

La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México

Karolina M. Gilas
Mikaela J. K. Christiansson

Introducción¹

En México, después de un largo recorrido de la cuota de género en sus diversas etapas y modelos de aplicación –con el que se logró una tasa de representación femenina en el Congreso de la Unión de casi 37%–, la reforma electoral de 2014 estableció la obligación de respetar la paridad de género en las candidaturas a los cargos de elección popular. En el desarrollo legal de ese principio constitucional, se incluyeron regulaciones específicas para garantizar su aplicación efectiva. Entre ellas, se destaca la llamada *regla de los distritos perdedores*, la cual busca garantizar la paridad no sólo en los porcentajes de candidaturas, sino también en las oportunidades de acceder a los cargos, mediante la prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos de mayoría relativa (MR) donde el partido no tiene expectativas de ganar la elección. Esta es la regla más novedosa de las últimas reformas realizadas, pero, al mismo tiempo, es la menos clara en cuanto a cómo debe aplicarse. Asimismo, su impacto sobre la representación política de las mujeres recién está comenzando a ser estudiado (Ordoñez y Flores Ivich, 2017; Flores Ivich y Freidenberg, 2017).

Este capítulo persigue dos propósitos. En primer lugar, busca describir la evolución de la legislación de cuotas y de paridad de género en México, poniendo énfasis en el diseño de reglas específicas para garantizar que el comportamiento estratégico de los partidos en la nominación de las candidaturas no

¹ Las autoras agradecen el apoyo de Gabriela Rojas Martínez en la búsqueda de información para esta investigación.

afecte la igualdad de género en la práctica. En segundo lugar, este trabajo analiza la aplicación de la *regla de los distritos perdedores* en las elecciones federales de 2015 y las locales de 2015 y 2016, con el objetivo de determinar si su aplicación efectiva ha tenido un impacto positivo en la cantidad de escaños que las mujeres ganan por el principio de MR. Resulta relevante observar el desarrollo de las medidas de acción afirmativa de género en México, especialmente las empleadas en las elecciones en los distritos uninominales, ya que, por lo general, los países que aplican la cuota de género eligen sus representantes por la vía de representación proporcional (RP) (Dahlerup *et al.*, 2013: 23). Adicionalmente, la regla específica de distritos perdedores es una creación de la legislación mexicana. Desde su aprobación, la misma ha resultado compleja en su aplicación y es altamente probable que sea aún más compleja en el futuro, en el contexto de la reelección legislativa.²

En principio, podría esperarse que, al romper con el esquema de postular a las mujeres en los distritos perdedores, la regla examinada aumente la probabilidad de que ellas ganen escaños en distritos uninominales por el principio de MR. Sin embargo, las hipótesis propuestas en este capítulo van en sentido contrario. Primero, se sostiene que la paridad en los distritos perdedores es más importante en las entidades federativas con alta fragmentación electoral y legislativa y, segundo, que no existe una clara correlación entre el porcentaje de mujeres postuladas en distritos perdedores y el porcentaje de mujeres electas por MR. La primera hipótesis se basa en que si un partido gana todos o casi todