, Parlamento Andino y Parlamento Latinoamericano y Caribeño/PARLATINO) como órganos de representación, donde también debe promoverse la paridad. Y por último, se puso sobre la mesa la necesidad de regular leyes complementarias que nivelen las condiciones de la competencia electoral. El siguiente artículo refleja varias de las precisiones mencionadas:

Promover la creación de mecanismos y apoyar los que ya existen para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad de resultados, garanticen el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, así como su inserción en los espacios de decisión en las estructuras de los partidos políticos. De la misma forma, crear mecanismos para sancionar el incumplimiento de las leyes en este sentido (Art. 3d.).

En el siguiente Consenso, el de Santo Domingo (2013), a la vez que se ratificaron todos los compromisos anteriores, el énfasis estuvo en concebir la paridad de género como una política de estado que asegure:

El acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales, por medio de iniciativas y medidas legislativas y de carácter electoral que garanticen la representación paritaria de las mujeres en todos los ámbitos del poder político y el compromiso con las agendas estratégicas para alcanzar la paridad en la participación política y la paridad de género como política de Estado. (Art.101).

Además, se planteó que, para fortalecer la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, no es solo necesario regular leyes que aseguren la representación paritaria en los espacios de poder, sino también que se promuevan otras acciones afirmativas de inclusión en instituciones democráticas, ya sean del ámbito público o del ámbito privado (art. 102).

En suma, desde la óptica de los Consensos Regionales, la paridad podría definirse como un principio propulsor de la democracia, pero a la vez como una política de estado que busca conseguir una igualdad de resultado entre hombres y mujeres, en todos los espacios de representación política (sub-nacionales, nacionales y de integración supra- nacionales), de intermediación política (como son los partidos políticos), de representación social y en la esfera de la vida privada. Objetivo para el cual se requieren leyes complementarias que regulen acciones afirmativas que coadyuven a nivelar la competencia electoral, la inclusión de las mujeres en las instituciones públicas y privadas, la eliminación de obstáculos estructurales y al fortalecimiento de sus liderazgos.

Paralelamente, en el marco de las actividades del PARLATINO se ha diseñado una Ley Marco sobre el involucramiento político de las mujeres cuyo objetivo es el logro de una Democracia Paritaria y cuya aspiración es que su enfoque pueda



ser incorporado en las legislaciones nacionales. Esta propuesta que implica “una apuesta integral que trasciende lo meramente político (...) y que supone una oportunidad para definir el modelo de estado [en la] región” (ONU Mujeres y PARLATINO, 2015: 6) apunta a la creación de un estado inclusivo donde se ramifiquen relaciones equitativas de género, etnicidad, status socio-económico, entre otros. En cuyo marco, la paridad es definida como una:

**Medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado. Entendida como una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática, y a través del impulso del Estado, debería igualmente constituir una aspiración del sector privado, academia, sociedad civil, etc. (ONU Mujeres y PARLATINO, 2015: 9).**

Para lograrlo se plantea la necesidad de hacer tres grandes tipos de reformas: primero, reformas orientadas a lograr un estado inclusivo que asuma su responsabilidad con la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y que adopte las medidas afirmativas necesarias para que hombres y mujeres cuenten con las mismas oportunidades en todos los ámbitos; segundo, la paridad en todas las áreas de gobierno y poderes del Estado y, por último, un modelo paritario de relaciones de poder en los partidos políticos (ONU Mujeres y PARLATINO, 2015: 6).

Por su parte, la CIM ha abordado su trabajo sobre paridad en la región en el marco de una propuesta que contempla dos dimensiones: el acceso y las condiciones en el ejercicio. De acuerdo a la propuesta de la CIM, la paridad debe abordarse desde una perspectiva integral que implica, en primer lugar, el acceso paritario de mujeres y hombres a todas las instituciones del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial) y particularmente a los cargos de poder; desde lo internacional a lo local, y en general, a todas las organizaciones de la vida pública y política, incluyendo a partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones sociales y políticas. En segundo lugar, la paridad debe dirigirse a asegurar que las condiciones en las que las mujeres ejercen sus derechos políticos, están libres de discriminación y violencia. Dichas condiciones se refieren a la violencia política, a la persistencia de la cultura machista al interior de los partidos políticos, a la desigualdad para acceder a financiamiento político, a la discriminación de las mujeres en los medios de comunicación, a las dificultades para conciliar la vida pública con la vida privada, entre otras.

Esta idea de la paridad ha quedado reflejada en la “Declaración sobre Violencia y Acoso Políticos” (2015) adoptada por los Estados parte de la Convención de Belém



do Pará e impulsada por el Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará (MESECVI). En la Declaración, los Estados Parte han reconocido que:

**El problema de la violencia y el acoso políticos contra las mujeres pone de manifiesto que el logro de la paridad política en democracia no se agota con la adopción de la cuota o de la paridad electoral, sino que requiere de un abordaje integral que asegure por un lado, el acceso igualitario de mujeres y hombres a todas las instituciones estatales y organizaciones políticas, y por otro, que asegure que las condiciones en el ejercicio están libres de discriminación y violencia contra las mujeres en todos los niveles y espacios de la vida política.**

Como se observa, existe producción conceptual en términos políticos a nivel supranacional sobre lo que en teoría debería abarcar la paridad. Pero, ¿existe algún diálogo entre el nivel político regional y legal nacional que esté reflejando esta mirada amplia del concepto? ¿Se está tomando en cuenta esta hoja de ruta o por el contrario las dinámicas nacionales que responden a lógicas de poder, peso político y negociación, están haciendo que lo regulado contenga una mirada más acotada del concepto de paridad?

## **2.2 La paridad regulada: ¿Cómo se ha legislado la paridad a nivel nacional?**

En el ámbito de las legislaciones, sobre un total de 18 países latinoamericanos, sólo Guatemala, Venezuela y Uruguay no cuentan en la actualidad con una regulación legal que disponga la adopción de una cuota o una medida de paridad, para cargos de elección popular al Parlamento. Uruguay es un caso particular puesto que, si bien en 2009 reguló una cuota, lo hizo para ser aplicada únicamente en las elecciones de 2014. Y fue justamente a partir de 2009, cuando cinco países -Costa Rica y Ecuador en 2009, Bolivia en 2010, Nicaragua en 2012 y México en 2014- avanzaron hacia la regulación legal de la paridad (50-50) en la composición de las nominaciones electorales a ser inscritas en la competencia electoral.

Este avance se dio a través de dos tipos de procesos; ya sea mediante un “cambio progresivo” o como “una medida excepcional” (Freidenberg y Lajas García, 2015). En la primera categoría se incluyen Costa Rica, Ecuador, Bolivia y México, que antes de establecer la paridad, regularon desde la década de los años 90, disposiciones en materia de cuotas, cuyo diseño fueron fortaleciendo a través del incremento de los porcentajes sancionados, del reforzamiento de su diseño (estableciendo, por ejemplo, mandatos de posición), de la eliminación de las excepciones y del endurecimiento y precisión de sanciones en casos de



incumplimiento. Por el contrario, Nicaragua pasó directamente de no contar con ninguna medida afirmativa de carácter legal, a sancionar directamente la paridad.

Sin embargo, su excepcionalidad tiene matices, puesto que un antecedente importante es el hecho de que tres partidos contaran en sus estatutos con cuotas voluntarias. Es el caso del Partido Liberal Constitucionalista (cuota combinada de 40% para mujeres y jóvenes), la Alianza del Movimiento Renovador Sandinista (al menos 40%) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional, que en 1996 reguló una cuota del 30% (Samqui, 2008:8); este partido estaba en el gobierno y tenía mayoría en el Congreso cuando en 2012 se aprobó la paridad para los cargos municipales. Posteriormente, en 2014 se reguló la paridad para la elección de cargos parlamentarios y al PARLACEN.

Son casos particulares los de Honduras y Panamá, aunque ambos han regulado un porcentaje del 50%, esto se aplica a las elecciones primarias (internas) de los partidos y no a las nominaciones a ser inscritas en el proceso electoral. Al menos en el caso panameño, esto representa una gran debilidad en el diseño de la disposición regulada puesto que, si bien en 2012, mediante una reforma al Código Electoral se elevó el porcentaje del 30% al 50%, se mantuvo su aplicación en unas elecciones internas cuyos procedimientos son manejados con total discrecionalidad por los partidos políticos y en los que hay además una válvula de escape: la Secretaría de la Mujer puede acreditar la imposibilidad de reunir el número de mujeres requerido para ser postuladas (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional, 2015).

Dicho esto, se puede afirmar que a diferencia de las miradas amplias predominantes en el plano político regional, el enfoque predominante en lo nacional ha sido una regulación de una paridad político-electoral especialmente centrada en el acceso paritario a los cargos de representación popular, en menor medida referida al reparto del poder partidario en sus máximas instancias, y aún más excepcionalmente, aplicada a los cargos de designación de la función pública. Es decir, se han regulado solo algunas de las diversas dimensiones a las que se hace referencia en los Consensos Regionales y en la “Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria” (ONU Mujeres y PARLATINO). Una revisión de la regulación en los cuatro países que la han constitucionalizado -Bolivia, Ecuador, México y Nicaragua- revela, por ejemplo, que solo en el caso boliviano la paridad fue incorporada como un principio de la democracia, aunque con una redacción algo ambigua al señalar que la forma de gobierno adoptada

**Se puede afirmar que a diferencia de las miradas amplias predominantes en el plano político regional, el enfoque predominante en lo nacional ha sido una regulación de una paridad político-electoral especialmente centrada en el acceso paritario a los cargos de representación popular.**





es “democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (art. 11.1).

Por su parte, solo las Constituciones de Ecuador y Bolivia, además de establecer la aplicación de la paridad para los cargos de elección popular y para las instancias de dirección y decisión de los partidos políticos, la extienden a otros cargos de la función pública. En el caso de Ecuador se han establecido normas específicas y obligatorias, sólo para la integración paritaria del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, únicas instancias donde se ha aplicado (Goyes, 2013). En el caso de Bolivia, existen previsiones que apuntan a la paridad en otros poderes del Estado, como el Ejecutivo, el Judicial y el Electoral (Choque Aldana, 2013).

Otro punto interesante respecto del caso ecuatoriano es su carácter excepcional en el sentido que es el único que a través de las normas reguladas concibe la paridad como “un medio para la transformación del sistema patriarcal a través de la representación de las mujeres” (Goyes, 2013:82). Razón por la cual, dicha Constitución incorpora medidas como la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el trabajo doméstico y las obligaciones familiares, estableciendo la licencia por paternidad o la obligación del Estado de promover un régimen laboral que provea servicios de cuidado infantil para que las personas puedan desempeñar adecuadamente sus tareas laborales (Ob. Cit.: 2013).

**A nivel legal, se pueden encontrar legislaciones más integrales que han incorporado la paridad vinculándola a los derechos fundamentales de participación política e igualdad y no discriminación, o como un principio democrático.**

A nivel legal, se pueden encontrar legislaciones más integrales que han incorporado la paridad vinculándola a los derechos fundamentales de participación política e igualdad y no discriminación, o como un principio democrático. El ejemplo en el primer caso es la legislación costarricense, cuyo Código Electoral reformado señala que “la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa al amparo de los principios de igualdad y no discriminación (...) que se regirá por el principio de paridad (...)” (art. 2). Ejemplo de lo segundo es la Ley del Régimen Electoral de Bolivia que establece la Equivalencia como uno de los principios de la democracia intercultural, en virtud de la cual la democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos aplicando la paridad y alternancia para todos los cargos de gobierno y de representación, elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas y en los procedimientos propios de los pueblos indígenas (Ley 26 art. 2).



El resto de las legislaciones abordan el tema desde un enfoque de representación política, o más específicamente relacionado con la democratización de las funciones de los partidos políticos, pero siempre centrados en las nominaciones electorales, lo que también se repite en las legislaciones más integrales anteriormente mencionadas. Dicho esto, es importante destacar que, en el diseño de las medidas paritarias legisladas para cargos al parlamento, en la mayoría de los casos las nuevas regulaciones han incorporado medidas para corregir algunas de las deficiencias que se observaron tanto en la regulación como en la aplicación de las cuotas. Entre las debilidades de la regulación se pueden mencionar un diseño deficiente de las disposiciones sobre cuotas o el no haber tomado en cuenta la interacción con determinados componentes del sistema electoral que limitaban su efectividad para lograr un mayor número de mujeres electas. Y, respecto de su aplicación, la debilidad de las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento, o la falta de voluntad de los partidos políticos para cumplirlas.

Es por ello que las nuevas medidas de paridad contemplan el establecimiento de sanciones firmes, en casos de incumplimiento y la regulación de mandatos de posición -en específico la alternancia- debido a la necesidad de ubicar a las mujeres en lugares elegibles en particular cuando las listas son cerradas y bloqueadas, pero también cuando son cerradas y desbloqueadas y abiertas, para desde lo simbólico, visibilizar por igual las candidaturas de hombres y mujeres. En ese sentido, como se observa en la Tabla 1, de los cinco países que han legislado la paridad, cuatro han regulado como sanción la no inscripción de la lista en caso de incumplimiento, siendo Nicaragua un caso excepcional de ausencia de sanción. Y todos los países han establecido como mandato de posición la alternancia, incluso Ecuador cuyo sistema electoral conocido como Panachage, permite al elector votar por los candidatos de una sola lista o de varias listas diferentes hasta completar el número permitido con lo cual el orden de prelación en las nominaciones puede ser modificado por el electorado (Nohlen, 1994; IDEA Internacional, 2007; Pachano, 2008).

**Tabla 1.** Regulación de cuota y paridad en países de América Latina

País	Elecciones legislativas					
	Año de aprobación/ año de última reforma	Porcentaje (mínimo) legal vigente		Tipo de sanción	Mandato de ubicación	Restricciones
		Cámara Baja/Única	Cámara Alta			
Argentina	1991/2000	30	30	Modificación de lista	Ubicación con posibilidad de ser electas	N.A.
Bolivia	1997/2009	50	50	No inscripción	Alternancia	N.A.
Brasil	1995	30	No existe	No existe	No existe	N.A.
Colombia	2011	30	30	No existe	No existe	Aplicable solo a circunscripciones que elijan 5 o más curules
Costa Rica	1996/2009	50	N. A.	No inscripción	Alternancia	N.A.
Chile	2015	40	40	No inscripción	No existe	Aplicable solo a próximas cuatro elecciones parlamentarias
Ecuador	2009	50	N. A.	No inscripción	Alternancia	N.A.
El Salvador	2013	30	N. A.	Multa	No existe	Vigente en cinco elecciones a la Asamblea Legislativa y consejos municipales y en cuatro al Parlamento Centroamericano
Honduras	2000/2012	50	N. A.	No existe	No existe	Aplicable a elecciones internas
México	1996/2014	50	50	No inscripción	Alternancia	N. A.
Nicaragua	2012	50	N. A.	No existe	Alternancia	N. A.
Panamá	1997/2012	50	N. A.	No existe	No existe	Aplicable a elecciones internas. Se puede incumplir si la Secretaría de la Mujer acredita que no se puede alcanzar el número de mujeres previsto.
Paraguay	1996/2008	20	20	No inscripción	1 de cada 5	Aplicable a elecciones internas
Perú	1997/2000	30	N. A.	No existe sanción explícita	No existe	N.A.
Dominicana República	1997/2000	33	No existe	Anulación de la lista	No existe	N.A.

N.A. = No aplica. Fuente: Actualización a 2016 de Llanos y Roza, 2015

En los casos de Bolivia y México que cuentan con sistemas mixtos de elección de sus cámaras bajas (que combinan sistemas de representación proporcional y mayoritaria) la solución ha sido en ambos casos que en el 50% de las candidaturas titulares y suplentes en circunscripciones uninominales sea obligatorio postular mujeres (Choque Aldana, 2013 y Peña Molina, 2016). Este fue un primer avance



hacia la regulación de lo que se denomina paridad horizontal que, según Bareiro y Soto (2015:16) implica “contar con la misma cantidad de hombres y mujeres como cabezas de listas, o si se trata de elecciones uninominales contar con la misma cantidad de hombres y mujeres como candidatos o candidatas por territorio o por sector político que presenta candidaturas.” Además, México ha incluido en su regulación electoral lo que se conoce como la “suplencia por género” que implica que las candidaturas titulares y suplentes sean del mismo sexo. También ha establecido la prohibición de que los partidos postulen exclusivamente a hombres o mujeres en aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en la elección anterior (“distritos perdedores”) y la obligatoriedad de hacer públicos los criterios de selección de las candidaturas y que sean objetivos y aseguren condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

Pero además de la regulación legal es importante destacar el rol que está jugando la justicia electoral y constitucional en la permanente re-configuración e interpretación de los alcances de la paridad en los procesos electorales. En particular, debe destacarse el accionar de los Tribunales de Costa Rica y México. En el primer caso, si bien en virtud de las facultades interpretativas de la normativa electoral de las que goza el Tribunal Supremo de Elecciones, este había jugado un rol clave para mejorar la institucionalidad que protege el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y llenar los vacíos legales en la aplicación de la cuota y luego de la paridad (Torres García, 2008), no había llegado, cuando se le planteó esta cuestión, a interpretar a través de jurisprudencia previa que la paridad legislada en dicho país alcanzaba a ser aplicable a los encabezamientos de las listas (paridad horizontal).

Ello básicamente, porque la legislación costarricense tenía una disposición específica que señalaba que el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito, debía ser definido por cada partido político (Ley 8765 artículo 148). Sin embargo, en 2016, el Tribunal Constitucional de Costa Rica emitió una sentencia declarando inconstitucional la jurisprudencia previa, por lo que a través de la Resolución 3603-E8-2016, el Tribunal Supremo de Elecciones revisó sus interpretaciones previas rectificando y señalando que:

La paridad solo puede materializarse con su aplicación extensiva al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputaciones, de manera que ello pueda traducirse en posibilidades reales y efectivas para que la mujer se inserte en condiciones de igualdad en la integración final de la Asamblea Legislativa (...) Así, se potencia el imperativo de acceso pleno de la mujer a cargos públicos de decisión, todo en punto a enriquecer la democracia, proceso con el cual este Tribunal siempre ha estado comprometido.



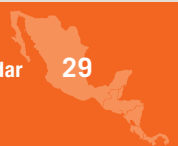
Asimismo, para las elecciones a nivel municipal en México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de recursos de impugnación presentados ante diferentes tribunales estatales electorales, en los que las candidatas reclamaban la integración paritaria de las candidaturas a Presidencias Municipales, dispuso, sentando jurisprudencia, que sobre el total de municipios existentes en cada entidad federativa, era obligatorio postular a un 50% de hombres y 50% de mujeres (Peña Molina, 2016). No es, en todo caso, la primera vez que dicho Tribunal ha emitido sentencias garantistas en materia de ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Ya en 2011, cuando aún regía una cuota del 40% que exceptuaba de su aplicación a las candidaturas a la cámara baja, que se elegían en procesos democráticos internos, el Tribunal a través de la sentencia 12624 estableció el cumplimiento de la cuota en todas las listas eliminando dicha excepción (Llanos y Roza, 2015; Peña Molina, 2016).

**Es de destacar el caso de Nicaragua, que además de aplicarla a los Consejos Municipales, ha regulado que en el caso del Alcalde y Vice Alcalde, el binomio debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género lo que implica significa que ya sea el Alcalde o el Vice Alcalde deberá ser mujer.**

Por último, se debe señalar que todos los países que la han regulado, han extendido la paridad a otros niveles de elección popular sub-nacional. Por ejemplo, a nivel municipal, que es común a todos ellos. Es de destacar el caso de Nicaragua, que además de aplicarla a los Consejos Municipales, ha regulado que en el caso del Alcalde y Vice Alcalde, el binomio debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género lo que implica que ya sea el Alcalde o el Vice Alcalde deberá ser mujer. Y en el caso de Ecuador, en el nivel provincial (nivel intermedio entre lo regional y lo cantonal/municipal) se ha regulado que los cargos de Prefectura y Vice-prefectura se presenten en binomios paritarios; es decir que si a la Prefectura se presenta una candidatura masculina, la candidatura a la Vice-prefectura debe ser femenina y viceversa.

En los niveles intermedios y locales el desafío ha sido particular en los casos de países federales como México, donde los estados tienen autonomía para la regulación de sus propias reglas electorales y de selección de autoridades estatales. En este país, antes de la constitucionalización de la paridad a nivel federal en 2014, cinco estados (Sonora, Chihuahua, Tlaxcala, Colima y Chiapas) ya la habían regulado para congresos locales y ayuntamientos y, en la actualidad, el país se encuentra en un proceso de armonización legislativa por mandato constitucional para que la paridad aplique a nivel de entidad federativa (Peña Molina, 2016).

En suma, son varios los avances que se están experimentando en materia de paridad político-electoral, definida en términos de avances hacia un acceso 50-50



a los cargos, en virtud de la legislación que viene siendo aprobada y en base a la interpretación hecha por los Tribunales al momento de su aplicación. Pero, ¿cuál ha sido el impacto cuantitativo de estas medidas? ¿Están llegando más mujeres a los cargos electos en los poderes legislativos? ¿La paridad regulada está superando el impacto cuantitativo de las cuotas?

### 3. La aplicación de la paridad electoral: ¿Qué dicen los datos?

#### 3.1 Una mirada panorámica a América Latina: Avances sí, pero también estancamientos y retrocesos

Hoy día, las Américas<sup>2</sup> es la segunda región del mundo con más mujeres parlamentarias. Esta situación se da desde 2008 (IPU, 2016).

**Tabla 2. Mujeres parlamentarias, promedio mundial y promedios regionales, Cámaras Bajas, 2016**

Región	Porcentaje de mujeres parlamentarias
Países nórdicos	41,1%
Américas	27,7%
Europa, OSCE (incluyendo países nórdicos)	25,8%
Europa, OSCE (excluyendo países nórdicos)	24,3%
África Sub-sahariana	23,1%
Asia	19,2%
Países Árabes	18,4%
Pacífico	13,5%
Promedio mundial	22,8%

Fuente: Unión Inter-Parlamentaria, datos a 1 de junio de 2016

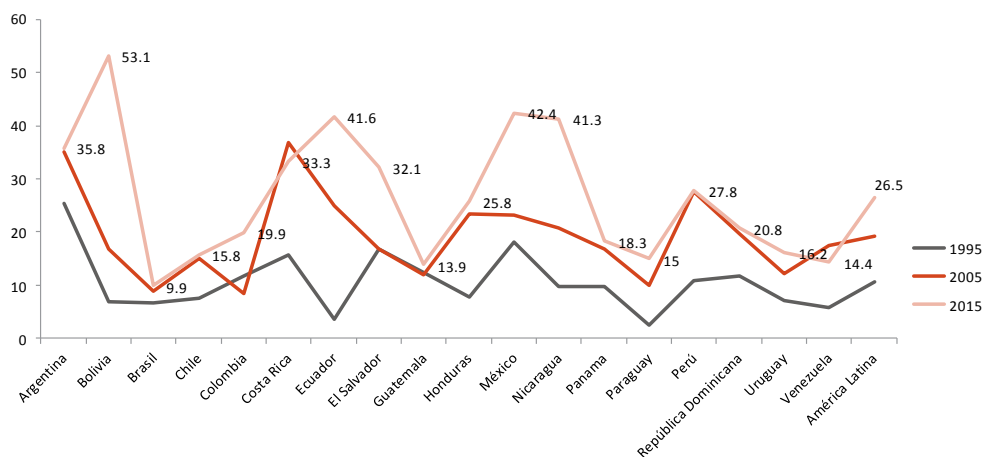
En América Latina el número de mujeres electas en Cámara Baja ha aumentado significativamente entre 1995 y 2015. Sin embargo, también se observa que algunos países están estancados y también hay retrocesos. El gráfico 1 muestra los promedios de mujeres electas (en porcentaje) en las Cámaras Bajas de 18 países latinoamericanos en las elecciones celebradas alrededor de los años 1995, 2005 y 2015, así como el promedio regional para cada año. Alrededor de 1995 el promedio regional de mujeres parlamentarias fue del 10,6%. Este promedio prácticamente se duplicó alrededor de 2005 alcanzando un 19,2%. En 2015, la representación de mujeres en los legislativos ascendió al 26,5%, el porcentaje más alto de participación de mujeres electas en cámaras bajas en la

<sup>2</sup> La región denominada "Las Américas" está conformada por los países de América del Norte, los países del Caribe y los países de América Latina.

historia de la región. El mayor incremento de mujeres electas se dio entre los años 1995-2005, período en el que la mayoría de países adoptaron cuotas de género para el ámbito electoral.

Una mirada por países revela un aumento significativo de la representación de las mujeres alrededor de 2015, en aquellos países que han adoptado la paridad electoral. La mayoría de éstos, registran porcentajes superiores al 40%: Bolivia (53,2%), Ecuador (41,6%), México (42,4%) y Nicaragua (41,3%). Entre ellos, se destaca Bolivia, el país con la proporción más alta de mujeres parlamentarias en la región, y uno de los dos únicos países del mundo que supera la meta del 50% (IPU, 2016). En el ranking mundial de mujeres parlamentarias que elabora la IPU, a junio de 2016, Bolivia, Ecuador, México y Nicaragua están entre los trece primeros países del mundo con más mujeres parlamentarias.

**Gráfico 1. Promedio de mujeres en Cámaras Bajas, países de América Latina, alrededor de 1995, 2005 y 2015 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión Inter-Parlamentaria (consultada en julio de 2016). Para el caso peruano, datos extraídos de [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

En el año 2015 se observa que persisten importantes desafíos en más de la mitad de los países de la región, los cuales registran porcentajes de mujeres electas menores al 30%: Brasil (9,9%); Guatemala (13,9%); Venezuela (14,4%); Paraguay (15%); Chile (15,8%); Uruguay (16,2%); Panamá (18,3%); Colombia (19,9%); República Dominicana (20,8%); y Honduras (25,8%). De 1995 a 2015, los países en los que menos ha aumentado el número de mujeres parlamentarias son Guatemala y Brasil. Asimismo, en el último decenio (2005-2015) dos países han registrado retrocesos respecto al número de mujeres electas: Costa Rica y Venezuela.



### 3.2 La paridad en candidaturas electorales: Una medida que ha logrado el número más alto de mujeres parlamentarias en la historia de la región

Actualmente hay cinco países que han sancionado normas de paridad de mujeres y hombres en las candidaturas a elecciones a cargos de elección popular (Ecuador, Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua) y dos países (Panamá y Honduras) han regulado un 50-50% que se aplica en los procesos de nominación en los procesos internos de los partidos políticos. En el nivel estatal, la paridad no se ha aplicado aún en Nicaragua y tampoco en Honduras, razón por la cual estos dos países no se han incluido en este breve análisis sobre el impacto de la paridad.

La Tabla 3 muestra que la aplicación de la paridad a las candidaturas a ser inscritas para cargos de elección popular ha logrado el número más alto de mujeres electas en comparación con las cuotas, en la historia de la región. Hasta el momento, la paridad electoral es la medida que ha logrado superar las metas del 40% y el 50% de mujeres parlamentarias.

En Ecuador, la paridad se aplicó por primera vez en la elección a la Asamblea Constituyente en el año 2007, cuando se logró el porcentaje más alto de mujeres electas hasta ese momento: 34,6%. Sin embargo, en las siguientes elecciones, realizadas en 2009, el porcentaje de mujeres electas —también con paridad— descendió al 32,3%. Entre las razones que se han apuntado para explicar este descenso está la reducción del tamaño de las circunscripciones electorales (las dos provincias más grandes se convirtieron en cuatro) y la existencia de un partido que había sido hegemónico en elecciones anteriores pero cuya influencia disminuyó en 2009, y con ello, también el número de mujeres electas que este partido aportaba.

**En Ecuador, la paridad se aplicó por primera vez en la elección a la Asamblea Constituyente en el año 2007, cuando se logró el porcentaje más alto de mujeres electas hasta ese momento: 34,6%.**

El voto que no apoyó al partido principal se fragmentó entre los partidos minoritarios, de modo que allí donde se obtuvieron unos pocos escaños, éstos fueron ocupados en su mayoría por hombres ya que ellos encabezaban de forma predominante las listas (Goyes Quelal, 2013). En las elecciones de 2013, las últimas que se han celebrado hasta la fecha, se logró un 38,3% de mujeres electas, la proporción más alta de mujeres parlamentarias que se ha registrado en el país hasta hoy. En el contexto ecuatoriano, es importante mencionar que, tanto en las elecciones de 2007 como en las elecciones de 2013, las investigaciones han mostrado que la ciudadanía mayoritariamente votó por una lista completa antes que por candidaturas de listas diferentes, estrategia que permitió respetar



la integración paritaria de las nominaciones frente a la incertidumbre que genera el tipo de lista abierta y desbloqueada, que es el que rige en el país (Archenti y Tula, 2014). Además, en 2013 el partido Alianza País ganó la mayoría absoluta (100 escaños de un total de 137 escaños) hecho que también contribuyó a la elección de más mujeres al no fragmentarse el voto entre los distintos partidos y movimientos políticos que concurren en aquella elección. Desde el momento de la elección a la actualidad, el porcentaje de mujeres electas ha aumentado hasta el 41,6% (IPU, 2016), después de que algunos assembleístas se postularan como candidatos en las elecciones municipales de 2014, y sus cargos fueran asumidos por suplentes mujeres.

Por su parte, Bolivia logró en las elecciones de 2014 un record histórico en la región en cuanto al número de mujeres electas en la Cámara Baja: un 53,1%, y pasó a ser el segundo país con más mujeres parlamentarias en el mundo. Este porcentaje supone un aumento de 30,8 puntos, con respecto a las elecciones anteriores (2009), cuando el porcentaje de mujeres electas fue del 22,3%. Sin embargo, en la elección del 2009 ya se había aplicado

**Bolivia logró en las elecciones de 2014 un record histórico en la región en cuanto al número de mujeres electas en la Cámara Baja: un 52,1%, y pasó a ser el segundo país con más mujeres parlamentarias en el mundo**

la paridad pero únicamente a las circunscripciones plurinominales. En las circunscripciones plurinominales el porcentaje de mujeres electas alcanzó el 47,5%, sin embargo, en las circunscripciones uninominales —en las que no aplicaba la paridad— el porcentaje de mujeres electas fue del 20,2% y en las circunscripciones especiales del 9,4%. Asimismo, la cuestión del encabezamiento de las candidaturas, ocupadas sobre todo por hombres, es otro factor que explica el resultado en 2009. En las elecciones al Senado en el mismo año, debido a que este está conformado proporcionalmente por circunscripciones plurinominales, el número de senadoras electas fue del 44,8% (Choque Aldana, 2013).

En Costa Rica la aplicación de la paridad en el nivel estatal (2014) dio como resultado un porcentaje de mujeres electas del 33,3%. Este porcentaje significó un retroceso respecto a los resultados de la elección anterior (2010), precisamente cuando se alcanzó el máximo histórico en el país con el 38,5% de mujeres electas producto de la aplicación de una cuota del 40%. Los resultados en Costa Rica pueden explicarse por dos factores principales. En primer lugar, por la fragmentación del sistema de partidos y el tamaño de las circunscripciones (pequeñas). Segundo, por la nominación predominante por parte de los partidos de hombres para encabezar las candidaturas electorales. En todo caso, el revés costarricense tuvo consecuencias: como ya se ha visto, la paridad se ha ampliado a los encabezamientos de las candidaturas.



A este respecto, es importante considerar los trabajos de Archenti y Tula que sostienen que “si bien las leyes de paridad permiten superar muchas dificultades que presentan las cuotas, también se enfrenta a barreras semejantes, en particular las que imponen los sistemas electorales” (Archenti y Tula, 2013: 2). Las autoras señalan que la paridad soluciona algunos de los problemas que enfrentaban las cuotas. Primero, porque la paridad aumenta el porcentaje al 50% tomando como referencia la proporción que representan las mujeres en la población (superando así los porcentajes más bajos y aleatorios establecidos en las leyes de cuotas), y porque se acompaña del mandato de posición (alternancia). Sin embargo, la aplicación efectiva de las normas paritarias también está condicionada por el sistema electoral, en concreto, por el tamaño de la circunscripción (favorecida con magnitudes de distritos grandes); el tipo de lista (favorecida por la opción de lista cerrada y bloqueada frente a modalidades desbloqueadas o abiertas), y el sistema de elección (favorecida por un sistema de representación proporcional que redundaría en la elección de más mujeres).

En México, las elecciones a la Cámara de Diputados del Congreso celebradas en junio de 2015 resultaron en un porcentaje de mujeres electas del 42,48%, el porcentaje más alto de mujeres diputadas que se ha logrado en el país. Como se observa en la Tabla 3, la participación de mujeres en la Cámara de Diputados ha aumentado significativamente desde 1997, notándose el impacto de las medidas de acción afirmativa (cuotas) y de la paridad en las dos últimas elecciones, respectivamente. El incremento más significativo se produjo en la elección de 2012, en la que el porcentaje de mujeres pasó del 28,2% anterior al 36,8%, cuando la cuota legal estipulaba la postulación en las candidaturas de al menos el 40% de personas del mismo sexo. Sin embargo, la ambigüedad de la ley facilitó la no aplicación por parte de los partidos políticos y fue por la acción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que los partidos políticos cumplieron la cuota a cabalidad en las elecciones de 2012, como ya se ha explicado.

Nicaragua aplicará la paridad a nivel estatal por primera vez en las elecciones de noviembre de 2016. Sin embargo, debido a la regulación voluntaria de la paridad por parte del partido político que cuenta con mayoría calificada en la Asamblea Nacional, ya es uno de los países de la región con más mujeres parlamentarias. Panamá reguló la paridad en 2012 y rige para las elecciones internas de los partidos políticos hasta las primarias. La adopción de la paridad en las internas de los partidos políticos ha sido fruto de una progresión que se inició en 1999, con la

**En México, las elecciones a la Cámara de Diputados del Congreso celebradas en junio de 2015 resultaron en un porcentaje de mujeres electas del 42,48%, el porcentaje más alto de mujeres diputadas que se ha logrado en el país.**

adopción de una cuota del 30%. Sin embargo, no ha sido muy efectiva, pues hasta el día de hoy el país no ha superado el 20% de mujeres electas al parlamento. Los datos de la Tabla 3 muestran que hasta el 2004 el porcentaje de mujeres parlamentarias electas fue menor al 10%. En las elecciones de 2004 el porcentaje se incrementó ligeramente hasta el 16,7%, no obstante, en las siguientes elecciones (2009), el porcentaje de mujeres electas disminuyó hasta el 8,5%. Finalmente, en las últimas elecciones (2014) el porcentaje de mujeres electas ascendió al 19,3%. Una investigación reciente sobre la participación política de las mujeres en el país señala las debilidades de la regulación panameña: solamente se aplica a las elecciones internas, no establece mandato de posición, ni sanciones al incumplimiento (Roquebert, 2015).

En base a estas experiencias, cabe preguntarse ¿qué diseño normativo ha funcionado mejor en la práctica? La Tabla 3 muestra que la paridad aplicada a las candidaturas electorales a ser inscritas ha sido la política que ha logrado un número más alto de mujeres electas en las Cámaras Bajas en la región. Por otro lado, se observa que la aplicación de la paridad en las elecciones internas de los partidos políticos en Panamá (2015), no ha supuesto un aumento relevante del número de mujeres electas, en comparación con los países que han adoptado la paridad en las candidaturas electorales.

**Los resultados en los diferentes países y elecciones muestran que los límites a la paridad provienen fundamentalmente del grado de compatibilidad de la medida con el sistema electoral, así como del compromiso de los partidos políticos con la paridad.**

Los resultados en los diferentes países y elecciones muestran que los límites a la paridad provienen fundamentalmente del grado de compatibilidad de la medida con el sistema electoral, así como del compromiso de los partidos políticos con la paridad. Si bien el mecanismo de la alternancia limita la posibilidad de que las mujeres se acumulen en posiciones no elegibles, se ha visto como el problema de los encabezamientos de las candidaturas, ocupados casi siempre por varones, ha disminuido el impacto del mandato paritario.

A pesar de los obstáculos, también se ha visto que la paridad funciona para incrementar significativamente el número de mujeres en los parlamentos. Así, a los argumentos que se han establecido a favor de la paridad desde la Declaración de Atenas, en los acuerdos políticos regionales, en las leyes paritarias nacionales y en las sentencias de las cortes electorales, se añade un nuevo argumento derivado de la implementación de la paridad: en la medida que se aplique en las candidaturas electorales a ser inscritas, y con un diseño adecuado, es la política que ha logrado el número más alto de mujeres electas en la historia de la región.



**Tabla 3.** Porcentaje de mujeres parlamentarias en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá, 1993-2015

País	Elección	Total integrantes Cámara Baja	Total Mujeres	% Mujeres
<b>Bolivia</b>	1993	130	9	6,9%
	1997	130	15	11,5%
	2002	130	24	18,5%
	2005	130	22	16,9%
	2009	130	29	22,3%
	2014	130	69	53,1%
<b>Costa Rica</b>	1994	57	9	15,8%
	1998	57	11	19,3%
	2002	57	18	31,6%
	2006	57	20	35,1%
	2010	57	22	38,6%
	2014	57	19	33,3%
<b>Ecuador</b>	1996	82	3	3,7%
	1998	121	21	17,4%
	2002	100	16	16,0%
	2006	100	25	25,0%
	2009	124	40	32,3%
	2013	137	53	38,7%
<b>México</b>	1997	500	71	14,2%
	2000	500	80	16,0%
	2003	500	113	22,6%
	2006	500	113	22,6%
	2009	500	141	28,2%
	2012	500	184	36,8%
	2015	498	211	42,4%
<b>Panamá</b>	1994	72	7	9,7%
	1999	72	7	9,7%
	2004	78	13	16,7%
	2009	71	6	8,5%
	2014	57	11	19,3%

Fuente: Elaboración propia con datos de la IPU, consultado en junio de 2016.

#### 4. Hacia la paridad desde una perspectiva integral: Más allá de lo electoral ¿cuánto hemos avanzado?

Como se ha venido señalando, en la mayoría de los países latinoamericanos la solución al problema de la sub-representación de las mujeres en la vida política se ha enfocado fundamentalmente a favorecer su acceso a los cargos de elección popular a través de la adopción de leyes en el ámbito electoral que han obligado a los partidos políticos a aplicar cuotas de género y, más recientemente, la paridad. Pero, la respuesta de los Estados desde la legislación ha sido más limitada en otros ámbitos de los derechos políticos. La agenda de políticas para procurar el acceso de las mujeres a instituciones estatales y otros espacios de la vida política, así como para asegurar que su vida pública se desarrolle sin discriminación ni violencia de género, tiene todavía recorrido por delante. Dicho esto, en los años recientes algunos países han adoptado medidas legislativas que han ampliado el foco de acción.

En cuanto a las medidas para favorecer el acceso de las mujeres a las instituciones del Estado, se ha visto que solamente Ecuador y Bolivia han ampliado el alcance de la paridad a otras instituciones estatales, más allá de los legislativos. También se ha visto como algunos países han regulado la paridad en el ámbito local, pero hay un vacío regulatorio en relación a los cargos gubernamentales en el plano internacional.

En cuanto a la situación en las organizaciones políticas y de la sociedad civil, los avances más importantes se han dado en el marco de los partidos políticos. De acuerdo con una investigación elaborada por Llanos y Roza (2015), entre 2009 y 2012, nueve países de la región han adoptado medidas para promover la participación de mujeres en sus máximos órganos de dirección. Aunque de éstos países, solo Costa Rica, Ecuador y Honduras han establecido la obligación de una composición paritaria de las directivas, mientras que el resto de países aplican la medida a las nominaciones para dichos cargos. Solamente tres países contemplan sanciones frente a su incumplimiento (Costa Rica, Ecuador y Uruguay). En cuanto a las organizaciones sindicales, Costa Rica ha dado un paso importante legislando en 2015 la obligatoriedad de integrar de forma paritaria las juntas directivas de estas organizaciones.



**Tabla 4. Países con ley de cuotas o paridad para cargos de dirección partidaria**

País	Año de aprobación	Porcentaje mínimo	Aplicable a	Sanciones por incumplimientos
<b>Argentina</b>	2009	30	Lista	No
<b>Bolivia</b>	2010	50	Lista	No
<b>Costa Rica</b>	2009	50	Composición	Sí
<b>Ecuador</b>	2008	50	Composición	Sí
<b>Honduras</b>	2012	30	Lista y Composición	No
<b>Panamá</b>	2006	50	Lista	No
<b>Paraguay</b>	1990	20	Lista	No
<b>Perú</b>	2003	30	Lista	No
<b>Uruguay</b>	2009	33	Lista	Sí

Fuente: Tomado de Llanos y Roza, 2015.

Por otro lado, algunos países han avanzado en lo que podemos denominar “segunda generación de acciones afirmativas” con medidas orientadas a promover la igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos políticos de mujeres y hombres, particularmente en el ámbito del financiamiento político y de la violencia política. Así, en los últimos años, se está incrementando el número de países que han adoptado disposiciones encaminadas a promover la participación política de las mujeres a través de la asignación de recursos públicos.

Estas políticas han cubierto tres modalidades (CIM e IDEA Internacional, 2013): (i) las que obligan a los partidos políticos a destinar un porcentaje del financiamiento público que reciben a la capacitación y el fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres (Brasil, Costa Rica, Colombia, Honduras, México y Panamá); (ii) las que establecen incentivos para la elección de mujeres de modo que los partidos políticos reciban una bonificación en función del número de mujeres electas (Colombia y Chile); y (iii) las que establecen una modalidad de financiamiento indirecto a través de la obligación de asignar una parte del tiempo de los medios de comunicación para las mujeres candidatas (Brasil).

A pesar de la importancia estratégica de estas medidas, se desconoce cómo están funcionando en la práctica. En México, donde más se ha avanzado en la fiscalización del uso del financiamiento etiquetado de género, fue el movimiento organizado de mujeres en alianza con mujeres parlamentarias, quienes solicitaron al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) información sobre los gastos de los partidos políticos en este rubro (Llanos y Roza, 2015). El informe realizado descubrió el uso indebido de estos recursos y dio pie a la reforma del Reglamento de

**algunos países han avanzado en lo que podemos denominar “segunda generación de acciones afirmativas” con medidas orientadas a promover la igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos políticos**

**La Declaración toma en cuenta la “Ley No 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres” del Estado Plurinacional de Bolivia (2012), una ley pionera en el mundo y la única que aborda este problema en América Latina a nivel nacional.**

Fiscalización. Pero se desconocen cuestiones básicas como ¿qué interpretan los partidos por el fortalecimiento de liderazgos políticos de las mujeres? ¿Qué tipo de acciones están implementando? ¿Están sirviendo para fortalecer los liderazgos políticos de las mujeres? Preguntas que no son menores, considerando, por ejemplo, que para el año 2015 estos recursos ascendieron a US\$8 millones, de acuerdo a la información del Instituto Nacional Electoral (INE) mexicano.<sup>3</sup>

Por otro lado, la violencia política contra las mujeres es un tema que ha ido ganando peso en la agenda política regional desde que la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) diera nombre propio por primera vez a este problema a inicios de la década de 2000. Una muestra de ello es que la Sexta Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará adoptó, en octubre de 2015, el primer acuerdo regional íntegro en esta cuestión, la “Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos” que entre otros, reconoció que “la mayor visibilidad de esta violencia y/o acoso político contra las mujeres está vinculada al aumento de la participación política de las mujeres, en particular en los cargos de representación política, que a su vez, es consecuencia de la aplicación de cuotas de género y de la paridad, medidas que han sido adoptadas por un número importante de países de las Américas”.

Asimismo, en dicha Declaración los Estados acuerdan “impulsar la adopción, cuando corresponda, de normas, programas y medidas para la prevención, atención, protección, erradicación de la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, que permitan la adecuada sanción y reparación de estos actos, en los ámbitos administrativo, penal, electoral, tomando en cuenta los instrumentos internacionales aplicables”. La Declaración toma en cuenta la “Ley No. 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres” del Estado Plurinacional de Bolivia (2012), una ley pionera en el mundo y la única que aborda este problema en América Latina a nivel nacional. En México, un país federal, los estados de Baja California, Coahuila, Campeche, Jalisco y Oaxaca, han aprobado reformas a las leyes de violencia contra las mujeres para introducir el concepto de violencia política por razón de género, e incluso se han incorporado acciones penales.

Es necesario continuar con la senda de reformas y adoptar las medidas necesarias para superar los múltiples obstáculos que enfrentan las mujeres en

<sup>3</sup> Para mayor información sobre este dato puede consultarse la página web [http://genero.ife.org.mx/partidos\\_2por100.html](http://genero.ife.org.mx/partidos_2por100.html)



el ejercicio de sus derechos políticos, de acuerdo al mandato de los tratados internacionales, regionales y de las propias leyes nacionales. Por ejemplo, la persistencia de normas sociales que atribuyen a las mujeres el trabajo reproductivo y doméstico es un desafío enorme para su participación política y efectiva. Muestra de ello es que en la mayoría de parlamentos de América Latina no regulan los permisos de maternidad y paternidad (IPU e IDEA Internacional, 2011), de modo que las madres/padres que quieren hacer uso de este derecho de acuerdo a lo establecido en las leyes nacionales, no están habilitadas en su condición de parlamentarias/os.

Finalmente, una aproximación integral a la paridad política debe poner especial atención a las mujeres que tradicionalmente han sido excluidas de la vida política. En este sentido, es notable la ausencia de una mirada que aborde la realización de los derechos políticos de las mujeres de los pueblos indígenas y de las comunidades afro-descendientes. Un primer obstáculo es que no se recogen datos oficiales de participación política desagregados por origen étnico, racial y sexo, que permitan la elaboración de diagnósticos que sirvan de base para la definición de políticas en este ámbito.

## 5. Consideraciones finales

Si tuviéramos que definir en qué momento está la región en materia de paridad, podríamos decir que este concepto se está posicionando, por supuesto, no sin oposición ni obstáculos, como una meta a alcanzar y como una condición necesaria para el ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres. La igualdad ahora se mide desde estándares paritarios. Sin embargo, a nivel conceptual, pese a la existencia de diversos esfuerzos de carácter político-regional por conceptualizarla de una manera muy abarcadora, los avances legislativos están centrados en la regulación de una paridad político- electoral enfocada predominantemente en garantizar un acceso paritario a las nominaciones electorales.

Con esto no queremos decir que alcanzar la regulación de la paridad político-electoral haya sido un proceso sencillo, como tampoco lo fue en su momento regular las cuotas o introducir reformas que mejoraran su diseño e impacto. De hecho, la experiencia de los países que han logrado dar el salto a la paridad nos habla de una serie de factores que han posibilitado que esta progresión se produzca. El primero es lo que Torres García (2013:217) denomina el “acumulado histórico”; el trabajo de las organizaciones de mujeres y feministas en pos del ejercicio igualitario de los derechos de las mujeres que se replica en todos los países y su vigilancia permanente para que ello se materialice y la denuncia cuando esto no ocurra. Este trabajo además ha rendido importantes



frutos en lo político, cuando se han materializado alianzas con mujeres políticas en posiciones parlamentarias con capacidad de impulsar reformas electorales para introducir estas medidas y cuando las propias mujeres políticas han logrado establecer alianzas inter-partidarias para, por encima de los mandatos de sus partidos, adoptar la bandera de la paridad.

**Si tuviéramos que definir en qué momento está la región en materia de paridad, podríamos decir que este concepto se está posicionando, por supuesto, no sin oposición ni obstáculos, como una meta a alcanzar y como una condición necesaria para el ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres.**

El segundo factor, ha sido el piso establecido por las cuotas reguladas legalmente o adoptadas voluntariamente por los partidos políticos que, en varios países, abrieron el camino hacia la paridad en la medida que ayudaron a vencer paulatinamente, resistencias a la incorporación de las mujeres en los espacios de poder. El tercero, el papel preponderante jugado por la institucionalidad en aquellos países que, como Costa Rica y México, cuentan con autoridades electorales con atribuciones lo suficientemente fuertes como para interpretar la legislación electoral, regular su implementación y crear jurisprudencia favorable al ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres, desde una mirada jurídica que incorpora un enfoque de género.

Por último, no ha sido un factor de menor importancia la apertura de “ventanas de oportunidad”, a través de procesos de reforma constitucional o de reformas político-electorales de gran calado, en cuyo marco las mujeres han podido incidir, venciendo diferentes formas de resistencias, para a la par de repensar y refundar el sistema político, introducir en el debate la necesidad de una representación paritaria.

Si la medimos por su impacto cuantitativo, en los países donde se ha aplicado la paridad político-electoral, los datos presentados en este artículo muestran que es la medida que históricamente ha logrado un mayor número de mujeres electas. No es un dato menor en este incremento que el diseño de las propias medidas se haya fortalecido para evitar válvulas de escape producto de una larga experiencia de intentos de incumplimiento o distorsión en la aplicación de las cuotas. En todo caso, algunas limitaciones que se han observado para obtener una paridad de resultado tienen que ver con la compatibilidad de estas medidas con los sistemas electorales en los que se aplican, así como la resistencia de los partidos políticos para asumir la paridad, como lo muestra la tendencia a ubicar predominantemente a hombres en los encabezamientos de las candidaturas.

Sin embargo, tal como señala Caminotti (2016), dada la multidimensionalidad de las barreras que están a la base de las desigualdades de las mujeres, la



paridad (como en su momento las cuotas) presenta limitaciones para remover las diferentes barreras que están en la base de dichas desigualdades, y por tanto, se requieren medidas que excedan la regulación electoral. Es decir, más allá de la paridad político-electoral se requiere una paridad integral que en el plano de lo político establezca una serie de medidas para garantizar las condiciones del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. En esta dirección caminan los esfuerzos ya iniciados para articular una agenda de reformas que aborde, de un lado, el acceso paritario de las mujeres a todas las instituciones estatales y en todos los ámbitos de gobierno incluyendo desde el ámbito internacional al ámbito local, donde los datos indican que existen grandes desafíos para la participación política efectiva de las mujeres; así como también a todas las organizaciones que se ocupan de la vida pública y política, incluyendo las organizaciones sindicales y las organizaciones sociales.

Por otro lado, esta agenda ampliada también debe incluir reformas tendientes a mejorar las condiciones en las que las mujeres ejercen sus derechos políticos, proporcionando soluciones a los obstáculos que históricamente han enfrentado las mujeres para ejercerlos efectivamente, siendo uno de los fines más relevantes, llegar a influir en la toma de decisiones y no solamente estar presentes. Y, más allá del enfoque que se adopta en estas páginas, y que se circunscribe a la vida política, es necesario tener presente que los derechos humanos son interdependientes, en virtud de lo cual, el logro de los derechos políticos de las mujeres está condicionado al ejercicio efectivo de otros derechos, como los derechos económicos, incluyendo la corresponsabilidad de los hombres, del Estado y del sector privado, en la realización del trabajo reproductivo; el derecho a una vida libre de violencia; y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos; entre otros.

**Más allá de la paridad político-electoral se requiere una paridad integral que en el plano de lo político establezca una serie de medidas para garantizar las condiciones del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.**

## 6. Bibliografía

Archenti, Nélica y María Inés Tula (editoras). 2010. Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: Los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales N.º66: 47-68.

Bareiro, Lina y Lilian Soto. 2015. *La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México DF: ONU Mujeres.

Freidenburg, Flavia y Sara Lajas García. 2015. *De la cuota a la paridad: Las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

CIM e IDEA Internacional. 2013. *La apuesta por la paridad: Democratizando el sistema político en América Latina*. Lima: IDEA Internacional.

Llanos, Beatriz y Vivian Roza (editoras). 2015. *Partidos políticos y paridad: Un desafío de la democracia en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Llanos, Beatriz y Marta Martínez. 2016. *¿Qué se ha hecho (y qué no) desde la academia y desde las organizaciones internacionales?: Encuentros y desencuentros en materia de participación política de las mujeres en América Latina, un diagnóstico en construcción*. Artículo presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, Perú, 22 al 24 de julio de 2015.

Marx, Jutta y Jutta Borner. 2011. *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Perú: IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria.

Roquebert, María del C. 2015. *Electoras, pero no elegidas: Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá*. Panamá: PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional.

ONU Mujeres y PARLATINO. 2013. Norma Marco para consolidar la democracia paritaria. Disponible en:

Piscopo, Jennifer. 2016. Gender Balance as Democracy: The Shift from Quotas to Parity in Latin America. *Politics, Groups, and Identities* N.º4: 214-230.



## Instrumentos jurídicos y políticos:

- *Consenso de Brasilia*. 2010. Adoptado por la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf)
- *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. 2013. Adoptado por la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9232.pdf?view=1>
- *Consenso de Quito*. 2007. Adoptado por la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>
- *Consenso de Santo Domingo*. 2013. Adoptado por la Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/PLE\\_Consenso\\_de\\_Santo\\_Domingo.pdf](http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/PLE_Consenso_de_Santo_Domingo.pdf)
- *Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos*. 2015. Adoptada por la Sexta Conferencia de Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Declaracion-ESP.pdf>





## Capítulo 2

# La constitucionalización de la paridad en México: Un camino sin retorno

Blanca Olivia Peña



El 10 de febrero de 2014 se aprobó una profunda reforma político-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que incluyó, como uno de sus ejes fundamentales, el mandato de paridad de género como garantía al principio jurídico de igualdad sustantiva y efectiva. Esta conquista de la ampliación de los derechos políticos de la mujer ha sido reconocida y celebrada con entusiasmo en los ámbitos internacional y nacional a la luz del impacto que ha tenido en recientes comicios; sin embargo, también ha permitido identificar obstáculos, de distinto orden, para garantizar su cabal cumplimiento.

En las siguientes páginas se ofrece un panorama general de la ruta que México siguió para incluir el mandato de paridad al texto constitucional; el papel que desempeñaron distintos grupos o redes de mujeres de la sociedad civil y políticas; las leyes secundarias aprobadas y su contenido; las omisiones más importantes, así como el grado de avance en los procesos de armonización de los marcos regulatorios de los gobiernos subnacionales. También se ofrece un breve análisis de la implementación e impacto que tuvo la aplicación del principio de paridad en los procesos electorales de los ámbitos federal y nacional y de la jurisprudencia vigente en esta materia, para concluir con los retos que aún persisten y las recomendaciones o estrategias que arroja la experiencia reciente en el caso de México.

**El 10 de febrero de 2014 se aprobó una profunda reforma político-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que incluyó, como uno de sus ejes fundamentales, el mandato de paridad de género como garantía al principio jurídico de igualdad sustantiva y efectiva.**

## 1. Contexto

El estatuto político de ciudadanía plena de las mujeres mexicanas data de mediados del siglo XX; fue una conquista tardía con respecto al ámbito internacional,<sup>4</sup> no obstante, constituye el primer antecedente para afirmar que el ejercicio pleno de sus derechos políticos no ha estado exento de obstáculos de distinta índole a lo largo de la historia política contemporánea.

El 17 de octubre de 1953 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo texto de la Carta Magna, así como los cambios en sus Artículos 34 y 115, donde se reconoce el sufragio femenino. La conquista de este derecho fue resultado de la lucha emprendida por las sufragistas mexicanas que por largos años lo habían demandado,<sup>5</sup> pese a que el derecho a votar y ser electas ya había sido ejercido

4 Nueva Zelanda fue el primer país que otorgó el derecho al sufragio femenino en 1893, y en el caso de países de América Latina y el Caribe fue Ecuador, en 1929.

5 Lo anterior fue resultado de la iniciativa de reforma promovida por el Presidente Adolfo Ruiz Cortines en



durante un breve lapso, en elecciones municipales y estatales en cinco entidades federativas, años antes de que se incorporara al texto Constitucional.<sup>6</sup> El estatuto de ciudadanía de las mujeres en México no se tradujo de forma inmediata en una mayor participación en los órganos de representación política en los poderes del Estado, fue en el Poder Legislativo donde se registró una mayor presencia, a diferencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

México es una República Federal compuesta por 32 Estados autónomos en su régimen de gobierno interno.<sup>7</sup> Los Poderes Ejecutivos de la Unión y de los Estados, son nombrados por 6 años sin posibilidad de reelección y se depositan en el Presidente de la República y los Gobernadores/as de cada Estado. En cada entidad federativa los poderes legislativos se componen de una sola Cámara, mientras que el Congreso de la Unión se integra por dos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados (500 miembros) 300 elegidos por el principio de Mayoría Relativa y 200 elegidos por el principio de Representación Proporcional, y la Cámara de Senadores (128 miembros) 64 elegidos por el principio de Mayoría Relativa (una fórmula de 2 candidatos por cada entidad federativa) y 32 asignados a la Primera Minoría (1 para el partido que obtuvo el 2do. lugar en la elección de cada entidad y 32 elegidos por el principio de Representación Proporcional.

Durante el periodo que comprende cuarenta años (1952 a 1992), las mujeres en el Congreso de la Unión estuvieron subrepresentadas, puesto que, si bien hubo una tendencia incrementalista con altibajos entre legislaturas, no se superó el umbral de 12 por ciento del total de curules. Los porcentajes más altos se obtuvieron en el período de 1988 a 1991, en la Cámara de Diputados (LIV Legislatura) con 11.8 por ciento y en el Senado (XX Legislatura) con 15.6 por ciento.

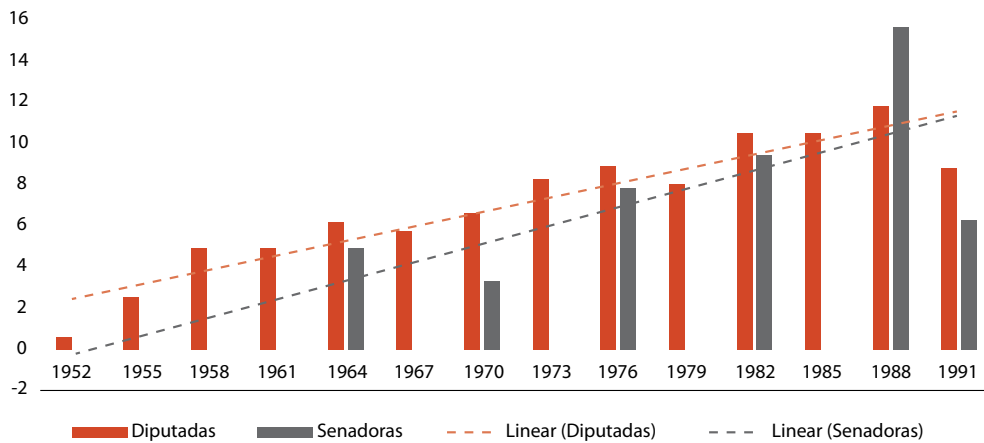
---

respuesta a la demanda que años atrás emprendiera un amplio grupo de mujeres sufragistas organizadas, pertenecientes a distintos sectores sociales, feministas con distintas ideologías políticas. Cfr. Cronología del movimiento en pro de la paridad en México. Cfr. [http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/28119/Cronologia-del-movimiento-en-pro-de-la-paridad-de-gnero#vars!date=1920-06-10\\_02:51:20!](http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/28119/Cronologia-del-movimiento-en-pro-de-la-paridad-de-gnero#vars!date=1920-06-10_02:51:20!)

- 6 Entre 1922 y 1924 en el Estado de Yucatán y durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto, las mujeres pudieron votar en elecciones municipales y al congreso local, lo cual se tradujo en la elección en 1923 de Elvia Carrillo Puerto y Rosa Torres como primera diputada electa y presidenta municipal respectivamente. En el Estado de San Luis Potosí en 1924 y por iniciativa del gobernador Rafael Nieto, se aprobó el voto de la mujer en la entidad; situación similar aconteció en 1925 en los Estados de Tabasco durante el gobierno de Tomás Garrido Canabal y de Chiapas con el gobernador de turno César Córdova, quienes legislaron a favor del derecho al sufragio de la mujer. Para 1936, en el estado de Puebla se reformó el artículo 33 de la Ley Electoral que reconoce el derecho de la mujer a votar en elecciones locales.
- 7 En fecha reciente fue aprobada una reforma constitucional que modificó el estatuto político del Distrito Federal que ahora se denomina Ciudad de México (CDMX) equiparable a una entidad federativa; este año celebró elecciones para integrar el Congreso Constituyente que tiene como principal función la redacción de su Constitución Política, que entrará en vigor en 2018.



**Gráfico 2. México: Porcentaje de diputadas y senadoras 1952-1992**



Fuente: CEAMEG/LXII Legislatura Cámara de Diputados, Dossier; La reforma hacia la paridad: cerrando la brecha y promoviendo el liderazgo político de las mujeres, agosto 2014, México.

## 1.1 El gradualismo de la cuota

El camino que México siguió para revertir la subrepresentación política de las mujeres en el Congreso de la Unión, tuvo su primera expresión en la década de los años noventa; una serie de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),<sup>8</sup> incluyeron, en forma gradual y sucesiva, medidas afirmativas de carácter temporal<sup>9</sup> para asegurar un número más equilibrado de candidaturas entre hombres y mujeres por parte de los partidos políticos.<sup>10</sup> En cada uno de los procesos de reforma efectuados, mujeres

8 El Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), fue el instrumento legal que reglamentaba las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de las y los ciudadanos en México. El COFIPE tuvo vigencia durante catorce años, hasta la reciente reforma Constitucional en materia político-electoral de 2014, en que fue derogado y sustituido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Generales (LGIPP) vigente en la actualidad. El COFIPE experimentó cuatro importantes procesos de reforma en los años 1993, 1994, 1996 y 2007, que impactaron de manera significativa las funciones, integración y atributos del organismo depositario de la máxima autoridad administrativa electoral en México. Actualmente el IFE se denomina Instituto Nacional Electoral (INE) y cuenta con más atribuciones y facultades, por ejemplo, la de vigilancia del funcionamiento de los denominados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) que existen en las 32 entidades federativas incluida la Ciudad de México (CDMX antes Distrito Federal), que sustituyen a los Institutos Estatales Electorales.

9 El término 50 medidas abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas (Comité CEDAW, Recomendación General 25).

10 Cfr. INE, Evolución normativa de la cuota de género en México; [http://genero.ife.org.mx/linea\\_de\\_tiempo\\_cuotas/tl/timeline.html](http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/tl/timeline.html)

organizadas de la sociedad civil y actoras políticas de distintos partidos, por la vía de acuerdos y pactos, lograron incidir en cambios al marco regulatorio, como se detalla en los puntos siguientes.

### Reformas al COFIPE

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 la 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.

El COFIPE fue reformado en cuatro ocasiones para incorporar criterios tendientes a garantizar mayor equidad de género en la postulación a cargos de elección popular del ámbito federal. A continuación, se exponen sus principales criterios de diseño y obstáculos para su cumplimiento.

**Cuadro 1. México: Reformas al COFIPE y diseño cuota de género**

Año de reformas al COFIPE	Principales características del diseño de cuota de género
1993	Recomendación a los partidos para promover un mayor número de mujeres en los procesos electorales, pero sin carácter de obligatoriedad ni sanciones por incumplimiento.
1996	Recomendación de no postular más del 70% de candidaturas de un mismo género sin sanciones por incumplimiento.
2002	Cuota 70/30 por ciento de candidaturas a diputados y senadores, mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP), y en listas plurinominales en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de género distinto. Incluye sanciones por incumplimiento. Se exenta a los partidos el cumplimiento de la cuota, cuando la selección de candidaturas a diputaciones de MR se efectúe por voto directo.
2008	Cuota 60/40 de candidaturas a diputados y senadores MR y RP. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada segmento de cinco habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada. Se mantienen sanciones por incumplimiento. Se modifica el criterio de excepción al cumplimiento de la cuota, cuando la selección de candidaturas a diputaciones de MR sea el resultado de un proceso democrático de acuerdo a estatutos internos de los partidos políticos.

Fuente: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; COFIPE, México, ediciones 1994, 1997, 2002 y 2008. Cfr. INE; [http://genero.ife.org.mx/linea\\_de\\_tiempo\\_cuotas/abrir.html#](http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/abrir.html#)

La primera medida incorporada al COFIPE se efectuó en la reforma de 1993. Por esos años se constituyó el Grupo ‘De la A a la Z’ (1991) integrado por feministas, independientes y militantes de partidos políticos; en 1993 se



lanzó la campaña ‘Ganando Espacios’ con el objetivo de generar una nueva cultura política que, reconociendo diferencias, se avocara a la eliminación de la desigualdad. El resultado fue la inclusión, como una recomendación, a los partidos para postular más mujeres a cargos de elección; al no constituir una obligación ni prever sanción alguna por incumplimiento no pasó de ser un enunciado bienintencionado. Pese a lo anterior, los resultados consignan una pequeña victoria, el porcentaje de diputadas se incrementó del 8.8 al 14.5 por ciento y el de senadoras del 3 al 10 por ciento (Legislatura 1994-1997); eso sí, la mayoría de las candidaturas femeninas estuvieron en las suplencias.

Para el año 1996 y ante una nueva reforma al COFIPE, la recomendación fijó un umbral máximo del 70 por ciento de las candidaturas para un género, pero nuevamente se omitieron sanciones, lo cual dejó a la discreción de los partidos acatar la débil medida compensatoria, prevaleciendo la interpretación, por demás sesgada, de que el 70 por ciento era para postular varones y el 30 por ciento mujeres, aunque el Código no lo especificara en esos términos. Ese mismo año se conformó la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática y tuvo como objetivo buscar alianzas para implementar mecanismos efectivos que permitieran el acceso de un mayor número de mujeres a cargos de elección popular y de toma de decisiones. “De cara a las elecciones federales para integrar la Cámara de Diputados, en junio de 1997 se llevó a cabo en el entonces IFE el foro “Avancemos un Trecho: por un compromiso de los partidos políticos a favor de las mujeres,” que fue convocado por Diversa, Asociación Política Feminista y que tuvo como objetivo obtener el compromiso público de los partidos para que, independientemente de quien obtuviera la mayoría en el Congreso, se legislara a favor del avance social de las mujeres” (Hevia; 2015: 27).

El impacto de la cuota en los comicios de 1997 para renovar la Cámara de Diputados se tradujo en otro pequeño avance que elevó al 17.4 el porcentaje de diputadas electas (LVI Legislatura/1997-2000), en buena medida porque el mayor número de candidaturas fueron postuladas por la vía plurinominal y los partidos las colocaron al final de las listas o en las suplencias en el caso de las nominadas por el principio de mayoría relativa. Además, no había sanción por proceder contra este tipo de decisiones. De hecho, en el proceso electoral del 2000, el porcentaje de diputadas electas disminuyó al 16.8 por ciento (LVII Legislatura/2000-2003);

**El impacto de la cuota en los comicios de 1997 para renovar la Cámara de Diputados se tradujo en otro pequeño avance que elevó al 17.4 el porcentaje de diputadas electas (LVI Legislatura/1997-2000), en buena medida porque el mayor número de candidaturas fueron postuladas por la vía plurinominal y los partidos las colocaron al final de las listas o en las suplencias en el caso de las nominadas por el principio de mayoría relativa.**

quedó claro entonces que la norma tenía que establecer criterios más estrictos para cumplir con la cuota. Entre los logros obtenidos durante ambas Legislaturas, gracias al impulso de las mujeres, destaca la constitución en 1998 del Parlamento de Mujeres, conformado por las Comisiones de Género y Igualdad de las Cámaras de Diputados y del Senado y la creación de la Comisión Nacional de la Mujer para dar seguimiento al Programa Nacional de la Mujer. Ya en el 2001 se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) que continúa vigente a la fecha. La antesala a la tercera reforma data de la LVIII Legislatura (2000), cuando la Diputada, Hortensia Aragón del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó una iniciativa de reforma al COFIPE en materia de igualdad de género que tenía como propósito: otorgar carácter de obligatoriedad a la cuota con sanciones por incumplimiento en candidaturas titulares de mayoría relativa (MR) y el ordenamiento o alternancia de género en listas de representación proporcional. Lo anterior motivó como estrategia, convocar a legisladoras de todos los partidos y organizaciones sociales para pactar una gran agenda plural:

*(...) se entabló un 'diálogo cruzado' con los legisladores; esto es, diputadas de un partido se reunían con diputados de otro, con el propósito de que escucharan sus argumentos (...) finalmente las diputadas pactaron entre ellas que, si no estaban de acuerdo con alguna propuesta o iniciativa presentada por alguna de ellas, el resto no subiría a tribuna para argumentar en contra (Hevia; 2015: 31).*

El resultado se concretó un año y medio después en una iniciativa con proyecto de decreto que fue aprobada el 29 de abril de 2002 y publicada el 24 de junio de ese mismo año. Si bien los criterios que motivaron la iniciativa de reforma fueron incorporados a la norma, los partidos lograron introducir un nuevo obstáculo: el criterio de excepción al cumplimiento de la cuota en candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de selección mediante voto directo. Este nuevo diseño de cuota se aplicó en dos procesos electorales consecutivos y arrojó como resultado otro ligero incremento en el número de legisladoras; para integrar la LVIII Legislatura (2003) las mujeres alcanzaron la cifra de 24.9 por ciento, empero para la LIX Legislatura (2006) dicho porcentaje se redujo a 23.2 por ciento; en el Senado el porcentaje fue de apenas un 19 por ciento de escaños para las mujeres.

De esta forma quedó demostrado que el mayor obstáculo de diseño lo constituía la excepción al cumplimiento de candidaturas propietarias por el principio de MR resultado de procedimientos de selección, reales o simulados, por voto directo al interior de los partidos:



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 (González, Gilas, Báez; 2016: 110).

Lo anterior se puede constatar en el número de impugnaciones que presentaron los partidos políticos contra sus adversarios por incumplimiento de la cuota en el año 2006 respecto de años anteriores, cuando ésta no era obligatoria, sentando un precedente que dio pie a la militancia femenina y candidatas a exigir el cumplimiento de la medida afirmativa al interior de los partidos vía impugnaciones<sup>11</sup> y a las autoridades electorales jurisdiccionales a formular nuevas interpretaciones para garantizar su efectividad.

En 2007 el COFIPE fue reformado por cuarta vez y entró en vigor el 14 de mayo de 2008. El diseño de la cuota de género sufrió cambios significativos quedando plasmados en el artículo 41 que consignaba lo siguiente:

#### Artículo 41

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. (COFIPE 2008: 171).

En resumen, además de elevar al 40 por ciento el umbral de la cuota, se añadió que las listas de representación proporcional (RP) se integrarían por segmentos de cinco candidaturas y en cada segmento se incluirían dos candidaturas de género distinto de forma alternada, con sanciones a los partidos por incumplimiento de estos preceptos.<sup>12</sup> Sin embargo, lo que en principio fue considerado como una señal inequívoca que elevaría el estándar de protección de los derechos político-electorales de las mujeres orientado a un horizonte paritario, no eliminó el criterio de excepción, su principal obstáculo. Lo que sí se modificó, fue el método de selección de candidaturas: el voto directo

11 Entre el 1 de noviembre de 1996 y el 31 de mayo de 2016, del total de promoventes que han presentado impugnaciones ante la Sala Superior del TEPJF, 47.8 por ciento son mujeres y 52.1 hombres; disponible en <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/G%C3%A9nero%20mayo%20Historico%202016.pdf>

12 El tipo de sanciones son: requerimiento, amonestación y cancelación del registro de candidaturas.

se sustituyó por el método democrático de acuerdo a lo que estipularan los estatutos internos de los partidos.<sup>13</sup>

La cuota del 40 por ciento de candidaturas fue puesta a prueba en el Proceso Electoral Federal (PEF) 2008-2009 y tuvo como resultado un 28 por ciento de diputadas electas (Legislatura 2009-2012), cifra que tampoco se correspondió con la expectativa original: superar el umbral del 30 por ciento para integrar una masa crítica de diputadas con mayor poder de influencia en la agenda legislativa (Aparicio, 2009). Lo anterior fue consecuencia de la puesta en práctica de nuevos y viejos subterfugios o 'rutas de escape', por ejemplo: simulación de procesos democráticos de selección de candidaturas para quedar exentos del cumplimiento de la cuota de candidaturas de MR; cumplimiento del 40 por ciento de la cuota promediando el total de candidaturas de MR y de RP; colocación de hombres encabezando las listas de RP o la falta de cumplimiento del principio de alternancia de género; postulación de mujeres mayoritariamente en distritos perdedores de MR e incluso, postulación de los 'verdaderos candidatos' en suplencias de candidatas, para que, una vez ganada la curul, éstas renunciaran y cedieran su lugar a sus pares varones.

Esta última 'ruta de escape' quedó al descubierto y suscitó indignación y serias críticas, cuando en la segunda sesión de la recién instalada LXI Legislatura, nueve mujeres de distintos partidos solicitaron licencia para retirarse de su cargo y hacer efectivas las suplencias de varones, con lo cual la inédita cifra disminuyó dos puntos porcentuales (26%). Los resultados que arrojó la aplicación de la cuota en las elecciones federales de 2009 y el bochornoso fraude de las diputadas, denominadas 'Juanitas', facilitó la organización y activismo de distintos grupos de mujeres, políticas, académicas, funcionarias y comunicadoras, en particular la Red Mujeres en Plural (RMP),<sup>14</sup> para promover cambios en las 'reglas de juego' y que se incorporara como criterio que las suplencias de candidaturas propietarias

---

13 En relación con los métodos de selección de candidaturas y del análisis de la normativa interna de los partidos políticos se establece, por regla general, que los procedimientos serán democráticos, ya sea mediante el voto directo y secreto de la militancia o de la ciudadanía en general (con excepción del PAN que lo considera como método extraordinario), o bien, por medio de la representación de la militancia por conducto de órganos representativos (consejos, comisiones). Sin embargo, existen excepciones cuando los órganos de dirección partidistas realizan las designaciones de candidaturas de forma directa que obedecen a circunstancias fácticas que impiden aplicar métodos democráticos. El TEPJF ha establecido que dicha atribución es discrecional, y consiste en la libertad de la autoridad para elegir, entre dos o más soluciones legales posibles, aquella que mejor responda a sus intereses del órgano encargado de resolver.

14 La Red Mujeres en Plural está conformada por mujeres con experiencia política, legisladoras, magistradas, funcionarias, académicas, consultoras, periodistas, artistas, activistas y profesionistas, que se reúnen sin fines de lucro para exigir que se cumpla con el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos. Desde 2009 trabaja por la paridad en los cargos públicos, promoviendo iniciativas y defendiendo los derechos político-electorales de las mujeres en los ámbitos nacional y estatal. Persigue una causa común que no abandera móviles partidistas: la protección, garantía, promoción y justiciabilidad de los derechos humanos de las mujeres no admite pacto en contrario. El fortalecimiento de un movimiento plural nacional que impulse el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres. Actualmente suman más de cien mujeres.



encabezadas por una mujer fueran del mismo género, de tal suerte que, ante la renuncia de una propietaria la suplencia no alterara la proporción conquistada de diputadas o senadoras electas.<sup>15</sup>

## 1.2. Sentencia histórica hacia un horizonte paritario

Tres años después, en el marco del proceso electoral federal 2011-2012 para elegir presidente de la República y renovar las Cámaras de Diputados y Senadores, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE) emitió un Acuerdo<sup>16</sup> donde se fijaron los criterios de interpretación para que los partidos cumplieran con la cuota de género obligatoria del 60 por ciento de postulación de candidaturas y se ofrecían mayores elementos para justificar la excepción prevista en el Artículo 219 del COFIPE. El citado Acuerdo concluyó que, por método democrático, quedarían exentos los partidos que eligieran a sus candidatos y candidatas mediante: a) elección directa de la militancia, b) elección directa de la ciudadanía, y/o c) elección indirecta, vía convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia.

Los criterios de interpretación dieron lugar a que un grupo de mujeres militantes de diferentes partidos políticos<sup>17</sup> promovieran dos juicios de protección de derechos ciudadanos (Ortiz y Scherer, 2015), los mismos que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SS/TEPJF) resolvió a favor de las demandantes<sup>18</sup> tal y como se consigna en la Sentencia (SUP-JDC-12624/2011:87). Este fallo fortaleció la jurisprudencia para juzgar con perspectiva de género y sentó un importante precedente jurídico para transitar a posteriores reformas legislativas en materia de paridad.

---

15 Destacan en este contexto el Consejo Ciudadano Mujeres al Poder del INMUJERES <http://consejociudadanomujeres.blogspot.mx/>; la Red Mujeres en Plural <https://www.facebook.com/pages/Red-de-Mujeres-en-Plural/235199973231909>, así como el Proyecto Iniciativa Suma <http://www.suma-mujeres.com/articulos/mujeres-en-plural>, desplegando un persistente activismo en los medios de comunicación de los ámbitos nacional y local, así como cibernéticos.

16 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular (diputados y senadores por ambos principios) que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011- 2012; (CG327/2011). <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4705.htm>

17 Las ciudadanas que demandaron juicio para la protección de derechos político-electorales (JDC) fueron María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara.

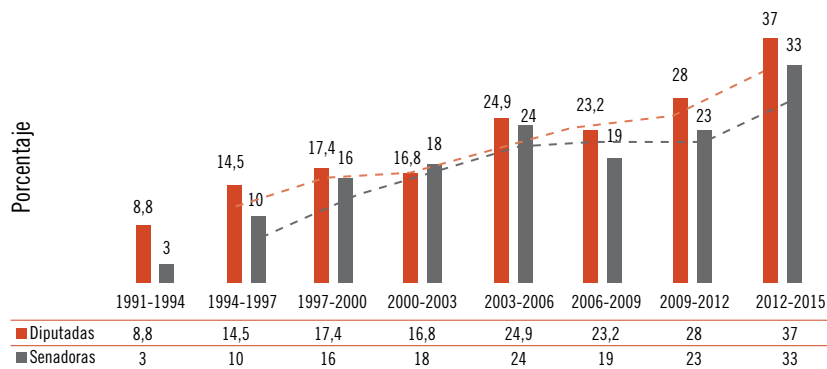
18 La Sala Superior argumentó que los métodos de selección de candidaturas contenidos en los Estatutos de los partidos políticos eran democráticos según lo dispuesto en la Carta Magna, resultaba inválido que la autoridad electoral administrativa, el Consejo General del IFE, fuera de sus facultades, determinara por la vía de un Acuerdo los criterios de excepción al cumplimiento de la cuota, razón por la cual no les asistía razón jurídica para eximir a los partidos de la norma prevista en la ley: la cuota es esencialmente un mecanismo democrático que otorga protección y garantía a los derechos políticos de las mujeres.



La Sentencia 12624 de la Sala Superior fue directa, clara y tuvo los siguientes efectos: a) eliminar del Acuerdo del CGIFE impugnado lo que debe entenderse por procedimiento democrático; b) cuando un partido elija sus candidaturas de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido o coalición deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos de un mismo género a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores respectivamente, según lo dispuesto en el artículo 219 del COFIPE; c) para la integración de las listas de representación proporcional, éstas deberán integrarse por segmentos de cinco candidaturas, y en cada uno de estos segmentos habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada; d) para dar cabal cumplimiento al artículo 220 del COFIPE que atañe a la cuota, la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos de un mismo género. En el caso de las listas de candidaturas al Senado, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género (Peña; 2014).

La sentencia fue acatada por todos los partidos y coaliciones bajo la estricta vigilancia del CGIFE y arrojó resultados inéditos: con 37 por ciento de diputadas y 33 por ciento de senadoras electas, se superó el umbral del 30 por ciento considerado como mínimo para constituir una masa crítica (Dahlerup; 1993 y 2002)<sup>19</sup> de mujeres que pueda tener una mayor incidencia. Se superó, por vez primera, el promedio regional en América Latina y el Caribe (ALyC), pero está lejos aún de una distribución paritaria.

**Gráfico 3. México: Porcentajes de diputadas y senadoras electas por período legislativo 1991-2012**



Fuente: CEAMEG/LXII Legislatura Cámara de Diputados, Dossier; La reforma hacia la paridad: cerrando la brecha y promoviendo el liderazgo político de las mujeres, agosto 2014, México.

<sup>19</sup> La teoría de la Masa Crítica impulsada por Drude Dahlerup, sostiene que el impacto de un grupo minoritario se determina por el peso relativo que tenga dentro de un colectivo más amplio. Cuando el grupo alcanza un tamaño determinado o condición de masa crítica, estará en condiciones de imponer cambios en la cultura y las normas institucionales, marcando una diferencia sustantiva en los parlamentos y dando lugar a la representación sustantiva o cualitativa. Dahlerup agrega que incrementar el número de mujeres no constituye, per se, una masa crítica, ya que se esperaría que dicho grupo sea capaz de cambiar los modos de la política para que sea favorable a las mujeres, siendo condición indispensable que medie voluntad y alianzas políticas para ello.

El activismo de la Red Mujeres en Plural que desembocó en la Sentencia 12624 dejó lecciones aprendidas entre ellas la necesidad de:

Reconocer el trabajo que han hecho las antecesoras — hacer alianzas, conocer las leyes de género, aprovechar las coyunturas partidistas y legislativas y, sobre todo, aprender a trabajar en grupo—, [éstos] representan algunos de los desafíos que tienen las mujeres que se interesan en participar en la política [y] es una lección para que en los estados y municipios del país se dejen atrás los miedos y se tejan redes que permitan el avance sostenido de la igualdad (Ortiz y Scherer; 2015).

Además, una de las consecuencias inmediatas de la Sentencia fue la materialización posterior de una iniciativa de reforma al COFIPE que promovieron senadoras de distintos partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PT y MC), en ella se propuso elevar la cuota al 45 por ciento y registrar fórmulas completas de un solo género, dentro de los espacios destinados al género subrepresentado (Dictamen de las Comisiones Unidas al Senado, 2013), empero la iniciativa nunca se discutió. No fue sino hasta finales de 2013 con motivo de la conmemoración del LX aniversario del sufragio femenino en México, que el Presidente de la República Enrique Peña Nieto anunció que enviaría al Senado una iniciativa de reforma al COFIPE que incluía la adición y derogación de varios artículos para garantizar el principio de igualdad sustantiva y efectiva. La iniciativa tenía por objeto: a) postular 50/50 hombres y mujeres en candidaturas propietarias y suplencias a diputados y senadores por los principios de MR y RP; b) integrar listas completas por el principio de RP con alternancia de género; c) eliminar la excepción al cumplimiento de la paridad según método de selección de candidaturas.

### Cuadro 2. México: Propuesta de reforma al COFIPE presentada por la Presidencia de la República

Modificación Artículo 218, párrafo segundo	Suplencia mismo género candidaturas diputados y senadores principios de mayoría relativa y representación proporcional.
Modificación Artículo 219, párrafo primero	Paridad 50/50 por ciento de candidaturas mujeres y hombres diputados y senadores propietarios y suplentes de un mismo género.
Derogación Artículo 219, numeral 2	Eliminar la excepción cumplimiento paridad por método elección democrática en candidaturas de mayoría relativa.
Modificación Artículo 220	Integración con alternancia de género en listas de representación proporcional compuestas por propietarios y suplentes de un mismo género.

Fuente: SEGOB; Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; México, 11 de octubre de 2013. Elaboración propia.

La iniciativa de Presidencia se sumó a un total de catorce iniciativas que le precedieron y no prosperaron. Entre éstas se contemplaban la exigencia de derogar la excepción por vía democrática de la selección de candidaturas en base al principio de MR (Artículo 219 del COFIPE), así como también que las fórmulas completas (propietarias y suplencias) se integraran con personas del mismo género. Más aún, tres iniciativas proponían reformar el texto Constitucional y once el COFIPE (Marván, 2013).<sup>20</sup>

En este contexto se destacó de nuevo el posicionamiento de la Red Mujeres en Plural (RMP),<sup>21</sup> que en un desplegado público señaló que había llegado el momento de dar el paso decisivo hacia la igualdad sustantiva y efectiva: “el pacto de las mexicanas es por la paridad constitucional” (Diario Reforma, 2013). Por encima de las resistencias la Red se puso en movimiento; se entrevistaron con legisladoras federales de todos los grupos parlamentarios e incluso presentaron propuestas de redacción para incluir la paridad en el texto constitucional. En palabras de Jorge Alcocer:

Las reacciones fueron de recelo, o de disimulado rechazo. Entre las legisladoras del PRD y del PAN existía la valoración de que ya se había logrado un gran avance y no era el momento para pretender ir más lejos. Las senadoras del PRI ofrecieron empujar la propuesta de la Red, pero estaban sujetas a la disciplina que las obliga a respaldar toda propuesta presidencial. Desde las esferas del gobierno se mandó el mensaje: la paridad no entra a la Constitución (Alcocer, 2013).

Frente a un escenario adverso, el activismo desplegado por la Red Mujeres en Plural trascendió y su demanda fue escuchada, particularmente por el trabajo de cabildeo en el Senado realizado por dos destacadas integrantes de la Red, Silvia Hernández y Clara Scheler, así como de la titular del INMUJERES, Lorena Cruz Sánchez, a la que se sumó el compromiso y voluntad política de senadoras de distintos partidos políticos.

20 Del 1 de septiembre de 2009 al 8 de marzo de 2013, durante las LXI y LXII Legislaturas de la Cámara de Diputados y el Senado, de las iniciativas presentadas se habían desechado dos: la primera, presentada por senadoras del PAN y PRI, que proponían reformar los artículos 38 y 219 del COFIPE. La segunda, presentada por senadoras del PAN, PRI, PRD y PVEM, que proponían reformar los artículos 1, 2, 40, 41, 89, 95, 115 y 116 de la Constitución.

21 La Red Mujeres en Plural está conformada por mujeres con experiencia política, legisladoras, magistradas, funcionarias, académicas, consultoras, periodistas, artistas, activistas y profesionistas, que se reúnen sin fines de lucro para exigir que se cumpla con el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos. Desde 2009 trabaja por la paridad en los cargos públicos, promoviendo iniciativas y defendiendo los derechos político-electorales de las mujeres en los ámbitos nacional y estatal. Persigue una causa común que no abandera móviles partidistas: la protección, garantía, promoción y justiciabilidad de los derechos humanos de las mujeres no admite pacto en contrario. El fortalecimiento de un movimiento plural nacional que impulse el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres. Actualmente suman más de cien mujeres.



### 1.3. Definición de conceptos. La constitucionalidad del principio de paridad en México

Para entender el alcance de la inclusión del principio de paridad que fue adoptado en México, es importante conocer el marco regulatorio en el cual se inscribe.

En 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) fue objeto de una reforma de gran trascendencia que tuvo como propósito modificar la conceptualización, integración y alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos para las autoridades mexicanas.

Los cambios están contenidos en el Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías, Artículo 1ro., y a la letra dice:

1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la Ley. (...).
2. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, de salud, religión, opinión, preferencias sexuales, estado civil o cualesquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>22</sup>

A partir de esta reforma se construye el denominado bloque de constitucionalidad, se introduce el criterio hermenéutico de interpretación pro persona, así como los principios de los derechos humanos y las obligaciones que de estos derivan, para construir un corpus iuris de derechos humanos en México a la luz del

22 SEGOB. Diario Oficial de la Federación; disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)

corpus iuris del derecho internacional en la materia, que son vinculantes y están vigentes en el país:<sup>23</sup>

La existencia de un bloque de constitucionalidad implica identificar todas las normas (principios y reglas) y valores que, pese a no estar expresamente establecidas en la Constitución escrita, son materialmente constitucionales. Dentro de tales normas y valores integrados a la CPEUM (por remisión expresa o tácita de ésta), principalmente encontramos los estándares internacionales sobre derechos humanos (Rodríguez, Arjona y Fajardo; 2013: 18).

En concordancia con lo anterior, si el principio de igualdad y no discriminación es una norma de orden público internacional que no admite pacto en contrario y sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público en México (Serrano y Arjona, 2012:73), esto significa que todas las autoridades y los particulares en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en este contexto adquieren relevancia los derechos políticos de las mujeres como un derecho humano irrenunciable.

Dos efectos del principio de igualdad y no discriminación, esencia del bloque de constitucionalidad, son identificables; según Miguel Carbonell: a) ante la Ley, como mandato a las autoridades encargadas de su aplicación –poderes ejecutivo y judicial- de trato igual a los desiguales, y, b) en la Ley, como mandato dirigido a las y los legisladores –poder legislativo- para que no establezcan en los textos diferencias no razonables o injustificadas a personas desiguales (Carbonell; 2012). En concordancia con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) publicó el “Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género,”

23 Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Adoptada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, preámbulo; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, artículos 2.1, 3 y 26; Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, artículo 24; Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, preámbulo y artículo 2; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965, artículo 1; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979, artículo 1; Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101; CDH. Observación General No. 4, Artículo 3 - Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos, 1981; CDH. Observación General No. 18, No discriminación, 1989; CDH. Observación General No. 28, Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, 2000.



que tiene como objetivo, ofrecer una guía de apoyo u orientación para que quienes imparten justicia, conozcan tanto los criterios normativos aplicables en materia de igualdad de género, como la metodología de análisis de caso que facilita su implementación en la solución de una litis (SCJN, 2013).

A partir de estas obligaciones, el Estado Mexicano ha sustentado en el ámbito administrativo, legislativo y jurisdiccional, todo el marco regulatorio, reglas procedimentales, tesis y jurisprudencia, conforme a la más amplia protección de los derechos político-electorales de las mujeres. De acuerdo a la SCJN, es importante distinguir entre los principios de igualdad formal, equidad e igualdad sustantiva, que han sustentado la protección del estatuto de ciudadanía de las mujeres y dado paso a la inclusión de la paridad en el texto Constitucional.

**Cuadro 3. México: Significados de los principios de igualdad formal, equidad de género e igualdad sustantiva y efectiva**

Principio de igualdad formal o <i>de jure</i>	La igualdad formal implica que la ley en su texto proteja a todas las personas sin distinción, y requiere que esta protección sea igualmente accesible para todas las personas en la situación descrita por la norma jurídica, mediante los actos de aplicación individuales de esta ley. La igualdad formal parte de dos principios fundamentales: trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales. Por lo tanto, el derecho de igual protección de la ley significa que ésta no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares e, igualmente, que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes. Es un término jurídico <i>normativo</i> .
El principio de Equidad	Es una estrategia para lograr la igualdad entre los sexos a través de la justicia. Partiendo de la diferencia en oportunidades y derechos surgida de la asignación de roles sociales, establece mecanismos de compensación para lograr que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades, derechos y responsabilidades; acceso equivalente a los recursos, beneficios y servicios del Estado, y alcancen una distribución equilibrada de poder.
El principio de Igualdad Sustantiva de <i>facto o real</i>	La igualdad sustantiva es la igualdad de hecho o material por oposición a la igualdad de derecho o formal. Supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública. Es un término jurídico <i>descriptivo</i> . En materia de derechos políticos significa ampliar las garantías para que dicho reconocimiento se materialice a través del criterio de paridad entre los géneros a cargos de representación.

Fuente: SCJN. 2016. ¿Qué es la Igualdad?; Unidad de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación. México. Disponible en <http://equidad.scjn.gob.mx/que-es-igualdad/>

En resumen, el principio de igualdad y no discriminación constituye un mandato constitucional previsto en el Capítulo Primero de nuestra Carta Magna (Reforma 2011),<sup>24</sup> razón por la cual, la inclusión explícita del principio de paridad es una medida definitiva que, a diferencia de las cuotas, reformula la concepción

24 Ya sea como valor o como principio, todas las personas son iguales ante la ley; este principio se encuentra contenido en todas las constituciones políticas emanadas en el siglo XX.

del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres; es un principio de justicia distributiva. Es la máxima ampliación al estándar de protección y garantía de los derechos políticos de las mujeres que, en sentido estricto, no debería estar constreñido al derecho a votar y ser electa, sino también a participar en todos los espacios de toma de decisiones públicas.

#### 1.4 Proceso de inclusión de la paridad en la reforma Constitucional

Durante 2013 y en el contexto de las discusiones a las denominadas ‘reformas estructurales’ del Pacto por México promovido por la Presidencia de la República, se llevaron a cabo reuniones y discusiones relativas a la reforma político-electoral,<sup>25</sup> la cual tenía como propósito introducir cambios sustantivos en el sistema electoral mexicano como consecuencia de la evaluación del proceso electoral 2012. Cabe destacar que la propuesta aprobada originalmente en la Cámara de Diputados, no incluía ningún mecanismo de acción afirmativa para el avance de las mujeres. No fue sino hasta la sesión celebrada el 3 de diciembre de 2013, cuando se discutió y aprobó en la Cámara de Senadores el Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política-Electoral, que las Senadoras Angélica de la Peña (PRD), Diva Hadamira Gastélum Bajo (Partido Revolucionario Institucional/PRI) y Marcela Torres Pimbert (Partido Acción Nacional/PAN), presentaron una reserva a la redacción del Artículo 41 constitucional.

En uso de la palabra en tribuna, la Senadora Angélica de la Peña manifestó lo siguiente:

Hoy creemos que es importante en el marco de la discusión de la reforma política, que inscribamos en el Artículo 41 la paridad, para que se aplique en las elecciones de la contienda legislativa, tanto a nivel federal como en el ámbito de las 32 entidades federativas. Esta inclusión (...) tiene que ver, además de los compromisos vinculantes que México ha asumido en la CEDAW, con el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. (...) con Acuerdos que hemos signado (...) como la Conferencia del Cairo, o como la Conferencia realizada en Beijing en 1995, tiene que ver también con distintos acuerdos que se han celebrado en el marco de la CEPAL.

25 Cfr. Resumen de la Reforma Político-electoral; <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>



En su turno la Senadora Marcela Torres Pimbert puntualizó:

Este año se cumplieron 60 años del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres. Seis décadas han pasado y las mujeres seguimos luchando para que el voto pasivo, es decir, el derecho a ser postuladas como candidatas sea una realidad. Son pocas las gobernadoras, las presidentas municipales, las diputadas locales; pero hay que reconocer que el histórico avance que se alcanzó en las elecciones federales de 2012, con la sentencia 12624 de la Sala Superior, no fue producto legislativo, ni de los partidos políticos; fue resultado de la tenacidad de las mujeres, que nos agrupamos en una red, sin distingo de partido, llamada Red de Mujeres en Plural. (...) las mujeres hemos pedido que la paridad de género quede inscrita como principio obligatorio en la Constitución, no solo en el COFIPE.

En tercer término, intervino la Senadora Diva Hadamira Gastélum con estas palabras:

“(...) tuvieron que pasar 60 años para transitar del sufragismo al paritarismo, y ésta es la verdadera reforma política de México (...) el 11 de octubre se presentó una reforma, una iniciativa que quita la trampa por la cual muchas mujeres no pudimos transitar y otras no pudieron llegar (...) creí que esta día no llegaría; hoy ha llegado porque tengo la seguridad que a diferencia de cuando nos dieron el derecho al voto a las mujeres, yo espero que no haya resistencias (...) aprovechar esta oportunidad para que la democracia pueda ser completa y podamos avanzar (Senado; 2013).

Aprobado el dictamen en el Senado y el 5 de diciembre en la Cámara de Diputados con amplio consenso, la nueva reforma fue promulgada el 10 de febrero de 2014 (Cámara de Diputados, 2014). El Artículo 41 del texto Constitucional quedó redactado de la siguiente forma:

#### Artículo 41

##### I. (...)

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.



### **Transitorios**

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del Artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril del 2014. Dichas normas establecerán al menos lo siguiente:

(...)

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

La reforma Constitucional no solo contempló como una obligación de los partidos y coaliciones la postulación de candidaturas paritarias para integrar el Congreso de la Unión, sino que hizo extensivo este precepto en candidaturas a diputaciones de los congresos locales de 32 entidades federativas (incluido ahora, el 32vo Estado Ciudad de México antes Distrito Federal). Su principal objetivo fue garantizar el derecho a la igualdad de trato, oportunidades y resultados a través de la exigencia de postulación paritaria 50 por ciento hombres y 50 por ciento mujeres.

**La reforma Constitucional no solo contempló como una obligación de los partidos y coaliciones la postulación de candidaturas paritarias para integrar el Congreso de la Unión, sino que hizo extensivo este precepto en candidaturas a diputaciones de los congresos locales de 32 entidades federativas.**

La paridad, como expresión permanente de democracia incluyente hacia la igualdad sustantiva, efectiva o real, consiste en garantizar a todas las personas el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si la igualdad jurídica no se logró con la simple declaración formal de la igualdad entre hombres y mujeres,<sup>26</sup> la igualdad sustantiva, al reconocer la diferencia sexual como condición humana universal, obliga a crear los mecanismos para hacerla efectiva en la práctica. Es una medida que se dirige a considerar la participación equivalente de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado; también puede ser entendida como una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática a través del impulso del propio Estado. Tiene como propósito fundamental, crear las bases para construir una democracia paritaria donde el principio de igualdad y no discriminación, respondan a las obligaciones de defensa, protección, garantía y difusión de los derechos

humanos, tanto en el ámbito público como en el privado.

A partir de este hecho, México se suma a un total de nueve países en el ámbito internacional que han adoptado este precepto en candidaturas a cargos de

<sup>26</sup> Artículo 4º de la CPEUM.



elección popular, siendo el quinto en la Región de América Latina y el Caribe (ONU Mujeres; 2015: 18). Sin embargo, al quedar explícitamente acotado al ámbito de lo electoral, no se ha traducido en los hechos como una exigencia para la inclusión de un mayor número de mujeres en otros espacios de actuación (administración pública, impartición de justicia, participación en organismos públicos autónomos, entre otros), omisión que deberá subsanarse en futuras reformas a la CPEUM y la legislación secundaria que corresponda.

## 1.5 Legislación secundaria

Derivado de la Reforma Constitucional, el Congreso de la Unión dio paso a la aprobación de la legislación secundaria en materia político-electoral. Los partidos formularon distintas propuestas con puntos de coincidencia que fueron incorporados al nuevo marco regulatorio, entre los que se encontraba el criterio de paridad (Peña; 2014). Fue así como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), fueron aprobadas por amplia mayoría tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados, para entrar en vigor después de su publicación en la Gaceta Parlamentaria el 15 de mayo de 2014.<sup>27</sup>

En materia de derechos y reglas de paridad con carácter de obligatoriedad para los partidos o coaliciones políticas, la Legislación secundaria incorporó los preceptos contenidos en el cuadro 4.<sup>28</sup>

---

27 La LEGIPE fue aprobada con 381 votos a favor, 62 en contra y 11 abstenciones; en el caso de la LGPP la votación fue de 391 a favor, 39 en contra y 1 abstención. Ambas leyes fueron publicadas en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 15 de mayo de 2014. También se modificaron cuatro normas vigentes: General de Delitos Electorales, General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

28 El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ; [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014)

#### Cuadro 4. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Reglas aplicación de la paridad en la LGIPE

Derecho al sufragio	Votar en las elecciones constituye un derecho de hombres y mujeres y una obligación para los partidos de garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad para tener acceso a cargos de elección popular (Artículo 7).
Tipo de candidaturas	Aplicación del principio de paridad para candidaturas a cargos de elección popular para integrar ambas Cámaras, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; obligación aplicable a los partidos, coaliciones y también a la nueva figura de candidaturas independientes (Artículos 14, 233 y 234).
Suplencia de género	Las fórmulas de integración de candidaturas para las Cámaras de Diputados y Senadores deberán conformarse con personas del mismo género, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional (Artículos 14 y 234).
Alternancia de género	Se mandata que, en la integración de listas de representación proporcional, además de la suplencia del mismo género, éstas se integren en forma alternada hasta agotar cada lista como garantía al principio de paridad. Este criterio aplica también en las fórmulas de candidatos para el Senado (Artículo 234).
Usos y costumbres	Deberá garantizarse la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la CPEUM, las constituciones locales y leyes aplicables (Artículo 26).
Sanciones	Se enfatiza la facultad del INE y de los Organismos Públicos Locales (OPL) para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, esto es, más del 50 por ciento, exigiendo sustitución improrrogable en un plazo establecido y de no ser sustituidas sancionarán con la negativa de registro (Artículos 232 y 241).

Fuente: Secretaría de Gobernación; Diario Oficial de la Federación; elaboración propia; [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)

Por lo que atañe al marco regulatorio de los partidos políticos nacionales (TEPJF, 2014), lo más destacable en materia de protección y garantía de los derechos político-electorales de las mujeres, en la LGPP se incluyeron los siguientes criterios.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Hasta antes de la reciente reforma político-electoral México era uno de los pocos países en América Latina que no contaba con una ley de partidos políticos; los derechos y obligaciones se encontraban en el Libro Segundo, Artículo 211.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Las disposiciones en materia de métodos o procedimientos para la selección de candidaturas o 67 elecciones internas o primarias estaban sujetas al contenido de los estatutos de los partidos. La norma contemplaba la exigencia de que al menos treinta días antes del inicio formal del proceso electoral federal, cada partido debería determinar el procedimiento de selección de candidaturas y comunicarlo al Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG-IFE), indicando el mecanismo a utilizar, fecha de convocatoria, plazos, órganos responsables de su conducción y vigilancia, aspectos que la ley no incluía.



**Cuadro 5. México: Ley General de Partidos Políticos / Paridad de Género / Método de selección de candidaturas**

Obligaciones	Promover valores cívicos y cultura democrática en niños, niñas y adolescentes, así como la participación efectiva de hombres y mujeres en la integración de los órganos internos y candidaturas. Determinar criterios y hacerlos públicos para garantizar la paridad de género en ambas Cámaras, Congresos locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Inadmisión de criterios que discriminen la asignación de candidaturas en distritos perdedores para un solo género. Garantizar la paridad de género en las candidaturas (Artículos 3, 25, 37).
Derechos de militancia	La Ley señala que los partidos políticos deberán establecer los derechos de su militancia, entre los que se incluirán, al menos, tres casos: a) participación personal y directa o por medio de delegados en las asambleas, consejos, convenciones o equivalentes para la toma de decisiones internas; b) postulación como candidato a cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección (internas primarias), para lo cual deberán cumplir con los requisitos que se establezcan en disposiciones aplicables y en los estatutos de cada partido; c) postulación como dirigente del partido o cualesquier otro empleo o comisión al interior de acuerdo a los requisitos establecidos en los estatutos (Artículo 40).
Financiamiento de la capacitación de las mujeres	Incremento del 2 al 3% del financiamiento ordinario del partido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Asimismo, se precisan los rubros en los que deberán aplicarse los recursos destinados a estas actividades (Artículos 51 y 73).
Gastos de campaña	Como requisito a cumplir la Ley consigna que los gastos que realice el partido, las coaliciones y los candidatos deberán estar sujetos a criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género (Artículo 63).

Fuente: Secretaría de Gobernación; Diario Oficial de la Federación; [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014). Elaboración propia.

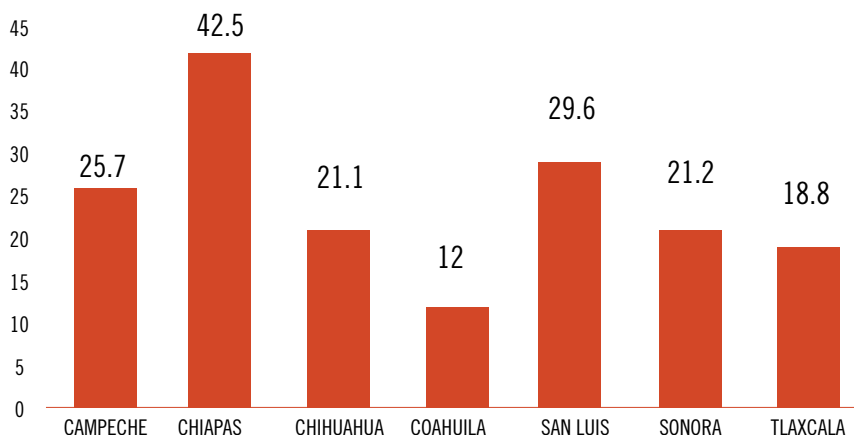
Aprobada la Legislación secundaria se sentaron las bases para transitar a su aplicación en el PEF 2014-2015 donde se renovarían la integración de la Cámara de Diputados, así como también la celebración de elecciones concurrentes en distintas entidades federativas del ámbito nacional, previo cumplimiento de un mandato previsto en el texto Constitucional: “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales” (CPEUM; Artículo 105, Fracción II, inciso F). Las entidades federativas que celebraron elecciones concurrentes en el PEF 2014-2015 fueron diecisiete, y para el mes de agosto de 2014 sus constituciones políticas y leyes electorales ya habían cumplido, en tiempo récord, con este mandato.

## 1.6. Armonización legislativa de la paridad en los gobiernos sub-nacionales

La ruta que en el ámbito nacional se siguió para incorporar medidas compensatorias, como las cuotas de género en la legislación electoral de las entidades federativas, que se inició en la década de los noventa, presentó serios obstáculos y dio como resultado un marco regulatorio por demás heterogéneo en criterios de aplicación.

Es destacable, sin embargo, que para 2010, un total de 5 leyes electorales de gobiernos subnacionales (Peña, 2010)<sup>30</sup> ya incluían como criterio la paridad en las candidaturas a diputaciones en congresos locales y ayuntamientos, y para el año 2013 la cifra ascendió a 10 entidades (Peña 2014),<sup>31</sup> mientras que a nivel federal el COFIPE contemplaba como criterio exigible la cuota del 40 por ciento. También es importante destacar que en las 7 leyes donde la paridad constituía un criterio para postular candidaturas (MR y RP), su impacto no se reflejó en incrementos significativos en el número de diputadas electas; con excepción de Chiapas, en ninguna entidad el porcentaje de diputadas alcanzó el 30 por ciento.

**Gráfico 4. México: Entidades federativas con principio de paridad y número de diputadas electas en congresos locales, 2013**



30 En esta condición se encontraban los Estados de Sonora, Chihuahua, Tlaxcala, Colima y Chiapas.

31 Para el año 2014 el número se incrementó a 13 entidades federativas, aunque con distintos criterios de diseño en su aplicación.

La razón que explica el relativo impacto de la paridad en el número de diputadas locales electas, fue que las leyes electorales locales también incluían el criterio de excepción por método de selección de candidaturas por los principios de MR,<sup>32</sup> ya fuese como voto directo o democrático, excepción legal que se mantuvo vigente hasta antes del proceso de armonización que obligó a su eliminación definitiva después de la reforma Constitucional de 2014.

Como resultado del proceso de armonización legislativa que por mandato Constitucional se ha efectuado en las entidades federativas, es notable el avance que presenta en 2016 la inclusión del principio de paridad en candidaturas a cargos de elección popular, sin excepciones, aunque se identifiquen distintos criterios de aplicación. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro existen omisiones para los ayuntamientos.

**Tabla 5. México: Número de constituciones políticas y leyes electorales que incluyen la paridad por tipo de candidatura y principio de postulación**

Constituciones Políticas			Legislación Electoral		Legislación Electoral Ayuntamientos	
Diputaciones			Diputaciones		Paridad	
MR	RP	Ayuntamientos	MR	RP	Vertical	Horizontal
30	30	28	30	31	27	9

Fuente: consulta portales electrónicos de los congresos locales, actualización en junio de 2016.

Llama la atención que el criterio de paridad en las candidaturas a cargos edilicios y alcaldías solo esté previsto en 28 constituciones políticas y 27 leyes electorales, pese que este precepto se omitió en la reforma de la CPEUM y requería de su incorporación explícita en la legislación electoral de los gobiernos subnacionales sin excepción de ningún tipo.<sup>33</sup>

Destaca sin embargo que a la fecha un total de 9 leyes electorales incluyan como obligatoria la postulación de candidaturas con paridad horizontal a las presidencias municipales y 27 a paridad vertical en integración de planillas, criterios que son explicados a continuación.

32 El Estado de Baja California Sur fue el primero en eliminar la excepción y posteriormente lo hizo el Estado de Puebla.

33 Las entidades que no han dado cumplimiento a la paridad en las candidaturas para integrar los Ayuntamientos son, Durango, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán (solo se prevé una cuota del 30%), quedando pendiente también de aprobación el 32vo estado denominado Ciudad de México (resultado de la reforma a su estatuto político, antes Distrito Federal), que en próximos meses deberá aprobar su primera Constitución Política.

## 2. Implementación

La paridad en México fue puesta a prueba en dos procesos electorales consecutivos. La primera ocasión en el Proceso Electoral Federal (PEF) con elecciones concurrentes en diecisiete entidades federativas durante 2014-2015 y la segunda en comicios celebrados en trece entidades federativas para el período 2014 y 2015; los resultados que arroja su implementación son inéditos, tanto por el número de mujeres electas como por la nueva jurisprudencia que se generó para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en candidaturas a los ayuntamientos.

### 2.1. Registro de candidaturas y regla de paridad en las elecciones del ámbito federal

En el proceso electoral federal 2014-2015 se renovaron 500 diputaciones federales, 300 elegibles por el principio de MR y 200 por el de RP.<sup>34</sup> En lo que atañe a la postulación de candidaturas a diputaciones por el principio de MR la LGPP consigna que los partidos: a) deberán hacer explícitos los métodos de selección de candidaturas para cumplir con la paridad,<sup>35</sup> y b) en ningún caso asignar a un género exclusivamente aquellos distritos (perdedores) en los que el partido haya obtenido los porcentajes más bajos de votación en el proceso electoral inmediato anterior.

Para cumplir con el segundo criterio, el CGINE desarrolló un ejercicio que consistió<sup>36</sup> en clasificar los distritos para candidaturas uninominales en tres categorías (ganadores, intermedios y perdedores) de 7 partidos políticos con registro nacional que cumplieran con este requisito, a partir de los resultados obtenidos en el proceso electoral precedente. Posteriormente vigiló que los partidos no postularan,

34 En la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 1º de abril de 2015, mediante el Acuerdo INE/CG121/2015, se aprobó la creación, con carácter temporal, del Grupo de Trabajo de divulgación y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones relativas a la paridad de género en la postulación de las candidaturas y el liderazgo político de las mujeres, en el Proceso Electoral Federal 2014-2015.

35 En el pasado proceso electoral los partidos aplicaron distintos métodos de selección de candidaturas para garantizar la exigencia de paridad de género, destacando la heterogeneidad que priva como prerrogativa que la LGPP respeta y protege.

Entre los métodos aplicados se encontraron por ejemplo la reserva de distritos solo para mujeres, la combinación de elección por militancia de un porcentaje y la asignación directa de la dirigencia para corregir cifras, conformar listas separadas para hombres y mujeres por RP, el voto directo de las dirigencias hasta el sorteo o insaculación.

36 El objetivo de este procedimiento fue contar con un parámetro confiable para determinar si resultaba aplicable el concepto de exclusividad en cuanto a la afectación de un género en favor de otro dentro de los distritos en los que cada partido obtuvo el menor porcentaje de votación.

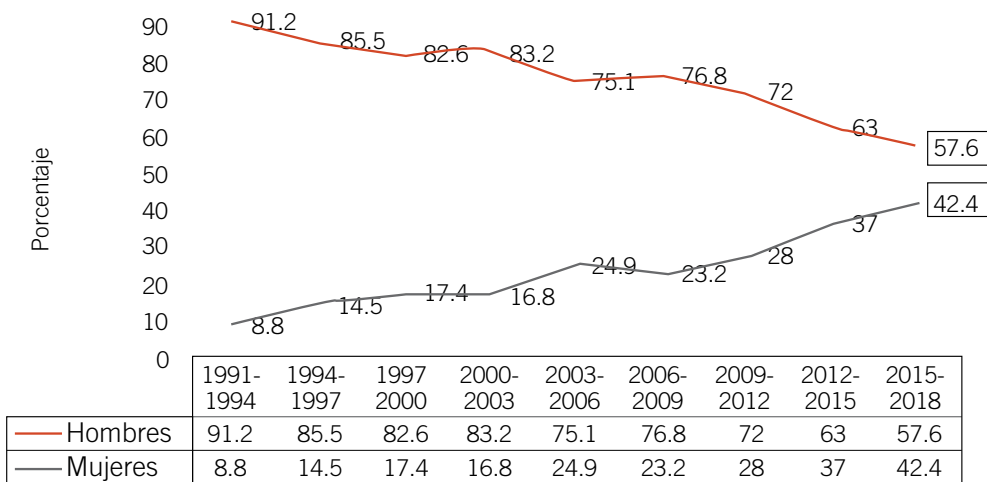


mayoritariamente, mujeres en distritos perdedores, procurando mantener un equilibrio razonable de distribución de candidaturas ya que de apreciarse un sesgo que favoreciera o perjudicara significativamente a un género en particular, el partido sería obligado a corregirlo o ser sancionado con negativa de registro.

Tal como señala Alanís (2016) estas reglas obligan al Consejo General del INE a no admitir criterios para la selección de candidaturas que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados, exclusivamente, aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior. Esta disposición es una garantía para que las mujeres sean postuladas en distritos en los que los partidos políticos de hecho ganan elecciones, y un paso hacia la paridad no sólo en la postulación, sino también en la integración de los órganos colegiados.

Respecto a las candidaturas plurinominales y para dar cabal cumplimiento a la LGPP, que a la letra consigna: a) que las listas estén integradas por fórmulas de candidatos, propietario y suplente, del mismo género, y b) que las fórmulas incluyan alternancia de género hasta agotar las listas, el CGINE cumplió con vigilar que los partidos políticos acataran ambas exigencias en el registro de candidaturas, y acreditó que los 10 partidos que participaron en la contienda electoral cumplieron a cabalidad con estos criterios (Favela, 2015). El ejercicio arrojó los siguientes resultados; de un total de 4,496 candidaturas a una diputación (tanto de MR como de RP) 50 por ciento fueron hombres (2,248) y 50 por ciento mujeres (2,248).

**Gráfico 5. México: Porcentajes de hombres y mujeres en la Cámara de Diputados por período legislativo**



Fuente: INMUJERES Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México; <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/candidaturas-a-diputaciones-federales-en-2015/>



En el registro definitivo de candidaturas por el principio de MR según tipo de distritos, el porcentaje de mujeres que fueron postuladas en distritos ‘perdedores’ fue del 53.7 por ciento, en tanto que en los distritos ‘ganadores’ la cifra fue del 45 por ciento; una diferencia de 9 puntos porcentuales. En los distritos con votación intermedia las mujeres ocuparon un porcentaje mayor a los varones con 51.2 por ciento y 48.8 por ciento respectivamente. Pese a las diferencias porcentuales identificadas, ningún partido o coalición fue sancionado, y se procedió a la aprobación del registro de candidaturas, por considerar que no había una diferencia porcentual significativa.

Realizado el cómputo de la votación, por el principio de MR resultaron electas 39 por ciento de mujeres y por la vía plurinominal 47.5 por ciento, alcanzando un promedio total del 42.4 por ciento de mujeres y un 57.6 por ciento hombres cifra histórica que se aproxima a la paridad de género.

## 2.2. Sistemas electorales en los gobiernos subnacionales

El sistema federal mexicano está integrado por 32 entidades federativas con autonomía en su régimen interno. En cada entidad federativa se celebran comicios para elegir al titular del Poder Ejecutivo (gubernatura) y diputaciones al Congreso local cada seis años, en tanto que las presidencias municipales y cargos edilicios se renuevan cada tres. El número de cargos de elección popular varía de una entidad federativa a otra, dependiendo de características sociodemográficas se prefigura un número determinado de distritos electorales que el CGINE aprueba, tanto para elecciones del ámbito federal como nacional.

Desde el año 1996, por mandato Constitucional (Artículo 116), los sistemas electorales locales están obligados a incluir diputados electos según los principios de MR y RP, dejando a la libre configuración las reglas específicas de la elección, umbrales y asignación de escaños<sup>37</sup>. Derivado de lo anterior, en México coexiste una heterogeneidad en tamaño y proporción de diputaciones por ambos principios. Por ejemplo, Jalisco prevé 48.7 por ciento de escaños de RP, en tanto que Baja California Sur contempla solo 23.8 por ciento por el mismo principio, razón por la que se configura como el sistema electoral más asimétrico<sup>38</sup>. En este caso particular, se advierte una limitada representación de partidos de oposición; en el resto la proporción oscila entre 60/40 por ciento de diputaciones MR y RP respectivamente. La elección de legisladores por el

37 Con excepción de las proporciones y la aplicación de las nuevas reglas introducidas por la reforma constitucional de 2014, en dos aspectos: a) límite de sobrerrepresentación del 8% (CPEUM, artículo 116, fracción II) y b) límite de subrepresentación del 8% (CPEUM, artículo 116, fracción II).

38 En este caso se incumple con el criterio de la SCJN, que obliga a los congresos locales a mantener la proporción del 60-40 entre la vía uninominal y la plurinominal.



principio de RP (plurinominales) se efectúa por medio de listas de candidatos que son cerradas y bloqueadas, lo que significa que los partidos integran listas con candidaturas en el orden de su preferencia y que la ciudadanía vota por la lista completa sin poder modificar el orden de prelación. Las legislaturas estatales han optado por diferentes métodos de integración de las listas de RP, que se resumen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 7. México: Criterios de integración de candidaturas por tipo de lista**

Tipo de lista	Criterios integración de candidaturas: Representación Pro-porcional o Plurinominales
Lista registrada	Los partidos y/o coaliciones registran listas de candidatos con antelación a la jornada electoral conforme a los plazos establecidos. En varios estados se permite un determinado porcentaje de doble registro, esto es, se registran algunos candidatos de mayoría relativa (MR) en la lista registrada de representación proporcional (RP).
Lista de mejores perdedores	No existe lista pre registrada. La lista de RP la conforman los candidatos postulados en distritos de MR o uninominales que no ganaron en su distrito, pero que obtuvieron los porcentajes de votación más altos.
Lista mixta	Una parte de la lista de candidatos se integra con los candidatos registrados antes de la jornada electoral, mientras que la otra parte se integra con los candidatos postulados en distritos uninominales que no ganaron (mejores perdedores) pero que sí hayan obtenido la votación más alta.

Fuente: Secretaría de Gobernación; Diario Oficial de la Federación; [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014). Elaboración propia.

¿Cómo afectan estos criterios la integración paritaria de los congresos locales? Según Gilas et al. (2016:179) las listas de mejores perdedores o las listas mixtas otorgan un mayor peso a la decisión de los votantes sobre quiénes obtendrán los cargos no solamente por la vía de la mayoría relativa, sino también por la vía de la representación proporcional. La integración de las listas de ese tipo puede resultar compleja, especialmente frente al principio constitucional de paridad de género. Al no poder predecir ni controlar la distribución de las preferencias electorales entre los candidatos en los distritos uninominales, no es posible garantizar la paridad en la integración de la lista final de candidatos sin una intervención de las autoridades electorales.

Actualmente en doce entidades federativas se aplican listas de mejores perdedores y solo en tres casos existen disposiciones explícitas que obligan a integrar las listas respetando los principios de paridad y alternancia de género. Respecto de este problema de diseño se han formulado distintas alternativas de solución. Resultado de las sentencias emitidas sobre impugnaciones presentadas en procesos electorales recientes para integrar congresos locales y ayuntamientos. Alanís (2016:15) recomienda establecer un único sistema

de asignación de curules por el principio de representación proporcional que sea aplicable tanto a nivel local como a nivel federal de manera que las interpretaciones y resultados sean uniformes y congruentes. Añade que, en atención a la libertad configurativa de las entidades federativas, cada una puede determinar la fórmula de asignación de estas diputaciones pero que es necesario que desde la ley se establezcan las reglas para la instrumentalización de la paridad en las asignaciones por este principio.

Este tipo de medidas se inscriben en el debate que ha suscitado la interrogante sobre ¿cómo trascender del mandato de paridad en candidaturas a la integración paritaria efectiva de los órganos de representación popular? El debate y avances que se logren en esta materia seguramente acapararán la atención de las futuras reformas que se impulsen, toda vez que la propia Constitución y marcos regulatorios (federal y nacional) solo contemplan el principio de paridad en el registro de las candidaturas, no así en sus resultados.

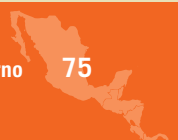
### **2.3. El principio de paridad en procesos electorales de los gobiernos subnacionales**

Como ya se indicó en párrafos anteriores, en los años 2015 y 2016 se celebraron elecciones en un total de 30 distintas entidades federativas del ámbito nacional, donde se renovaron gubernaturas, congresos locales y ayuntamientos.

#### **2.3.1. Gubernaturas**

Durante este período se eligieron 21 gubernaturas, lo cual representa el 66 por ciento de los titulares del Poder Ejecutivo del ámbito nacional, y se destacó la postulación de un número importante de mujeres que participaron como candidatas de distintos partidos o como ciudadanas independientes, pero solo una resultó ganadora (Estado de Sonora en 2015); en los comicios celebrados en 2016, se postularon 14 mujeres a ocupar este cargo en 8 entidades federativas, pero ninguna resultó electa<sup>39</sup>. Lo anterior significa que en un lapso de treinta y siete años (1979 a 2016), solo siete mujeres han gobernado una entidad federativa en México, configurándose como uno de los cargos de elección popular donde las mujeres han tenido la más baja participación; por tratarse de candidaturas uninominales, no se aplica el criterio de paridad de género. En cifras para este cargo, las mujeres representan actualmente el 3 por ciento del promedio nacional con 32 entidades federativas.

39 Cfr. Político.mx, Elecciones 2016; <http://politico.mx/elecciones-2016>



### 2.3.2. Congresos locales

Para los mismos períodos y por lo que atañe a la postulación de candidatas a ocupar el cargo de diputadas en los congresos locales, el número total de diputaciones por los principios de MR y de RP que fueron objeto de elección ascendió a 1.090, distribuidos de la siguiente forma: a) 641 en 16 entidades en 2015 y, b) 448 en 12 entidades en 2016 (se excluye a la Ciudad de México).

**Tabla 6.** México: Cargos y resultados en el número y porcentaje de diputadas locales electas en comicios efectuados en 2012, <sup>40</sup> 2015 y 2016<sup>41</sup>

Cargos a elegir / Año	Total	Mujeres electas	Porcentaje	Promedio Nacional diputadas	
				Número	Porcentaje
Diputaciones 2012	579	141	24.3%	272	23.9%
Diputaciones 2015	642	254	40%	416	37%
Diputaciones 2016	448	174	39%	435	38%

Fuente: consulta directa páginas electrónicas de los congresos locales y órganos electorales estatales para actualización de cifras, consultados en octubre de 2015.

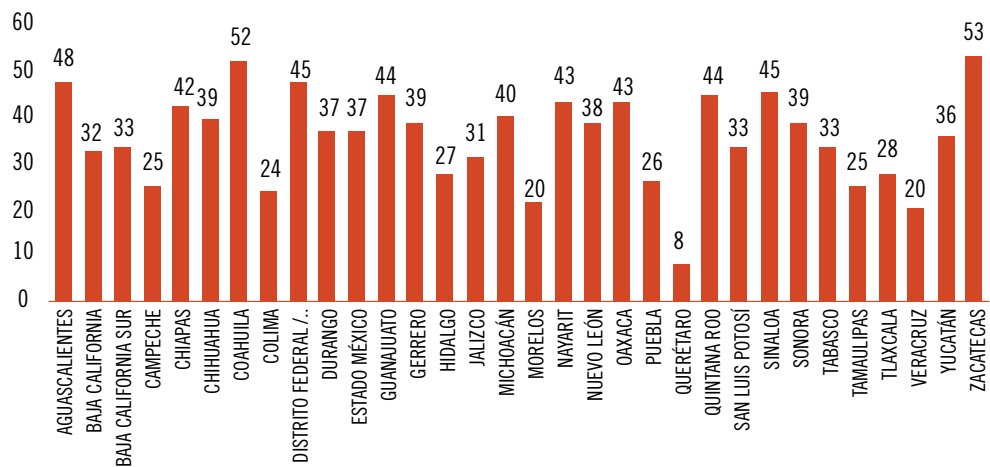
La efectividad del mandato de paridad para el registro de candidaturas a este cargo se confirma con el incremento del promedio nacional de diputadas locales electas entre 2015 y 2016. Sin embargo, los resultados desagregados por entidad federativa indican que los incrementos porcentuales entre una elección y otra, en cada caso, presenta variaciones significativas dependiendo de las fórmulas de asignación de diputaciones plurinominales que contemple la norma electoral (Gilas, et. al; 2016).

Para ilustrar lo anterior está el caso de Nuevo León donde los partidos no registran listas de candidatos de RP. Las diputaciones por este principio se asignan entre los candidatos postulados en distritos uninominales que obtuvieron el porcentaje de votación más alta, sin ningún criterio adicional para integrar dicha lista con alternancia de género, lo cual se traduce en un ‘candado’ que impide que un mayor número de mujeres accedan al cargo por esta vía. Actualmente los porcentajes de diputadas electas en congresos locales de las entidades federativas arroja las siguientes cifras. Es resaltable que entre 2012 y 2016 el promedio nacional de diputadas se incrementó en 14 puntos porcentuales.

40 Cfr. Político.mx, Elecciones 2016; <http://politico.mx/elecciones-2016>

41 Para datos sobre diputaciones, año 2012, Cfr. ONUMJERES; Participación Política de las Mujeres en México, México, 2013, página 33; <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/11/participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico>

Gráfico 6. México: Porcentaje de diputadas en los congresos locales de gobiernos subnacionales



Fuente: Portales electrónicos de los congresos estatales y/o institutos estatales electorales de las entidades federativas. Actualización mes de 27 julio de 2016.

En todo caso es resaltable que entre 2012 a 2016 el promedio nacional de diputadas se haya incrementado en 14 puntos porcentuales. Un análisis desagregado por entidad federativa permite identificar dos entidades que superaron el 50 por ciento de mujeres ocupando este cargo (Coahuila y Zacatecas) y en siete con elecciones recientes, el porcentaje de diputadas se encuentre en el rango de 40 a 49 por ciento de legisladoras locales (Aguascalientes, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo y Sinaloa). La efectividad de la paridad de las candidaturas a diputaciones de los congresos estatales a la luz de la evidencia empírica disponible es incuestionable, si bien perfectible en su diseño, particularmente en aquellas entidades donde se aplica el criterio de asignación de diputaciones con listas plurinominales con ‘mejores perdedores’.

Cabe aclarar que la cifra de diputaciones ganadas por mujeres para el año 2016 y su respectivo cálculo en el promedio nacional, solo incluye la suma de diputaciones por los principios de MR y RP en ocho entidades, quedando pendientes de consignar la asignación de diputaciones plurinominales en cinco entidades federativas,<sup>42</sup> por lo que el porcentaje promedio nacional debe tomarse con reserva; sin embargo, todo apunta a que la cifra se incremente, al menos en cuatro puntos porcentuales (42%) y esperar que se resuelvan las impugnaciones en proceso ante los tribunales electorales para ofrecer cifras definitivas.

42 Dichas entidades son Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Tamaulipas y Veracruz.

### 2.3.3. Ayuntamientos

Históricamente otro espacio donde existe subrepresentación de mujeres es en el ejecutivo municipal, para el año 2012 el porcentaje promedio nacional de alcaldesas alcanzaba un 7 por ciento. A la fecha en México existen 2,462 municipios de los cuales 417 se rigen por sistemas normativos internos o ‘usos y costumbres’,<sup>43</sup> donde la participación de las mujeres indígenas enfrenta serios obstáculos, incluida la violencia política, para el ejercicio pleno del derecho a ser electa.

En 2015 y 2016 se celebraron elecciones municipales en un total de 1.120 alcaldías por régimen de partidos, quedando a la fecha pendientes los comicios en 417 municipios por ‘usos y costumbres’ del Estado de Oaxaca. Los resultados desagregados según elección, indican que en 2015 fueron electas 254 alcaldesas, representando 40 por ciento del total de municipios en 17 entidades federativas; para el año 2016, 174 mujeres lograron acceder al ejercicio de este cargo, 39 por ciento del total de alcaldías en 13 entidades federativas. Lo anterior se tradujo en un incremento neto del 100 por ciento (del 7% en 2012 subió al 14 por ciento en 2016).

La aplicación del principio de paridad a las candidaturas a las presidencias municipales en los comicios celebrados en 2015 no estuvo exenta de obstáculos, razón por la cual los partidos y las candidatas presentaron un número importante de recursos de impugnación ante las autoridades electorales jurisdiccionales; las primeras para reclamar su derecho a la designación de acuerdo al método de selección de candidaturas, conforme a los estatutos internos, y las segundas reclamando sus derechos políticos a ser electas.

Aunque, si bien algunas leyes electorales incluían el criterio de paridad (alternancia de género) en las candidaturas a cargos edilicios en la integración de planillas, ninguna había adoptado como criterio la postulación paritaria para el total de presidencias municipales en disputa. De hecho, este criterio se introdujo como consecuencia de las impugnaciones que algunas candidatas interpusieron ante las autoridades electorales jurisdiccionales,<sup>44</sup> y cuyo cumplimiento fue exigido

---

43 Se denomina sistemas normativos internos o sistema de usos y costumbres, a la forma de autogobierno practicada por muchos municipios de población indígena para normar la vida de la comunidad. Esto está sustentado en el artículo segundo de la Constitución política mexicana.

44 La ruta que una persona debe cumplir para presentar un recurso de impugnación en materia político-electoral se inicia en los Tribunales Estatales Electorales, autoridad jurisdiccional que existe en cada una de las 32 entidades federativas; si el fallo no le es favorable, el o la demandante puede turnarlo a la siguiente instancia que es la Sala Regional del TEPJF de la Circunscripción que pertenezca a las que están adscritas distintas entidades federativas y la autoridad tiene obligación de conocer y resolver. Además existen 5 Salas Regionales (sus sedes se encuentran en Guadalajara, Monterrey, Toluca, Xalapa y en la Ciudad de México) y una Sala Especializada. No obstante, si la sentencia emitida por la Sala Regional no es admitida por quien impugna, puede recurrir en última instancia a la Sala Superior del TEPJF.

posteriormente por los Organismos Públicos Locales Electorales a los partidos o coaliciones para hacer efectivo este derecho; y en caso de incumplimiento se sancionaría con la negativa de registro.

Las mujeres que reclamaron su derecho a una postulación paritaria en candidaturas a las presidencias municipales, se enfrentaron con la abierta negativa de los partidos. Entre los argumentos esgrimidos por los partidos en sus litigios, se encontraban los siguientes: a) el Art. 41 de la CPEUM omitió esta obligación a las candidaturas a los ayuntamientos, b) la ley electoral local no previó la paridad que obliga la postulación paritaria a la totalidad de los municipios en disputa, c) la postulación paritaria al total de las alcaldías contravenía el método de selección de candidaturas que el partido eligió aplicar, y d) la interpretación contradictoria que los partidos y las autoridades electorales administrativas hicieron sobre la exigibilidad de este mandato por la vía de acuerdos en sus consejos estatales electorales, argumentando que se vulneraba la certeza jurídica en el proceso electoral. En el siguiente cuadro se consignan las entidades federativas, el tipo de impugnaciones, la autoridad jurisdiccional electoral y los sentidos de las sentencias emitidas, en materia de paridad horizontal para las candidaturas a las presidencias municipales durante los comicios celebrados en 2015, que posteriormente dieron origen a nuevas jurisprudencias.

**Cuadro 7. México: Impugnaciones, autoridad responsable, sentido de la sentencia por entidad federativa en materia de paridad horizontal, 2015**

Entidad federativa	Impugnación	Autoridad	Sentido de la sentencia
Morelos	Recurso de Reconsideración SDF-JRC-17/2015, 18 Y 19 13 marzo 2015	Sala Superior del TEPJF	Se considera obligatorio para los partidos políticos cumplir con el principio de paridad horizontal y vertical para planillas ayuntamientos.
Baja California Sur	Recurso de revisión constitucional SG-JRC-43/2015 25 marzo 2015	Sala Regional Guadalajara	Incluir la paridad horizontal y transversal del principio de equidad de género en candidaturas para la integración de ayuntamientos.
Guerrero	Juicio electoral ciudadano TEE/SSI/JEC-007/2015 7 de abril de 2015	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero	Incluir como criterios la paridad horizontal y vertical en candidaturas ayuntamientos.
Querétaro	Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-REC-81/2015 29 de abril de 2015	Sala Superior del TEPJF	Debe garantizarse la postulación horizontal de las mujeres en los cargos de los ayuntamientos.



Entidad federativa	Impugnación	Autoridad	Sentido de la sentencia
Nuevo León	Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-REC-85/2015 29 de abril de 2015	Sala Superior del TEPJF	Resuelve que la CEENL estaba impedida para obligar a los institutos políticos a ajustar sus postulaciones a la paridad horizontal en los ayuntamientos, con reglas que no fueron jurídicamente preestablecidas.
Estado de México	Recurso de Reconsideración SUP-RED-97/2015 29 de abril de 2015	Sala Superior del TEPJF	Ante lo avanzado del proceso electoral, no puede estimarse la inconstitucionalidad del agravio impugnado (paridad horizontal ayuntamientos), al no haberse previsto la dimensión horizontal.
Sonora	Recurso de Reconsideración SUP-REC-90/2015 29 de abril de 2015	Sala Superior	Privilegia los principios de certeza y seguridad jurídica. Reconoce deseable la paridad horizontal, pero dado el avance del proceso confirma el acuerdo de la autoridad administrativa electoral.
Tabasco	Juicio de Reconsideración SUP-REC-128/2015 6 de mayo de 2015	Sala Superior del TEPJF	No se revoca la sentencia impugnada, por lo que se mantiene el criterio de paridad horizontal en las candidaturas para la renovación de los ayuntamientos.
Chiapas	Recurso de Reconsideración SUP-REC-294/2015 8 de julio de 2015	Sala Superior del REPJF	Modifica la sentencia impugnada, revoca el acuerdo de registro y amonesta al IEE por no hacer exigible la paridad.

Fuente: TEPJF; Sentencias; <http://portales.te.gob.mx/genero/sentencia>; consulta 2 de diciembre 2015.

Con respecto al principal argumento esgrimido por los partidos políticos contra la paridad horizontal a las presidencias municipales, y tomando en cuenta el resultado de la acción de inconstitucionalidad promovido en 2015 por un grupo de mujeres del Estado de Zacatecas ante la SCJN, en cuanto a que la Constitución Política del Estado de Zacatecas omitió el mandato de paridad de las candidaturas a los ayuntamientos, la Magistrada del TEPJF, María del Carmen Alanís lo explica de la siguiente forma:

Lo resuelto por la Suprema Corte significa que, si bien no existe una obligación explícita para el poder legislativo, de ninguna manera le está vedado a este poder o al órgano electoral local, el establecimiento de la paridad horizontal para hacer realidad el derecho de las mujeres a ejercer sus derechos político electorales en condiciones de igualdad, tal y como se deriva de las obligaciones y recomendaciones internacionales



realizadas a México. De acuerdo con lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral, determinó que la paridad horizontal a nivel municipal, establecida por el órgano local de Zacatecas, resultaba acorde con la Constitución (Alanís; 2016: 6).

Como resultado de los distintos juicios dictados y sentencias acumuladas emitidas entre 2015 y 2016,<sup>45</sup> la Sala Superior del TEPJF aprobó siete nuevas jurisprudencias; tres de ellas en materia de paridad horizontal en candidaturas a presidencias municipales e interés legítimo para impugnar, entre otras materias.

#### Cuadro 8. México: Jurisprudencias en materia de paridad horizontal e interés legítimo

Jurisprudencia 6/2015	Paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federal, estatal y municipal.
Jurisprudencia 7/2015	Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal.
Jurisprudencia 8/2015	Interés legítimo. Las mujeres lo tienen para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.
Jurisprudencia 9/2015	Interés legítimo para impugnar la violación a principios constitucionales. Lo tienen quienes pertenecen al grupo en desventaja a favor del cual se establecen.
Jurisprudencia 11/2015	Acciones afirmativas. Elementos fundamentales.
Jurisprudencia 36/2015	Representación proporcional. Paridad de género como supuesto de modificación del orden de prelación de la lista de candidaturas registrada.
Jurisprudencia 5/2016	Libertad de configuración legislativa en materia electoral debe respetar el derecho a la igualdad.

Fuente: INMUJERES; [http://observatorio.inmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/15\\_Tesis-y-Juris-Paridad-de-Genero.pdf](http://observatorio.inmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/15_Tesis-y-Juris-Paridad-de-Genero.pdf)

De esta forma la *paridad horizontal y vertical* se convirtieron en criterios que se aplican con carácter de obligatoriedad y sin excepción, pese a que no estén previstos en los marcos regulatorios de las entidades federativas ni en el texto Constitucional pues la jurisprudencia constituye un mandato inatacable.<sup>46</sup>

45 Como resultado del sentido de las sentencias en esta materia se aprecia un impacto diferenciado en el número de presidentas municipales electas, siendo más favorable en aquellas donde se aplicó el criterio de paridad horizontal en menoscabo de las que por "certeza jurídica" fueron desestimadas por el grado de avance del proceso electoral.

46 Con fundamento en el Art. 99 de la CPEUM y Art. 189 de la Ley Orgánica del PJF, la Sala Superior del TEPJF, es la máxima autoridad con facultad para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores y presidente, así como de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral, medio de control constitucional en la materia.



No sin tropiezos y dificultades, durante los procesos electorales objeto de estudio, las autoridades electorales (Organismos Públicos Locales Electorales/ OPLES) de las entidades federativas donde se renovaron alcaldías vigilaron que los partidos políticos cumplieran con este precepto. Lo que permite afirmar que, con un marco regulatorio favorable a la paridad, un diseño electoral adecuado y jurisprudencia que garantice la más alta protección al derecho a ser electas, la paridad en candidaturas se ha hecho efectiva, aunque presente algunos obstáculos que deberán ser subsanados, particularmente cuando se trata de omisiones en los textos constitucionales o leyes electorales locales. Los criterios de paridad horizontal y vertical configurados, constituyen de facto, una norma que no admite pacto en contrario.

### Cuadro 9. México: Paridad Horizontal y Paridad Vertical

Paridad Horizontal	Del total de municipios existentes en cada entidad federativa, los partidos políticos y coaliciones están obligados a postular el 50 por ciento de hombres y el 50 por ciento de mujeres al cargo de presidencias municipales.
Paridad Vertical	En la postulación de candidaturas para integrar planillas a los ayuntamientos (presidencia, sindicatura y regidurías), deberá contemplarse la alternancia de género (hombre/mujer o mujer/hombre) en forma sucesiva hasta agotar la lista por el principio de representación proporcional, así como también la suplencia del mismo sexo del candidato propietario, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional.

Fuente: Elaboración propia.

## 2.4. Violencia política contra las mujeres

Un problema que no puede pasar desapercibido se circunscribe a la violencia política de que fueron víctimas mujeres durante y después de los procesos electorales, situación que ha generado distintos tipos de manifestaciones, activismo y medidas de protección. Parecería que a mayor estándar de protección y garantía de los derechos políticos de las mujeres para ser electas, mayores obstáculos y violencia se ejerce para impedirles su pleno ejercicio que incluye, en extremo, la violencia física y el homicidio.

A nivel de cifras, el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República (PGR) declaró que durante los comicios de 2015 se recibieron 38 denuncias por actos de violencia política contra mujeres provenientes de distintas entidades federativas. Para el año 2016 las denuncias sumaron 103, las cuales están siendo atendidas para la aplicación de sanciones y/o reparación del daño infligido; a la fecha solo se consignan dos sentencias condenatorias (CIMAC; 2016).



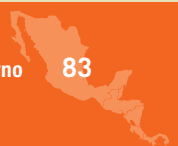
En México la violencia política contra las mujeres no se encuentra aún tipificada como un delito en el ámbito federal, pese a que se han presentado varias iniciativas en el Senado, incluyendo su inclusión como tipo penal. Sin embargo, se aprecian algunos avances; a la fecha los Estados de Oaxaca, Veracruz, Campeche, Coahuila, Baja California y Jalisco, ya incorporaron la violencia política como un delito en sus respectivas leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (TEPJF Legislación en los Estados sobre Violencia Política; 2016).

Y, en un esfuerzo conjunto interinstitucional convocado por el TEPJF, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales FEPADE, el INE e INMUJERES, entre otras autoridades, en marzo de 2016 se presentó el “Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres,” el cual pretende:

Orientar a las instituciones ante situaciones de violencia política contra las mujeres, facilitar la implementación de las obligaciones internacionales, así como dar estricto cumplimiento al deber de debida diligencia. Trata de responder a la ausencia de un marco normativo integral y de políticas concretas en la materia. Asimismo, responde a la necesidad de contar con lineamientos generales que permitan a las autoridades actuar de forma inmediata frente a las víctimas. Así, los objetivos de este instrumento son: 1. Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres; 2. Evitar daños mayores a las víctimas, sus familias y personas cercanas; 3. Generar una adecuada coordinación entre las instituciones responsables de hacer frente a casos de violencia política contra las mujeres, y 4. Servir de guía, a partir de un enfoque general, para atender la violencia política con elementos de género en todas sus vertientes, a nivel federal, estatal y municipal (Protocolo; 2016: 16).

Actualmente el Protocolo<sup>47</sup> está siendo difundido en distintos foros de las entidades federativas para su conocimiento y aplicación, sin dejar de señalar la urgente necesidad de proceder a su tipificación como delito en el ámbito del marco regulatorio federal. Las mujeres mexicanas continúan alzando su voz con el apoyo de distintas redes sociales locales, para denunciar la violencia de que son objeto, no solo durante los procesos electorales, sino también en el ejercicio de sus funciones públicas, y serán las autoridades responsables quienes están obligadas a cumplir, en tiempo y forma, para revertir esta situación por demás injusta e inhumana.

47 El Protocolo se encuentra disponible en [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/)



### 3. Conclusiones y recomendaciones

La reforma política electoral a la CPEUM que incluyó el mandato de paridad en candidaturas a cargos de elección popular, amplió el estatuto de ciudadanía de las mujeres, elevó su estándar de protección y dotó de certeza jurídica a los principios de igualdad y no discriminación en materia de derechos político-electorales, acto jurídico que quedó sustentado en el preexistente bloque de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos. En el marco de este proceso se aprendieron varias lecciones.

La experiencia adquirida en el caso de México permite afirmar que la inclusión de cuotas de género en el marco regulatorio del ámbito federal, abrió el camino hacia la paridad en el texto constitucional. Se deja constancia del trabajo organizado de las mujeres, en distintos momentos históricos, para impulsar pactos y acuerdos, subordinando los intereses partidistas en aras del avance de los derechos político-electorales. Fue crucial y estratégica la acción conjunta de mujeres políticas, magistradas, funcionarias, académicas, activistas, comunicadoras y de organizaciones sociales conformadas en redes u observatorios. Cada logro fue posible gracias a esos pactos y a la capacidad de comprometer a los actores políticos encargados de la toma de decisiones.

**Fue crucial y estratégica la acción conjunta de mujeres políticas, magistradas, funcionarias, académicas, activistas, comunicadoras y de organizaciones sociales conformadas en redes u observatorios.**

Para avanzar en la defensa, protección, garantía y promoción de los derechos políticos de las mujeres, las leyes son necesarias, pero no suficientes, se requiere que la maquinaria institucional electoral (administrativa y jurisdiccional) defina y vigile el cumplimiento de reglas y procedimientos para su cabal ejercicio en la práctica, como también de una efectiva aplicación de la justicia electoral con perspectiva de género para hacer cumplir la ley y reparar a tiempo el daño. Las sentencias y jurisprudencia apuntalaron, sin duda, la ruta hacia la paridad.

La reforma constitucional también tuvo impacto jurídico positivo en la medida en que obligó a que este precepto se extendiera, por la vía de un proceso de armonización, al marco regulatorio de los gobiernos subnacionales para postular candidaturas paritarias a congreso local y los ayuntamientos, obligando a eliminar todo obstáculo legal para su aplicación.

Pese al avance que registró la puesta a prueba de la paridad en los procesos electorales, vista en perspectiva la experiencia adquirida, todo ello nos conduce a



las siguientes consideraciones. Resulta de la mayor prioridad, transitar a una nueva reforma al texto Constitucional, a fin de que el principio de igualdad sustantiva y efectiva se traduzca en la práctica en un mandato para la integración en aquellos espacios donde persiste asimetría entre hombres y mujeres (Ejecutivo, Judicial y Organismos Autónomos).

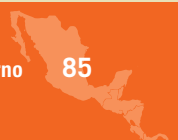
Otra lección, en materia de diseño electoral y procedimental, remite a una revisión de las fórmulas de designación de diputaciones plurinominales e inclusión de acciones afirmativas explícitas en la legislación electoral local para elevar el estándar de protección del derecho de la mujer a ser electa, procurando una integración paritaria en los congresos locales así como la inclusión expresa de los principios de paridad horizontal y vertical en las candidaturas a los ayuntamientos, en aquellos marcos regulatorios que no los contemplen.

También resulta de la mayor importancia apoyar, crear o direccionar redes de mujeres plurales que involucren a los partidos y la sociedad civil organizada

**La paridad constitucional no es una acción afirmativa, no es una cuota mayor a favor de las mujeres, no es una medida temporal para cerrar paulatinamente la brecha entre hombres y mujeres, es la instauración de un nuevo contrato social que reconoce la universalidad de la diferencia sexual entre los seres humanos y su legítimo derecho a ser representados.**

para constituirse en mecanismo de presión e interlocución con las instituciones del Estado responsables del respeto, protección, garantía y difusión de los derechos político-electorales de las mujeres en tanto, constituyen, un derecho humano. Asimismo, se requiere de voluntad política para concretar en los marcos regulatorios de los ámbitos federal y nacional, la tipificación de la violencia política contra las mujeres, como instrumento de prevención y atención, vinculado a un sistema de sanciones para reparación del daño.

La paridad constitucional no es una acción afirmativa, no es una cuota mayor a favor de las mujeres, no es una medida temporal para cerrar paulatinamente la brecha entre hombres y mujeres, es la instauración de un nuevo contrato social que reconoce la universalidad de la diferencia sexual entre los seres humanos y su legítimo derecho a ser representados. Es una medida definitiva para lograr la igualdad sustantiva, la igualdad real, de hecho y de derecho. Porque ser iguales ante la ley no es sinónimo de ser idénticas, pero el hecho de ser diferentes no significa ser inferiores. La ruta de las paritaristas mexicanas está en marcha y no tiene retorno.



## 4. Bibliografía

Alanís, María del Carmen. 2015. *Participación Política de las Mujeres*. Ponencia presentada en evento organizado por el Instituto Nacional Electoral, 7 de marzo, México.

Aparicio Castillo, Francisco Javier. 2011. *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. Temas selectos de Derecho Electoral No. 18. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas\\_selectos/18\\_cuotas.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/18_cuotas.pdf)

Cámara de Diputados. 2014. Ley General de Delitos Electorales, General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México. Disponibles en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

Cámara de Diputados. 2016. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf)

Carbonell, Miguel. 2012. *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*. (6 de septiembre). México. Disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

CEAMEG. 2014. *La reforma hacia la paridad: cerrando la brecha y promoviendo el liderazgo político de las mujeres*. Dossier agosto 2014, México: LXII Legislatura Cámara de Diputados. Disponible en [file:///C:/Users/Pola/Downloads/2014%2008%20Dossier\\_LPM.pdf](file:///C:/Users/Pola/Downloads/2014%2008%20Dossier_LPM.pdf)

Comité CEDAW. 2004. *Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*. New York: Naciones Unidas. Disponible en [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Sección Autonomía en la Toma de Decisiones. Disponible en <http://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-la-toma-decisiones>

CIMAC. 2016. *Titular de la FEPADE urge a tipificar la violencia política de género*. 28 de julio. México. Disponible en <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/73288>

COFIPE. 1993. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México; Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec.htm>

Dahlerup, Drude. 1993. *De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava*. en *Debate Feminista* Año 4, Vol. 8, México.

Diario Oficial de la Federación. 2014. "Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos." México.

Excelsior. 2016, "¿Qué cambio traerá la reforma política del DF?" Sección Comunidad, 20 de julio. México. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/01/20/1070034>

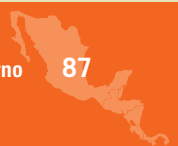
Favela, Adriana. 2015. *Se cumplió la paridad en candidaturas federales*. Portal Género, Igualdad y Democracia. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en [http://genero.ife.org.mx/ine/ine\\_SeCumplioParidadFavela\\_abr2015.html](http://genero.ife.org.mx/ine/ine_SeCumplioParidadFavela_abr2015.html)

FLACSO/ONU Mujeres/TEPJF/PNUD. 2012. *Construyendo Reglas para la Igualdad de Género en Derechos Político-Electorales en México*. México. Disponible en [http://iknowpolitics.org/sites/default/files/construyendo\\_reglas\\_version\\_web.pdf](http://iknowpolitics.org/sites/default/files/construyendo_reglas_version_web.pdf)

Gilas Karolina, Mikaela, J.K. Christiansson, et. al. 2016. *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en [http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/El%20abanico%20de%20la%20representacio%CC%81n%20poli%CC%81tica.pdf](http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/El%20abanico%20de%20la%20representacio%CC%81n%20poli%CC%81tica.pdf)

González, Manuel, Karolina Gilas y Carlos Báez. 2016. *Hacia una democracia paritaria: La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hevia Rocha, Teresa. 2015. *Evolución y establecimiento de cuotas en México y las implicaciones de la reforma político-electoral de 2014 en cuanto a la aplicación de la paridad de género en el registro de candidaturas para la*



*integración de la Cámara de Diputados*. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro\\_ImpactoyProspectivas/docs/LIBRO\\_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/LIBRO_FINAL.pdf)

IDEA Internacional / PNUD/ ONU Mujeres. 2013. *Participación Política de las Mujeres en México: A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*. México. Disponible en <http://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135>

INE. 2011. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular (diputados y senadores por ambos principios) que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011- 2012*. México. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4705.htm>

INE. 2014. *Cronología del movimiento en pro de la paridad en México*. México. Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Nacional Electoral. Disponible en [http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/28119/Cronologia-del-movimiento-en-pro-de-la-paridad-de-gnero#vars!date=1920-06-10\\_02:51:20!](http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/28119/Cronologia-del-movimiento-en-pro-de-la-paridad-de-gnero#vars!date=1920-06-10_02:51:20!)

INE. 2014. *Línea de tiempo. Evolución normativa de la cuota de género en México*. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en [http://genero.ife.org.mx/linea\\_de\\_tiempo\\_cuotas/abrir.html#](http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/abrir.html#)

INE. 2015. *Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015*. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/2016/Resume\\_ejecutivo\\_paridad.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/2016/Resume_ejecutivo_paridad.pdf)

INE. 2015. *Informe de la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos sobre el cumplimiento de paridad de género a que están obligados los partidos políticos en el registro de candidatos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional*. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en [http://genero.ife.org.mx/docs/GTP\\_informe15jun2015.pdf](http://genero.ife.org.mx/docs/GTP_informe15jun2015.pdf)

INMUJERES. *Eligiendo*. Observatorio de la Participación Política de las Mujeres en México. Portal electrónico disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/category/elecciones-2015/eligiendo/>

INMUJERES. “Diputaciones Federales 2015.” Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México; México. Disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/candidaturas-a-diputaciones-federales-en-2015/>



Marván Laborde, María y Libia Márquez Labastida. 2013. “Democracia interna de los partidos vs cuotas de género ¿dilema sin solución?” en Retos a 60 años de la aprobación del voto de la mujer en México. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://genero.ife.org.mx/60aniv/RetosAprobacionVotoMujeres.pdf>

ONU Mujeres. 2013. *Participación Política de las Mujeres en México*. México. Disponible en <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/11/participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico>

ONU Mujeres. 2015. *La hora de la Igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México. Disponible en <http://lac.unwomen.org/en/digiteca/publicaciones/2015/09/la-hora-de-la-igualdad>

Ortiz Ortega, Adriana y Clara Scherer Castillo. 2015. *Contigo aprendí. Una lección de democracia gracias a la sentencia 12624*. México” Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/Contigo%20Aprend%3%AD,%20una%20lecci%C3%B3n%20de%20democracia%20gracias%20a%20la%20sentencia%2012624.pdf>

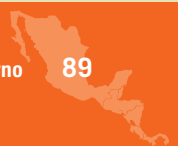
Peña Molina, Blanca Olivia. 2010. *¿Rompiendo techos de cristal? Género, sistemas de cuota y justicia electoral en los gobiernos estatales de México*, ponencia presentada en el II Coloquio Internacional de la RCO de la ANUIES y VIII Coloquio Nacional de la REGPM (Guanajuato, 16 a 18 de junio). México.

Peña Molina, Blanca Olivia. 2011. *Comentario a la Sentencia SUP-JDC-461/2009*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en [http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/33\\_equidad\\_0.pdf](http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/33_equidad_0.pdf)

Peña Molina, Blanca Olivia. 2011. *La alternancia de género en las listas de Representación Proporcional*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, No. 33. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: [http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/33\\_equidad\\_0.pdf](http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/33_equidad_0.pdf)

Peña Molina, Blanca Olivia. 2012. *Igualdad de género y justicia electoral: impacto de la sentencia SUP-JDC12624/2011 en el proceso electoral federal 2011-2012*, en Sentencia de Amor 12624: Mujeres y elecciones en México 2012. México: Editorial DeLaurel.

Peña Molina, Blanca Olivia. 2014. *La paridad de género: Eje de la reforma político-electoral en México*, en Revista Mexicana de Estudios Electorales, No. 14, México. Disponible en [http://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf\\_5](http://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf_5)



Político.mx. 2016. *Elecciones 2016*. Portal electrónico disponible en <http://politico.mx/elecciones-2016>

SCJN. 2016. *Doctrina sobre Igualdad en el Tribunal Constitucional Mexicano*. México. Disponible en <http://equidad.scjn.gob.mx/doctrina-sobre-igualdad-en-el-tribunal-constitucional-mexicano/>

SCJN. 2016. *¿Qué es la Igualdad?* Unidad de Igualdad de género del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://equidad.scjn.gob.mx/que-es-igualdad/>

SCJN. 2013. Protocolo para juzgar con perspectiva de género. México. Disponible en <http://www.amij.org.mx/protocolos/Protocolo%20Para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20de%20Genero.pdf>

SEGOB. 2014. *Decreto de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014*. México. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf)

SEGOB. 2014. “Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.” México. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014)

Senado de la República: LXII Legislatura. 2013. *Dictamen final de la reforma de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos; Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral*. México. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2809>

Serrano, Sandra y Juan Carlos Arjona. *Compendio de Derechos Políticos de las Mujeres*, en Construyendo Reglas para la Igualdad de Género en Derechos Político-Electorales en México. México: FLACSO, ONU-MUJERES, TEPJF, PNUD. Disponible en: [http://iknowpolitics.org/sites/default/files/construyendo\\_reglas\\_version\\_web.pdf](http://iknowpolitics.org/sites/default/files/construyendo_reglas_version_web.pdf)

SEGOB. 2014. *Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos*, Diario Oficial de la Federación 23/05/2014. México: Secretaría de

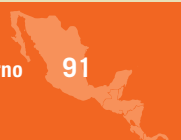
Gobernación. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014)

TEPJF. 2012. *Histórica sentencia del TEPJF pone fin a las Juanitas*. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/14/20122>

TEPJF. 2014. *Consulta Reforma Electoral 2014*. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/consulta-reforma2014/>

TEPJF. *Resumen de la reforma político-electoral*. Consulta Reforma Electoral 2014. México. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/28988>

TEPJF/ INE/ FEPADE/ SEGOB/ CONAVIM/ INMUJERES/ FEVIMTRA. 2016. *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres*. México. Disponible en [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)





## Capítulo 3

# La paridad en Nicaragua: Una ruta impulsada desde la voluntad partidista

Eva Samqui



En 1990, las elecciones generales en Nicaragua llevaron por primera vez a una mujer a la Presidencia de un país en América Latina. La Presidenta Violeta Barrios de Chamorro llegó al poder, no a través de un partido político, sino encabezando una coalición nacional de partidos y sindicatos de trabajadores denominada Unión Nacional Opositora (UNO), que venció al partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Desde entonces, la participación de las mujeres ha sido un rasgo característico en el ámbito de la política y como funcionarias de gobierno en todos los niveles.

Otro hito importante se produjo en 1996, cuando las mujeres militantes del FSLN lograron que su partido adoptara voluntariamente un sistema de cuotas que estableció un porcentaje mínimo de un 30% para las mujeres y de un 15% para personas jóvenes en postulaciones a cargos de elección. Además, se incorporó un mandato de posición que establecía que por cada dos candidatos hombres debía postularse a una mujer y que en cuarto lugar se debía ubicar a una persona joven, indistintamente de su sexo. Esta medida que se conoció como la “trenza” no fue imitada por ninguno de los partidos políticos que todavía tienen presencia en la Asamblea Nacional, como el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Partido Liberal Independiente (PLI), y Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka (Yatama)<sup>50</sup>. Aunque sí se crearon Secretarías de la Mujer.

Ese mismo año, con vistas a las elecciones, el Movimiento de Mujeres y las Mujeres de todos los partidos políticos lograron un acuerdo conocido como “Agenda Mínima en la Coalición de Mujeres”, generando una sinergia colectiva de incidencia hacia los partidos políticos y la concienciación del enfoque de género dentro de las políticas y normativas de los partidos. Desde entonces, en cuatro períodos legislativos las mujeres diputadas pasaron de representar el 23.8% a lograr el 40.21%. Sin embargo, la razón determinante de este último avance ha sido que el partido FSLN reguló voluntariamente en las listas de candidatos, la paridad para la composición de su lista de candidatos en las elecciones de 2011. Al ganar las elecciones las mujeres alcanzaron a ocupar la mitad de las diputaciones. Y el partido, al tener mayoría parlamentaria, logró impulsar progresivamente reformas paritarias en la legislación que regulaban las elecciones municipales para luego extenderlas a todos los cargos de elección popular constitucionalizando su regulación.

La importante presencia de mujeres parlamentarias en Nicaragua ha sido reconocida por la Unión Interparlamentaria (IPU), en cuyo ranking mundial el país ocupa el séptimo lugar de la lista de países con más mujeres en el Parlamento. Igualmente, el informe del Índice Mundial de Igualdad de Género, que elabora el Foro Económico Mundial (WEF), indica que por tercer año

---

50 YATAMA significa “Hijos de la Madre Tierra” es un partido político indígena de la Costa Caribe de Nicaragua.

consecutivo (2016), Nicaragua sigue siendo el país más avanzado de América Latina en términos de igualdad. El presente estudio tiene por objetivo dar cuenta de los entretelones y lecciones aprendidas de este proceso.

## 1. Contexto

Nicaragua tiene una población de 6.262.703 habitantes, de ellos, 3.090.448 son hombres y 3.172.255 son mujeres<sup>51</sup>. Es decir, que las mujeres representan el 50,7% de la población. Su Constitución Política, máxima ley fundamental y la de mayor jerarquía, establece los derechos y obligaciones de la ciudadanía, la estructura y organización del Estado y bajo sus lineamientos se aprueban las demás normas que rigen la vida del país. Nicaragua cuenta además con tres leyes de rango constitucional: Ley Electoral, Ley de Amparo y Ley de Emergencia.

La gobernanza y la política nacional se han ido modernizando con leyes ordinarias como la de Participación Ciudadana y la del Acceso a la Información Pública. Las organizaciones partidarias se diversificaron en las dos últimas décadas con base en distintas tendencias políticas e ideológicas, más allá de las distinciones tradicionales entre conservadores y liberales, incorporando valores religiosos, socialdemócratas, ambientalistas, indígenas, de inspiración ciudadana, entre otros. Muchas de ellas han logrado regularizar su accionar político a través del Departamento de Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral (CSE), la institución que otorga la personería jurídica. Sin embargo, se regulan y legalizan en las votaciones, para participar de la gobernabilidad y la democracia de la nación, tal como lo establece la Ley Electoral -Ley 331 en su artículo 10, inciso 13<sup>52</sup>.

En ese marco, la participación de las mujeres ha ido ampliándose progresivamente en los diferentes poderes públicos. En el caso del Ejecutivo, en los gobiernos liberales de Arnoldo Alemán (1997-2001) y Enrique Bolaños Geyer (2002-2006) las mujeres constituyeron el 13% de los Ministerios en el primer período y el 17% en el segundo período. En el año 2007, con la asunción al poder del Presidente Daniel Ortega, fueron nombradas 6 mujeres (40%) en los Ministerios de Gobernación, Salud, Trabajo, Recursos Naturales y del Ambiente, de la Familia y en la Secretaría de Defensa. Esta voluntad política para que las mujeres ocupen cargos de toma de decisión, Ministerios y vice-ministerios se ha extendido en el período 2011-2016.

A partir de 2007 la voluntad política de reconocer el liderazgo femenino en cargos de dirección por parte del Gobierno ha sido evidente, particularmente a

51 <http://www.inide.gob.ni/Anuarios/Anuario%202014.pdf>

52 Ver <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/92aeea87dac762406257265005d21f7/3a4008061c4902f706257a100074cc9f?OpenDocument>



partir de 2012 con la aprobación de la paridad, pese a que como se verá más adelante la normativa regulada solo aplica a cargos de elección popular. En ello ha sido importante la influencia de la Primera Dama Rosario Murillo quien asumió el cargo de Coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía centralizando la vocería institucional del poder ejecutivo.

En relación con otros poderes del Estado, en el caso del Poder Judicial, éste ha estado presidido por una mujer desde el año 2010, del mismo modo que el Ministerio Público (Fiscalía General de la República), ente autónomo subordinado únicamente a la Constitución Política lo ha estado desde 2014. Sin embargo, el Consejo Supremo Electoral (CSE) permanece con un hombre a la cabeza. En la Procuraduría de Derechos Humanos las mujeres ocupan cargos titulares, la Procuradora Especial de la Mujer, la Procuradora de la Diversidad Sexual y la Procuradora de las personas con discapacidad.

También es importante señalar que ha existido una voluntad política para la incorporación de mujeres en estos poderes cuando, por ejemplo, se ha sustituido personas en determinados cargos. Así, en febrero de 2016 renunciaron dos magistrados —hombres y adscritos al FSLN del Consejo Supremo Electoral (CSE)— y el Ejecutivo propuso a 2 mujeres las cuales fueron ratificadas por la Asamblea Nacional. Actualmente hay 10 Magistrados: 6 hombres y 4 mujeres, lo cual representa la presencia de un 40% de mujeres en la instancia de mayor jerarquía de dicha institución<sup>53</sup>. En la Corte Suprema de Justicia, de 16 magistraturas, cinco son ocupadas por mujeres (31.3%)<sup>54</sup>. La Presidencia la ocupa una mujer.

En general, las mujeres están ocupando más cargos de toma de decisión, y cuando son sustituidas, sus relevos también son mujeres.

**Tabla 7. Nicaragua: Mujeres en cargos de los poderes del Estado en 2016**

Estado de Nicaragua	Total	Mujeres	Porcentaje
Poder Legislativo	92 escaños	39 <sup>55</sup>	42.39%
Poder Ejecutivo (Ministerios)	14	7	50%
Poder Judicial	14	5	31.25%
Consejo Supremo Electoral	10	4	40%
Fiscalía General	2	1	50%

Fuente: Página web de las instituciones, 2016.

53 <http://www.cse.gob.ni/index.php/sobre-cse/magistrados>

54 [http://www.poderjudicial.gob.ni/w2013/miembros\\_magistrados.asp](http://www.poderjudicial.gob.ni/w2013/miembros_magistrados.asp)

55 Dos mujeres diputadas suplentes pasaron a propietarias por muerte de los hombres que estaban en el cargo



En los siguientes puntos se analizará el impacto numérico de la regulación de la paridad a nivel municipal en el acceso de mujeres a alcaldías y concejalías. En noviembre de 2016, se realizaron las primeras elecciones generales en las que se aplicó la paridad para la elección a los cargos de Diputación Nacional y Parlamento Centroamericano. Aunque la tendencia esperada es que un mayor número de mujeres hayan accedido a estos cargos, en virtud de la aplicación de dicha norma, al cierre de este estudio todavía no se había publicado la lista oficial de personas electas, razón por la cual no se pudo incluir dicho análisis en este informe.

En todo caso, si bien con el avance y logros alcanzados para las mujeres en Nicaragua respecto de la participación política y la paridad se abren nuevas oportunidades, también se presentan nuevos desafíos para fortalecer los logros alcanzados, profundizar los cambios y transformaciones en la cultura política y contribuir a cerrar las brechas de desigualdad, como se verá a lo largo de este documento.

## 2. La igualdad en las Leyes

### 2.1. Constitución Política

El principio de igualdad está establecido en la Constitución Política, aprobada en el año 1987, que en su Art. 27 reconoce la igualdad de todas las personas ante la ley y que tienen derechos a igual protección. Regula que no habrá discriminación por motivo de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social. Esta norma supranacional consagra además los derechos humanos en el Art. 46:

En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos, y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.



Igualmente, relevante es el artículo 48 que establece el principio de igualdad entre hombres y mujeres:

**La igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades; existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer, siendo una obligación por parte del Estado la eliminación de los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica, social y cultural del país.**

También ha sido regulada una Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades<sup>56</sup> que fue introducida como iniciativa en 1999 por la ex-diputada Dora Zeledón, que en aquel momento ocupaba el cargo de Presidenta de la Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia de la Asamblea Nacional nicaragüense. En el año 2001 se iniciaron diversos procesos de consultas con diferentes sectores de la sociedad civil, empresa privada, cooperación internacional, instituciones del Estado, sectores religiosos, y comunidades de la Costa Caribe. Asimismo, se realizaron estudios, análisis y diseños sobre el mencionado Proyecto de Ley.

La iniciativa se llevó a plenario con el respaldo de 34.000 firmas, pero no se aprobó. El segundo intento de someterla a aprobación fue en el año 2004 con el respaldo de 178.000 firmas que se sumaron a las anteriores. Esta vez tampoco se aprobó, encontrando la oposición de los partidos Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y Partido Conservador (PC). Para oponerse a la iniciativa, diputados de estos partidos argumentaron que la ley establecía la interrupción voluntaria del embarazo, así como el matrimonio entre personas del mismo sexo, esto porque el anteproyecto de Ley hacía referencia en el articulado a la salud sexual y reproductiva.

En el año 2008 la Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia que preside la diputada Ana Julia Balladares (PLC) presentó la iniciativa. En la presentación ante la Asamblea Nacional, la Diputada defendió la importancia del anteproyecto considerando:

**“Necesario y de mucha importancia la aprobación de esta ley, pues esta vendría a ser un instrumento jurídico nacional de mucho beneficio para la mujer nicaragüense. Además, se estará cumpliendo con los compromisos jurídicos internacionales que señalan la obligación del Estado nicaragüense de remover los obstáculos que impidan la igualdad**

<sup>56</sup> [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$AII\)/DFACDD675534DACE0625744B0077C73F](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($AII)/DFACDD675534DACE0625744B0077C73F)

real entre mujeres y hombres mediante la adecuación de la legislación nacional a los tratados de derechos humanos, especialmente a la Convención Contra todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer. Además, la Comisión considera que el cumplimiento de los derechos de las mujeres continúa siendo una tarea pendiente, en virtud de los obstáculos ya mencionados<sup>57</sup>.

Por su parte, la bancada del FSLN apoyó el proyecto de Ley argumentando que:

“A lo largo de estos siete años de tener este proyecto de ley en la Asamblea Nacional, ha sido la ley más consultada de todas, se han incorporado compañeras de distintas organizaciones, del Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra, de la Asociación de Mujeres Luisa Amanda Espinoza, de la Asociación de Trabajadores del Campo, de la Central Sandinista de Trabajadores, de la Unión Nacional de Empleados, de la Federación de Trabajadores de la Salud, de la Asociación Nacional de Educadores, de mujeres del magisterio, de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, del Comité Nacional de Mujeres en Lucha por la Igualdad y Oportunidad a la Tierra y a los Derechos en el Campo, de los distintos grupos de organizaciones feministas, de las organizaciones religiosas, de las organizaciones políticas, en fin, esta ha sido una ley totalmente consultada con los distintos actores de la población femenina y con los distintos actores religiosos y políticos de nuestro país para poder llegar a un consenso nacional<sup>58</sup>”.

En el ámbito de la vida política, la iniciativa establecía el mandato a los partidos políticos y a otras organizaciones electorales legalmente establecidas de incluir en sus estatutos internos una disposición que asegurara la mayor participación democrática en los procesos de elección de sus autoridades, así como de candidatos y candidatas para las diferentes elecciones, y la participación efectiva y la no discriminación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones.

Sin embargo, las grandes discusiones sobre la iniciativa (sobre todo protagonizadas por el PLC), se centraron en los derechos sexuales y reproductivos, y más específicamente sobre la cuestión de la interrupción voluntaria del embarazo y del matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo. Pese a ello, la Ley fue aprobada en febrero de 2008, con 55 votos a favor, 18 presentes, 0 en contra y 0 abstenciones. Las organizaciones de la sociedad civil, y en particular las organizaciones de mujeres, mostraron su decepción ante el texto finalmente

<sup>57</sup> <http://www.asamblea.gob.ni/trabajo-legislativo/diario-de-debates/>

<sup>58</sup> Diputada Alba Palacio. (FSLN) página 47

aprobado, ya que el anteproyecto incluía aspectos de salud sexual reproductiva, violencia contra las mujeres y medidas de acción afirmativa para promover los derechos políticos de las mujeres que no fueron aprobadas.

### **3. De La legalización de la paridad en lo municipal a su constitucionalización para todo nivel**

#### **3.1. La regulación de la paridad en cargos municipales: el primer paso**

Como ya se ha señalado en este documento, en el 2002<sup>59</sup> el FSLN reformó sus estatutos con respecto al tema de la participación política de las mujeres, aprobando una cuota del 30% para las mujeres en postulaciones a cargos de elección. Ello ayudó a sensibilizar a su militancia y liderazgo para aplicar la perspectiva de género a la vida orgánica del partido. Posteriormente, en febrero de 2011, en el V Congreso Sandinista Nacional “Tomás Borge Martínez” según documento interno del partido se aprobó la Resolución No. 2 que estableció que: “Los Listados del Frente Sandinista y la Alianza Unida Nicaragua Triunfa/2012, cumplirán con todo lo determinado por las Leyes 331, Ley Electoral y sus Reformas; Ley 40 y 261, Ley de Municipios y sus Reformas, garantizando un 50% de Hombres y 50% de Mujeres ordenados de forma equitativa, y presentados de forma alterna.”

Una vez ganadas las elecciones de noviembre de 2011 por el FSLN, siguiendo su línea política partidaria, el gobierno de Daniel Ortega, envió con trámite de urgencia a la Presidencia de la Asamblea Nacional la Ley de reforma y adición a la Ley no. 40-261, reformas e incorporaciones a la Ley no. 40, y la Ley de municipios, el 2 de marzo 2012. Aunque también hay que matizar e indicar que la iniciativa del anteproyecto de Ley de la paridad también fue producto de la demanda y movilización del Movimiento de Mujeres, y de las mujeres en los partidos políticos y aquellas con cargos en instituciones del Estado, que se movilizaban en torno a la participación política de las mujeres y las actividades de acción positiva y en pro de la paridad.

En la Carta de Exposición de Motivos se describe la reforma que incluye el componente de género aplicable a la elección de municipalidades, estableciendo que la representación de Alcaldes y Vice Alcaldes sea de una proporción del

---

59 <https://es.scribd.com/doc/291245803/Estatuto-Partido-Frente-Sandinista-de-Liberacion-Nacional-FSLN-Nicaragua>

50 de hombres y 50% de mujeres, logrando de esta manera la equidad y la complementariedad; así como también que los Concejales Propietarios y Suplentes tengan un componente de 50% de mujeres y 50% de hombres. La misma Carta fundamenta:

La igualdad de derechos entre hombres y mujeres constituye el elemento indispensable para la erradicación de la pobreza, la profundización de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible de Nicaragua. Con la presente reforma se pretende incorporar las prácticas de género en las políticas públicas, con un enfoque de igualdad de derechos entre mujeres y hombres, en la toma de decisiones con funciones específicas, que les den a las mujeres Alcaldes y Vice Alcaldes una mejor participación en la toma de decisiones, en su municipio.<sup>60</sup>

La Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional en su dictamen presentado al plenario el 6 de marzo fundamentó que considerando la composición de la Comisión —cuyos miembros en su mayoría eran ex alcaldes y ex alcaldesas— era importante hacerles una consulta previa, siendo unánime la opinión de que la iniciativa recogía el sentir de la población de que las mujeres debían acceder en igualdad de condiciones y ser consideradas como sujetos en la toma de decisiones en las candidaturas a los cargos de elección popular y en la participación en las instancias públicas, tal como lo establece la Constitución. Dado que la iniciativa se envió con trámite de urgencia, no fue consultada sino sólo analizada por la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios a fin de evitar discrepancias con otras Leyes y con la Constitución.

Finalmente, la paridad se aprobó tal cual se había propuesto en el proyecto de reforma quedando plasmada en la Ley de Reforma y Adición a la Ley de Municipios, Ley Nro. 40 que fue aprobada con 86 votos a favor del total de 92 escaños:

“Artículo 19.- El Alcalde o Alcaldesa, Vice Alcalde o Vice Alcaldesa y Concejales o Concejales, serán electos por el pueblo, mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, de conformidad a la ley de la materia. En el caso del Alcalde y Vice Alcalde, el binomio debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género en el ejercicio del Poder Local, lo que significa que, uno de ellos, Alcalde o Vice Alcalde deberá ser mujer, guardando la proporcionalidad entre ambos géneros. Para ello, los partidos políticos y alianzas electorales deberán presentar en su lista

<sup>60</sup> <http://www.asamblea.gob.ni/trabajo-legislativo/diario-de-debates/>. continuación de la primera sesión ordinaria uno de la honorable asamblea nacional, correspondiente al día 6 de marzo de 2012. (vigésima octava legislatura).



de candidatos a Alcaldes y Vice Alcaldes, un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres.

Para el caso de Concejales Propietarios o Concejalas Propietarias así como sus Suplentes, se deberá guardar la proporcionalidad en la conformación de los Concejos Municipales, de tal manera que deberán estar integradas por el cincuenta por ciento de mujeres, tanto como Concejalas Propietarias como Suplentes, para lo cual, en las Candidaturas a las concejalías, tanto propietarias como suplentes, las listas presentadas por los partidos políticos o alianzas electorales, deberán estar conformadas por un cincuenta por ciento de mujeres y un cincuenta por ciento de hombres, ordenados de manera equitativa de modo tal, que el resultado de la elección, permita que las mujeres concejalas obtengan la mitad del número de concejalías del gobierno local en cada uno de los municipios. La integración de las listas de posiciones deberá ser presentada de manera alterna en base al género.<sup>61</sup>

La Bancada del FSLN además de celebrar la iniciativa y buscar aprobarla en el Día Internacional de la Mujer la apoyó a través de sus representantes, tanto hombres como mujeres, vinculándola a la igualdad de género, pero también a los principios ideológicos de su partido:

La participación de la mujer en esta Asamblea Nacional se debe ver volcada en una ley basada en la práctica de equidad de género, en la complementariedad de hombres y mujeres en el quehacer municipal. Esto va a fortalecer nuestros municipios (...) para que exista un trabajo conjunto, porque el machismo solo lo erradicamos de la sociedad si lo vemos como un problema social de hombres y mujeres de toda la sociedad. (Diputado FSLN). Diario Debate, Asamblea Nacional

Decimos que sin la energía complementaria de la mujer que promueve consensos, que promueve encuentros, es muy difícil avanzar, por eso es que hoy estamos asumiendo la responsabilidad de seguir ocupando espacios (...) para que trabajemos juntos las mujeres y los hombres por el bien común. (Diputado FSLN). Diario Debate, Asamblea Nacional

A veces es triste decir que las mujeres llenamos listas, ¡no!, las mujeres jugamos un rol protagónico en la sociedad, y basta recordar la historia de mujeres que han dado su vida precisamente en la lucha por el reconocimiento de sus derechos. Quisiera recodarles que esta es una lucha que se viene desarrollando desde movimientos de mujeres socialistas, de tal forma que tampoco es casualidad que sea nuestro gobierno revolucionario, nuestro gobierno, cristiano, socialista y solidario el que promueve esta ley. (Diputado FSLN). Diario Debate, Asamblea Nacional

61 <https://www.leybook.com/doc/1335>. LEY DE REFORMA Y ADICIÓN A LA LEY No. 40 LEY DE MUNICIPIO LEY No. 786, Aprobada el 8 de marzo de 2012

La oposición, que también celebró la aprobación de la ley como una reivindicación de las mujeres en conmemoración del 8 de marzo, demandó extender la paridad a otros ámbitos y no solo a las municipalidades, criticó la vía legal para la reforma y desde algunas posiciones minoritarias se habló de violación de los derechos políticos de las poblaciones indígenas y afro-descendientes, refiriéndose a los pueblos originarios por parte del representante de YATAMA.

Algunos de los argumentos de la oposición partidaria que se plantearon fueron<sup>62</sup>:

La ley que estamos aprobando, hubiera sido acompañada tal vez de otras reformas, como la Ley Electoral, inclusive la reforma constitucional y otras leyes más que fuesen necesarias (Diputado del PLI).

A las mujeres nicaragüenses, que no sea como una imposición su participación, que sea la voluntad propia de la mujer, voluntad libremente decidida, con valentía, con firmeza, como día a día lo hemos demostrado las mujeres nicaragüenses, que participen en sus candidaturas no por llenar los espacios, sino porque queremos aportar a nuestros municipios y que sea una participación efectiva con voz y voto decidido para el desarrollo de los mismos (Diputada del PLI, actual miembro de la JD de la AN).

Que esto lo podamos aplicar en todo el Estado de Nicaragua, en la función pública, para promover una reforma de la Ley 290, para que en el Gabinete de Gobierno y en las entidades autónomas de igual manera, y también a la Ley de Servicio Exterior a fin de que, en las embajadas, en los cargos de embajadores y cónsules se le pueda dar participación a la mujer (Diputado del PLC).

El propósito de la iniciativa es excelente, siempre y cuando no sea un acto meramente coyuntural ni de populismo ni tampoco porque a nivel internacional se nos mire bien (Diputado del PLI).

Vemos que esta reforma municipal no viene en una reforma electoral, que es la que debe regir a nuestros candidatos y no una reforma municipal, pero estamos a favor de que haya mayor participación de las mujeres (Diputada del MRS).

Crear mecanismos que aseguren que las demandas de las mujeres sean incluidas en los planes y en los presupuestos municipales como condicionante de las transferencias fiscales (Diputada del PLI).

Esta Ley no favorece a los partidos pequeños (...) hay aspectos en la Ley para los pueblos indígenas y afro-descendientes que hasta violan nuestros Derechos Políticos y Civiles como dice la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Diputado de Yatama).

62 <http://www.asamblea.gob.ni/trabajo-legislativo/diario-de-debates>. Transcripción del debate parlamentario



### 3.2 La regulación de la paridad para todos los cargos de elección popular y su inclusión en el texto constitucional

Como se ha visto en el punto anterior en varias de las intervenciones de las y los legisladores, durante el debate de las reformas a la Ley de Municipios, se reafirmaba la necesidad de no quedarse únicamente con la regulación de la paridad en este nivel de gobierno aplicándola a los cargos de Alcaldes, Vice alcaldes y Concejales y se destacaba la importancia de cubrir las instituciones del Ejecutivo; así como la necesidad de reformar la Ley Electoral y la Constitución Política para establecer la paridad.

A su vez, vocerías de organizaciones municipalistas, mujeres líderes de los partidos políticos, algunas organizaciones de mujeres y los medios de comunicación señalaron que la reforma que establecía la paridad en los municipios era muy reducida, que era necesario ampliarla a todos los cargos de elección y a las instituciones mismas. Un clima favorable que el FSLN aprovechó al enviar el gobierno dos meses después (mayo de 2012) una Reforma a la Ley No. 331- Ley Electoral para establecer la paridad y la ampliación del número de Concejales por municipio, entre otros asuntos del proceso electoral.

La Asamblea Nacional a través de la conformación de una Comisión Especial consultó con actores institucionales y sociales, tales como el Consejo Nacional de Universidades y partidos políticos con personalidad jurídica a la fecha (el Frente Sandinista de Liberación Nacional; Camino Cristiano Nicaragüense; Partido Resistencia Nicaragüense; Partido Liberal Nacionalista; Partido Movimiento de Unidad Cristiana; Unión Demócrata Cristiana; Partido Alternativa por el Cambio; Yatama; Partido Indígena Multiétnico; Partido Liberal Independiente; Partido Acción Ciudadana; Partido Movimiento de Unidad Costeña; Partido Liberal Constitucionalista; Partido Conservador; Alianza Liberal Nicaragüense; Partido Alianza por la República; Partido Unionista Centroamericano y Partido Neo-Liberal).

También con organismos no gubernamentales como el Grupo Promotor de las Reformas Electorales (el cual representa 16 instituciones de la sociedad civil); la Coordinadora Social (que representa 36 instituciones de la sociedad civil); la Alianza Juvenil Nicaragüense (que representa a 12 instituciones de la sociedad civil) y a instituciones del Estado como el Consejo Supremo Electoral y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Todas las instancias consultadas estuvieron de acuerdo con la iniciativa de reforma presentada e hicieron sus respectivos aportes, entre ellos:



- Clarificar el artículo 82 párrafo cuarto que establece: “50% de mujeres ordenadas de forma equitativa y presentadas de forma alterna” para que no quede sujeto a interpretaciones y que, por ende, se pueda convertir en un hecho político que afecte los procesos electorales (Consejo Nacional de Universidades/CNU).
- Reformular el Arto. 82 señalando la obligatoriedad de al menos el 50% de mujeres en todas las circunscripciones de las elecciones que participe (PAC).
- Respecto al artículo 82, considerar que los partidos políticos o alianzas de partidos políticos que participan en las elecciones deberán presentar el 50% de hombres y el 50% de mujeres en sus listas de candidaturas, en las cuales el 25% de cada grupo deben ser hombres y mujeres de entre 21 y 30 años de edad, ordenadas de forma equitativa y presentadas de manera alterna tanto para las elecciones municipales como para las elecciones de diputados ante la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano (Alianza Juvenil Nicaragüense).
- La propuesta de reforma no aborda las profundas lagunas y defectos que tiene la Ley Electoral. (Diputado del PLC).

Carlos Emilio López, diputado por el FSLN, y miembro de la Comisión Especial que hizo las consultas señaló:

Estamos aprobando una reforma a la Ley Electoral, una de las tres leyes de rango constitucional; esta norma jurídica tiene 197 artículos, la iniciativa presentada por el Presidente de la República, modifica 26 artículos; es decir, el 13% del articulado de la ley; de estos 26 artículos presentados por el Presidente, diez sufrieron modificaciones, es decir un 38,47% del articulado.

Las modificaciones al proyecto se hicieron en base a las opiniones que presentaron quince partidos políticos, diferentes organizaciones de la sociedad entre ellas el Consejo Nacional de Universidades, el Grupo Promotor de las Reformas Electorales, la Alianza Juvenil Nicaragüense. Por tanto, esta reforma electoral fue un paso más hacia el fortalecimiento de la democracia participativa y representativa en Nicaragua. Finalmente, el artículo donde se redactó la paridad obtuvo el consenso de la Asamblea y quedó redactado de la siguiente forma:

**“Art. 82 Los partidos políticos o alianzas deberán presentar candidatos y candidatas en todas las circunscripciones de la elección en que participen.**

Las listas que presenten para cada circunscripción deberán necesariamente tener el número total de candidatos y candidatas, con la salvedad de las



elecciones municipales en las que se exigirá la inscripción de candidatos y candidatas al menos el ochenta por ciento de los municipios e igualmente al menos el ochenta por ciento del total de las candidaturas.

No se aceptará la inscripción de ciudadanos o ciudadanas para más de un cargo en una misma elección.

Los partidos políticos o alianzas de partidos que participan en las elecciones municipales, de diputados y diputadas de la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano, deberán presentar en sus listas de candidatos un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres ordenados de forma equitativa y presentada de manera alterna”.

Este artículo fue aprobado en el marco de la Ley de Reforma a la Ley 331, Ley Electoral, con 82 votos a favor quedando así establecida la paridad en los cargos de elección popular.

Otros aspectos que fueron aprobados con la reforma y adición a la Ley fue la introducción de la figura de los “Concejales Municipales Ampliados”, que triplicó la cantidad de concejales pero dejó a la decisión del Ejecutivo los criterios para definir las atribuciones, funciones y otros aspectos relacionados con esta ampliación<sup>63</sup> puntualizando el proceso de votación en cuanto a las circunscripciones, Juntas receptoras de voto, su composición y ubicación territorial, lo cual reafirmaba la conducción del proceso electoral a cargo del CSE.

Una vez aprobada y difundida la Reforma algunas organizaciones de la sociedad civil se pronunciaron a través de medios de comunicación masiva refiriéndose a la falta de sustantividad de la misma por enfocarse a cuestiones técnicas y no a los aspectos más integrales como la observación electoral y la cedula ciudadana donde se presentaron los mayores problemas en las pasadas elecciones municipales del 2008, aunque sin referirse a la paridad.

Dos años después, en el año 2014, se aprobó la reforma constitucional, que dispuso en el artículo 131 de la Constitución:

Para el caso de los funcionarios electos mediante el voto popular por listas cerradas propuestas por los partidos políticos bajo el principio de la proporcionalidad, Diputados ante la Asamblea Nacional, Diputados al Parlamento Centroamericano, Concejales Municipales, Concejales Regionales, las listas de candidatos deberán estar integrados por un

63 Observatorio Nacional de Gobernabilidad Centro de Investigaciones de la Comunicación. Elecciones municipales 2012 en Nicaragua.27/11/2012

cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, ordenados de forma equitativa y presentados de forma alterna; igual relación de género deberán mantener entre propietarios y suplentes donde los hubiere.

De esta manera, la paridad quedó aprobada a nivel Constitucional para todas las instancias y cargos de elección excepto para Presidente y Vicepresidente de la República.

Si se observa desde el punto de vista estratégico se puede afirmar, sobre todo considerando los resultados obtenidos, que este fue un proceso progresivo y exitoso. La paridad se aprobó, en primer lugar, en las instancias municipales donde la participación de las mujeres era potente y dinámica para después adoptar la paridad en las instancias legislativas nacionales y del parlamento centroamericano. Y, finalmente, quedó consagrada en la Carta Magna de la República. Además, no se vislumbró mayor oposición porque el partido FSLN tenía mayoría calificada en el Parlamento lo cual le otorgaba la capacidad de aprobar leyes con sólo los votos de su bancada, de acuerdo a la Ley orgánica de la Asamblea Nacional, Ley 606.

Sin embargo, la normativa —como se ha observado desde los aportes de algunas organizaciones de mujeres— tuvo también algunas debilidades en su diseño: la falta de sanción por incumplimiento de la paridad en las listas de candidatos de los partidos y la necesidad de asegurar el encabezamiento de las listas por parte de las mujeres como propietarias y no solo como suplentes. No obstante, algunas organizaciones de mujeres celebraron el logro obtenido, aunque de forma un tanto lacónica, como el Foro de Mujeres Políticas y la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE).



## 4. Una primera mirada a los impactos de las normas paritarias en la elección de mujeres en cargos de elección popular

### 4.1 Impactos de la paridad en el ámbito municipal

Si bien, como se verá más adelante, la aplicación de la norma paritaria en 2011 trajo consigo un importante incremento de mujeres electas, cierto es que la participación ciudadana se había venido impulsando en el poder local por el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que culminó con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, Ley 475, aprobada en octubre de 2003. La Ley conceptualiza la participación ciudadana como el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado<sup>64</sup>.

Bajo este marco, en Nicaragua la movilización de las mujeres en los municipios fue importante, tanto en organizaciones de mujeres como dentro de las instancias del gobierno local y organizaciones municipales mixtas logrando en estos años acceder a las secretarías y oficinas de la mujer dentro de las alcaldías, así como regular las políticas de género destinadas a favorecer e impulsar el avance de las mujeres en sus proyectos de vida, lo que se logró alcanzar al menos en la tercera parte del total de municipios del país<sup>65</sup>.

Las mujeres lograron un gran impulso en la organización de grupos de incidencia y participación local, para construir y presentar sus propias propuestas ante las instancias municipales de participación como en los cabildos abiertos donde se aprueba el presupuesto municipal, en los Comités de Desarrollo municipal y departamental que son instancias de carácter consultivo del gobierno local, y en los Concejos Municipales conformados por concejales electos donde hacían su petición específica. El gobierno de los municipios, al gozar de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central, por lo general atendía las peticiones de las mujeres y algunas fueron parte de los comités y comisiones de trabajo. Esta participación amplia se dio en el período 2003-2006 y fue reconocido por concejales y alcaldes tal como lo expresó una ex-alcaldesa “Antes se trabajó mucho en el sentido de la autonomía municipal, pero había muchas ONG”<sup>66</sup>.

64 Ley de Participación Ciudadana, 2003

65 Diagnostico Las Mujeres en las elecciones nacionales. Ma. Teresa Blandón y Sylvia Ruth Torres.2005

66 Maryan Ruiz Rivera, exalcalde del FSLN en El Tuma-La Dalia

De ahí que se generaran las condiciones para que la paridad se tornara en una demanda común entre las mujeres en las Secretarías de la Mujer de los partidos, los Consejos Regionales de la Costa Caribe y algunas organizaciones de mujeres que trabajan en los municipios. Paralelamente, los medios de comunicación difundían las entrevistas y posiciones de las voceras que demandaban la participación igualitaria de las mujeres generándose un reconocimiento social hacia ellas y un clima favorable para la regulación de una norma que estableciera la igualdad y la paridad entre mujeres y hombres, como la que finalmente logró ser aprobada.

En las elecciones municipales del 4 de noviembre de 2012 se eligieron 153 alcaldes y 5.792 concejales en todo el país. En los comicios participaron seis partidos o alianzas de partidos: el Partido Liberal Constitucionalista, la Alianza Frente Sandinista de Liberación Nacional, el Partido Conservador, el Partido Alianza Liberal Nicaragüense, el Partido Alianza por la República y la Alianza Partido Liberal Independiente. En tres municipios de la Región Autónoma del Atlántico Norte, participó como partido la organización Yatama. Las listas de nominaciones o candidaturas se aplican igualmente a los cargos electos de Alcaldes/a, Vice alcaldes/as y Concejales propietarios y suplentes, tal como lo describe el Artículo 19 de la Ley 786 aprobada el 8 de marzo que cita:

**“Artículo 19.-** El Alcalde o Alcaldesa, Vice Alcalde o Vice Alcaldesa y Concejales o Concejalas, serán electos por el pueblo, mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, de conformidad a la ley de la materia. En el caso del Alcalde y Vice Alcalde, el binomio debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género en el ejercicio del Poder Local, lo que significa que, uno de ellos, Alcalde o Vice Alcalde deberá ser mujer, guardando la proporcionalidad entre ambos géneros. Para ello, los partidos políticos y alianzas electorales deberán presentar en su lista de candidatos a Alcaldes y Vice Alcaldes, un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres.

Para el caso de Concejales Proprietarios o Concejalas Propietarias así como sus Suplentes, se deberá guardar la proporcionalidad en la conformación de los Concejos Municipales, de tal manera que deberán estar integradas por el cincuenta por ciento de mujeres, tanto como Concejalas Propietarias como Suplentes, para lo cual, en las Candidaturas a las concejalías, tanto propietarias como suplentes, las listas presentadas por los partidos políticos o alianzas electorales, deberán estar conformadas por un cincuenta por ciento de mujeres y un cincuenta por ciento de hombres, ordenados de manera equitativa de modo tal, que el resultado de la elección, permita que las mujeres concejalas obtengan la mitad del número de concejalías del gobierno local en cada uno de los municipios. La integración de las listas posiciones deberán ser presentada de manera alterna en base al género.”



Así, en las elecciones municipales del año 2012 en las que se aplicó por primera vez la paridad regulada en la ley municipal, los resultados arrojaron un incremento en la proporción de mujeres electas realmente notorio, como lo muestra la siguiente Tabla:

**Tabla 8. Alcaldías y vice alcaldías por sexo 2001-2013**

Periodo	Total	Alcaldías			Vice alcaldías		
		Hombres	Mujeres	%	Hombres	Mujeres	%
2001-2004	151	138	13	8.6%	117	34	22.5%
2005- 2008	153	138	15	9.8%	131	22	14.4%
2009 - 2012	152	129	23	15.1%	62	90	59.2%
2013 - 2016	153	76	77	50.3%	77	76	49.8%

Fuente: Electos en 2008 y Electos en 2012 CSE.

El porcentaje de alcaldesas que hasta entonces había llegado en promedio solo al 15% se incrementó en 35 puntos porcentuales hasta alcanzar al 50%. Respecto de las nominaciones al cargo es importante señalar que pese a que el mecanismo de paridad aprobado no contemplaba en su diseño una sanción por incumplimiento, todas las listas presentadas cumplieron con el porcentaje establecido dado que el Consejo Supremo Electoral implementó un sistema informal para subsanar aquellas que en su primera presentación no hubieran cumplido con lo establecido.<sup>67</sup> Ello permitió que según datos de la Misión Electoral de Acompañamiento de la OEA, un 50,1% de los candidaturas a alcaldías correspondieran a mujeres.<sup>68</sup>

En el caso de las Vice alcaldías, ha sido común que algunos partidos nominen habitualmente a las mujeres en estos cargos y no en las alcaldías. En particular en aquellos municipios donde suele ser probable su victoria, cuestión que se observa en los resultados por partidos de las elecciones municipales de 2012. Sin embargo, a partir de esta reforma, se registró una reducción en la elección de mujeres en estos cargos de casi 10 puntos porcentuales pasando de 59,2% a 49,8%.

En el caso específico de las listas de candidatos del FSLN, éstas ganaron la mayoría de alcaldías del país, 134 de las 153 que se estaban eligiendo, como resultado de una estrategia electoral en la que el protagonismo de campaña estuvo centrado no en los candidatos locales sino en los símbolos de dicho partido y en la figura del Presidente Daniel Ortega. Aunque en algunos casos dichas victorias fueron impugnadas, el CSE no dio lugar a las impugnaciones.

67 Al respecto ver OEA (2012). Informe de la Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA Elecciones Municipales 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=266&MissionId=330>

68 Ver OEA (2012), pág. 27.

**Tabla 9.** Resultados electorales por partido político y por sexo en Alcaldías y Vice Alcaldías, 2012

Partido Político	Alcaldías	Alcaldesas	Porcentaje	Vice alcaldesas	Porcentaje
FSLN	134	62	46.3%	75	55.9%
PLC	2	0	0	2	100%
ALN	1	0	0	1	100%
PLI	13	2	15.38%	9	69.23%
Yatama	3	0	0	3	100%
TOTAL	153				

Fuente: Electos en 2012, CSE.

Además del impacto de la paridad legislada otros factores que confluieron para lograr este incremento fueron la cercanía de los gobiernos locales a la participación de las mujeres, el trabajo desde organizaciones de la sociedad civil y el hecho de que el partido FSLN nominara de forma alterna a hombres y mujeres en alcaldías y vice alcaldías. Una obligación, la de la alternabilidad, que fue posteriormente regulada a través de las modificaciones ya mencionadas a la Ley electoral pero que no estuvieron vigentes en la elección de 2012.

Asimismo, el incremento del número de concejales en los municipios sin afectar los presupuestos municipales, realizada en el marco de la reforma a la Ley de Municipios, incrementó las posibilidades de que las mujeres fueran elegidas en estos cargos, en particular por el hecho de que las concejalías son elegidas bajo un sistema de representación proporcional con nominaciones en listas cerradas y bloqueadas<sup>69</sup> lo que potencia el efecto de la paridad y la alternancia. La proporción de hombres y mujeres electos en el marco de este incremento se observa en el cuadro a continuación:

**Tabla 10:** Concejales mujeres y hombres electos en número absolutos y porcentaje

Elecciones Municipales 2012				
Concejales	Propietarias	%	Suplentes	%
Mujeres	1513	50,4	1558	51,4
Hombres	1487	49,6	1471	48,6
Total	3000	100	3029	100

Fuente: Electos en 2012, CSE.

<sup>69</sup> Al respecto ver OEA (2012).



El impacto de la aplicación de la paridad no fue tan difundido, ya que las elecciones municipales de 2012 fueron cuestionadas a nivel interno por la oposición política y por organizaciones de la sociedad civil. No obstante, algunas organizaciones de mujeres y la Red de Desarrollo Local reconocieron públicamente el avance de las mujeres a partir de la aprobación de la paridad. Por otro lado, en el ámbito internacional, el Representante de Nicaragua ante la Organización de Estados Americanos (OEA), Embajador Denis Moncada enfatizó que por primera vez en un proceso electoral de Nicaragua, el 50 por ciento de los candidatos son mujeres, de acuerdo a la Ley de Equidad de Género, las reformas a la Ley de Municipio y la Ley Electoral aprobada en marzo de este año<sup>70</sup>.

#### **4. 2 El impacto de la paridad voluntaria: presencia de mujeres en cargos parlamentarios**

La Asamblea Nacional está conformada por 90 Diputados electos y dos por derecho propio, de acuerdo a la Constitución: el Presidente del período saliente como propietario y su Vicepresidente como suplente. Igualmente se incorporan por mandato constitucional el candidato a Presidente y Vicepresidente cuyo partido haya logrado el segundo lugar en votos en la contienda electoral, incorporándose como propietario el primero y como suplente el segundo.

Antes de la aprobación de la paridad la participación de las mujeres en este poder del Estado rondaba el 20%. Incluso en el período 1997-2001 cuando ya el partido FSLN había aprobado en sus estatutos la cuota voluntaria del 30% para las mujeres el porcentaje alcanzado fue del 23.8%. Es en el período 2012-2016 que se alcanza el 40.2% sin existir la Ley de paridad. Esto se debe a que el FSLN obtuvo la mayoría de votos y de diputaciones habiendo postulado unas listas integradas voluntariamente por un 50% de mujeres, de acuerdo a lo establecido por sus Estatutos.

De las 37 mujeres electas, 33 eran militantes del FSLN. Entre ellas se destacan, una mujer afro-descendiente y dos mujeres indígenas.

---

<sup>70</sup> [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?scodigo=c-469/12](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?scodigo=c-469/12)



**Tabla 11. Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional por período de gobierno**

Período	Total	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
1997-2001	42	10	23.8%	32	76.2%
2002-2006	92	21	22.8%	71	77.1%
2007-2011	92	17	18.5%	75	81.5%
2012-2016	92	37	40.2%	55	59.8%

Fuente: ¿Quién es quién en la Asamblea Nacional? Publicación oficial de la Asamblea Nacional (1997,2002 y 2012)

Nuevamente las elecciones generales de noviembre 2011 se vieron cuestionadas por la oposición argumentando la falta de transparencia en el proceso. En medio de estos cuestionamientos, lo cierto es que la tendencia histórica de incluir mujeres en las diputaciones refleja la voluntad política del partido FSLN, organización que así lo ha venido realizando desde el año 1997 al reconocer el papel de las mujeres en la política. No ha sido el caso de otros partidos como el PLC, PLI, Yatama o PC que no han realizado esfuerzos por compartir el ejercicio del poder con sus mujeres militantes.

**Tabla 12. Diputados y Diputadas electas por partido político**

Período	Partido	Total	Mujeres	Porcentaje
1997-2001*	FSLN	37	8	27%
	PLC	43	1	2.4%
	PLI/**	8	1	12.5%
2002-2006	FSLN	39	14	36%
	PLC	49	6	12.2%
	Camino Cristiano	4	1	25%
2007-2011	FSLN	38	12	31.5%
	PLC	25	2	8%
	ALN	23	2	8.7%
	MRS	5	1	20%
2012-2016	FSLN	62	36	58.1%
	PLI	23	4	17.4%
	PLC	2		0%

Fuente: ¿Quién es quién en la Asamblea Nacional? Publicación oficial de la Asamblea Nacional (1997,2002 y 2012)

De hecho, en todas las legislaturas analizadas las mujeres electas por el FSLN han representado entre un 66.6% y un 89.1% del total de mujeres electas como diputadas.



**Tabla 13.** Diputadas electas por período y por partido político en relación con el total de mujeres electas

Período	Total diputadas electas	Partido Político	Mujeres	Porcentaje electas por partido en relación al total
1997-2001	10	FSLN	8	80%
		PLC	1	10%
		PLI	1	10%
2002-2006	21	FSLN	14	66.6%
		PLC	6	28.5%
		Camino Cristiano	1	4.7%
2007-2011	17	FSLN	12	70.6%
		PLC	2	2.2%
		ALN	2	2.2%
		MRS	1	1.1%
2012-2016	37	FSLN	33	89.1%
		PLI	4	10.9%
		PLC	-	-

Fuente: ¿Quién es quién en la Asamblea Nacional? Publicación oficial de la Asamblea Nacional (1997, 2002 y 2012)

Asimismo, aunque son datos preliminares —pues como ya se ha señalado la información oficial aún no está disponible— pareciera que en las elecciones de noviembre de 2016, 42 serían las mujeres electas como diputadas en la Asamblea Nacional: 36 mujeres por el FSLN y 6 por el PLC.<sup>71</sup> De oficializarse estos datos las mujeres habrán ocupado 42 escaños, es decir el 45,7% de la representación parlamentaria gracias a la aplicación de la paridad por parte de todos los partidos políticos que participaron. Si se comparan el período previo y el posterior a la legalización de la paridad en los cargos de elección, se observarán los siguientes resultados:

**Tabla 14:** Comparativo mujeres electas como diputadas antes y después de la aprobación de la paridad.

Antes de la paridad	Período	Total	Mujeres	%	Hombres	%
	2012 – 2016	92	37	40.2%	55	59.8%
Después de la paridad	2017 - 2021 <sup>75</sup>	92	42	45.7%	50	54.3%

71 <http://www.laprensa.com.ni/buscar?q=Rivas+oficializa+farsa+electoral>

Con estos resultados el número de mujeres electas se habría incrementado en cinco, lo cual significa que en las listas de candidatos y candidatas de partidos políticos las mujeres siguen sin ser ubicadas en los encabezamientos de posiciones que aseguran la elección, a excepción del FSLN que sí colocó a mujeres como primeras propietarias en los escaños. Asimismo, según los resultados preliminares del Consejo Supremo Electoral, los partidos que habrían logrado solo un escaño como el PLI, PC, YATAMA no tendrían ninguna mujer electa al haber sido éstas ubicadas como segundas en las listas.

**Según un informe de la Asamblea Nacional las instituciones que cuentan con políticas de género son: la Asamblea Nacional, el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional y el Ministerio Público. Paralelamente, no todos los Ministerios e instituciones autónomas de la Costa Caribe tienen su política de género.**

Por último, cabe señalar que en Nicaragua también se eligen diputaciones al Parlamento Centroamericano PARLACEN en el que el país cuenta con 22 representantes, de los cuales fueron elegidas seis mujeres (27,3%) para el período 2012-2016 cuando aún no regía la paridad de acuerdo con la Ley. Aunque tampoco hay todavía resultados oficiales, en el caso de las últimas elecciones de 2016, se prevé que esta vez lleguen a ser electas entre siete y ocho mujeres.

Sin embargo, estos avances no deben hacer que se pierdan de vista los desafíos que aún enfrenta Nicaragua para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. En ese orden, la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades de 2008 establece el mandato a las instituciones para crear las oficinas o secretarías de la mujer de acuerdo al Artículo 5 inciso 2 que mandata a la creación de una instancia responsable que coordine, asesore y evalúe la aplicación del enfoque de género en cada ente público de la Ley. Según un informe de

la Asamblea Nacional las instituciones que cuentan con políticas de género son: la Asamblea Nacional, el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional y el Ministerio Público. Paralelamente, no todos los Ministerios e instituciones autónomas de la Costa Caribe tienen su política de género.



## 5. Conclusiones y recomendaciones

Las leyes analizadas en este capítulo, y fundamentalmente el establecimiento de la paridad a nivel constitucional, abrieron una serie de oportunidades y circunstancias a favor de la participación de las mujeres y han cambiado el escenario político y el imaginario social. Niñas, adolescentes y jóvenes pueden aspirar a cargos titulares y de participación política en el futuro y gozar de normas jurídicas que respalden sus ambiciones. El desafío es que todos los partidos políticos cumplan con la Ley y reconozcan las cualidades, capacidades y cualificaciones de las mujeres para ocupar los cargos ubicándolas además en posiciones en las que puedan tener iguales posibilidades de ser electas.

Pero también es necesario crear una sinergia de movilización y demandas para lo cual es necesario un diálogo entre mujeres de los partidos políticos y el Movimiento de mujeres que en la actualidad ha sido prácticamente anulado por desconfianzas y falta de credibilidad entre ambos sectores, siendo necesario dar el primer paso para que dicho diálogo constituya un mecanismo de consultas y acciones de incidencia colectiva que permitan acompañar este proceso a partir de la reflexión sobre aquellas cuestiones que aún dificultan la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad.

En ese marco, algunas de las principales conclusiones del análisis expuesto son:

- La paridad aprobada con reformas a cuatro leyes - la Ley de reformas y adición a la Ley de Municipios; la Ley de reformas e incorporaciones a la Ley de Municipios; la Ley de reformas a la Ley Electoral y Reformas a la Constitución Política del año 2014 -, la cual si bien fue impulsada a iniciativa de un partido en particular (el FSLN) no generó rechazo ni desaliento por parte de la oposición, de algún partido, ni de los actores sociales integrados en la OSC.
- Si bien la adopción de normas jurídicas y de procedimientos a favor de la paridad y la participación política de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad han logrado incidir en el avance de las mujeres en los escenarios tradicionalmente masculinos mejorando su acceso y presencia, todavía es necesario apoyar el cambio de la cultura política y la cultura social donde persiste el patriarcado que genera nuevas formas de sometimiento de las mujeres. La organización y la acción conjunta son consustanciales para el empoderamiento de las mismas.
- Asimismo, aunque el acceso a los espacios en los poderes e instituciones del Estado han mejorado notablemente acercándose en

algunos casos a la paridad de resultado, todavía es un desafío que las mujeres logren ocupar los cargos sustantivos o de mayor poder dentro de las instituciones representativas y sus partidos a fin de generar la sostenibilidad de la participación y la igualdad social y política.

Pero una vez legalizada la paridad en todos los cargos de elección, es importante contar además con la voluntad política para que los partidos políticos den cumplimiento a la misma en futuras elecciones, en particular porque el diseño de dicha ley no incluyó una sanción por incumplimiento. En ese sentido, además de incorporar en la legislación vigente una sanción efectiva para los casos de incumplimiento, como por ejemplo la no inscripción de las listas, sería recomendable que:

- Se debatiera (y aprobara) el establecimiento de lo que se conoce como paridad horizontal; es decir, el encabezamiento de las listas por hombres y mujeres en igual proporción (50%-50%), ya que el hecho de no estar regulado (excepto en el caso del FSLN que lo aplica voluntariamente) obliga a que las mujeres deban negociar y pactar a lo interno de sus partidos para ocupar los cargos titulares en un escenario en el cual no siempre gozan de iguales recursos, condiciones u oportunidades para dicha negociación.
- Las candidaturas de mujeres a cargos de elección deberían integrar la diversidad e inclusión de las mujeres, por ejemplo, incorporando un mayor número de mujeres afrodescendientes, jóvenes, indígenas y rurales para que la representación sea realmente democrática y acorde a la realidad del país.
- Las mujeres que ocupan cargos en el Estado, así como las que están organizadas en la sociedad civil y organizaciones feministas procurarán establecer un diálogo sobre los temas que afectan al colectivo femenino para visibilizar los derechos de las mujeres en el ámbito público.
- Los partidos políticos son clave para que la democracia a lo interno se refleje hacia afuera y para desarrollar capacidades de las mujeres como sujetas y actoras clave para lograr una sociedad igualitaria. Es importante establecer una política pública de acción afirmativa que, por ejemplo, a través de la orientación de recursos públicos, obligue a los partidos a fortalecer las capacidades de las mujeres ya sea como candidatas o como electas para ocupar cargos en las instancias de poder y toma de decisión.



## 6. Bibliografía

Asamblea Nacional. 2014. *Diario de debates agrupados por ley*. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.ni/trabajo-legislativo/diario-de-debates/> [Último acceso: 2 julio 2016].

Asamblea Nacional. 2013. *Ley 290 de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo con reformas incorporadas*. Disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/efc75b03b4d5c69206257b320059ac3d?> [Último acceso: 3 Julio 2016].

Asamblea Nacional. 2008. *Ley 648 de igualdad de derechos y oportunidades*. Disponible en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/DFACDD675534DACE0625744B0077C73F](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/DFACDD675534DACE0625744B0077C73F) [Último acceso: 10 julio 2016].

Asamblea Nacional. 2003. *Ley 475 de participación ciudadana*. Disponible en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/F78CA467F5C96D0306257257005FBADC?](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/F78CA467F5C96D0306257257005FBADC?) [Último acceso: 20 julio 20013].

Asamblea Nacional. 2000. *Ley 337 creadora del sistema nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres*. Disponible en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/297E6E70F4940832062572020059E4CD?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/297E6E70F4940832062572020059E4CD?OpenDocument) [Último acceso: 10 Julio 2016].

CSE. 2016 Magistrados del Consejo Supremo Electoral (página Web). Disponible en: <http://www.cse.gob.ni/index.php/sobre-cse/magistrados> [Último acceso: 15 Julio 2016]

CSJ. *La Constitución Política y sus Reformas*. Nicaragua: Corte Suprema de Justicia. Disponible en: [http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA\\_CONSTITUCION\\_POLITICA\\_Y\\_SUS\\_REFORMAS\(3\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS(3).pdf) [Último acceso: 12 Julio 2016].

FSLN, 2006. Estatutos 2002 FSLN. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/291245803/Estatuto-Partido-Frente-Sandinista-de-Liberacion-Nacional-FSLN-Nicaragua> [Último acceso: 29 julio 2016].

INIDE. 2014. *Anuario Estadístico 2014*. Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo. Disponible en: <http://www.inide.gob.ni/Anuarios/Anuario%202014.pdf> [Último acceso: 15 JULIO 2016].

*INIDE. 2014. Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2014.* Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo. Disponible en: <http://www.inide.gob.ni/Emnv/Emnv14/EMNV%202014-2%20Febrero%202016.pdf> [Último acceso: 22 JULIO 2016].

Linares Quintana, S. V. 1970. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. En: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.* Argentina: Talleres Gráficos de BAIOTTO Y CIA, pp. 500-501.

Poder Judicial. 2014. Miembros Magistrados del Poder Judicial (página Web). Disponible en: [http://www.poderjudicial.gob.ni/w2013/miembros\\_magistrados.asp](http://www.poderjudicial.gob.ni/w2013/miembros_magistrados.asp) [Último acceso: 12 Julio 2016].





# Sobre las autoras



## Beatriz Llanos

---

Abogada. Peruana. Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset y Máster en Comunicación Política e Institucional por este último. Lleva diez años coordinando para organismos internacionales (como IDEA Internacional, el BID, OEA, PNUD y ONU Mujeres) diversos proyectos y realizando diferentes investigaciones orientadas a construir diagnósticos, recomendaciones y propuestas de políticas para promover la igualdad de género en la participación y representación política de las mujeres en América Latina. Entre ellas destacan estudios sobre el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en contextos electorales, en organizaciones partidarias o en el ámbito parlamentario. Cuenta también con una amplia experiencia en iniciativas de observación electoral y monitoreo de medios de comunicación masivos en campañas electorales desde una perspectiva de género. Es autora, co- autora y editora de diversas publicaciones relacionadas con estos temas. En la actualidad es consultora en temas de género, democracia y comunicación política. En los últimos meses se ha desempeñado como Coordinadora Técnica Regional de ATENEA- Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, proyecto promovido por el PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional.

## Marta Martínez

---

Desde 2011 se desempeña como consultora especialista en derechos políticos de las mujeres y democracia en la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ha participado como especialista de género en diversas Misiones de Observación Electoral de la OEA. Anteriormente, ha ocupado el cargo de Responsable del Programa de Igualdad de Género de la Consejería de Interior del Gobierno de Cataluña (España). De 2007 a 2010 fue Secretaria de Organización de *Mujeres con Iniciativa*, una organización política dedicada a promover los derechos de las mujeres ante las instituciones de gobierno catalanas, españolas y europeas; y en esa capacidad fue Coordinadora del Observatorio de Género de los Verdes Europeos. Tiene una licenciatura en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y ha cursado estudios de posgrado en Gestión Pública en el Instituto de Educación Continua de la Universidad Pompeu Pabra.



## Blanca Olivia Peña Molina

---

Socióloga por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), estudios de tercer ciclo en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y maestra en Estudios Sociales (especialización en procesos políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana (UIM-I). Fue profesora e investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, adscrita al Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública (1979-2008). Consultora independiente en género, derechos políticos y justicia electoral. Ha participado en diversas investigaciones y consultorías para PNUD, ONU Mujeres, FLACSO y el TEPJF, e impartido talleres, diplomados y conferencias en esta materia en distintas entidades federativas. Ha ocupado distintos cargos honoríficos como consejera en el Instituto Federal Electoral (IFE), en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y actualmente en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México (INMUJERES, INE, TEPJF) y del Instituto Estatal Electoral de Nuevo León. Es integrante de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) y de la Red Mujeres en Plural.

## Eva Samqui

---

Nicaragüense. Especialista en participación política de las mujeres y democracia. Ha trabajado como consultora internacional para ONU Mujeres, Idea Internacional, PNUD y GIZ, entre otros organismos internacionales. Es autora de diversas investigaciones entre las que destacan: “Situación de ambiente habilitante con enfoque de género de las Organizaciones de Sociedad Civil en Nicaragua” (2014); “Memoria de la I Cumbre de Lideresas Afrodescendientes de las Américas” (2015); “Plan Global de Incidencia Política de la Red de mujeres afro-latinoamericanas, afro-caribeñas y de la diáspora” (2010); Realización del estudio de caso sobre Nicaragua para la publicación “Partidos Políticos y paridad: la ecuación pendiente” (2010). Se ha desempeñado como Directora de la Asociación de Mujeres Profesionales por el Desarrollo Integral (2002-2012). Es Licenciada en Ciencias Sociales con Mención en Economía por la Universidad Autónoma de Nicaragua (1998) y Licenciada en Periodismo por la misma universidad (1998). También cuenta con una Maestría en “Perspectiva de Género y Desarrollo” por la Universidad Centroamericana (2007), un Curso de Post Grado en Gerencia Social para Organizaciones no Gubernamentales de la Universidad Americana (2000-2001); y diversos cursos de formación en género y desarrollo.



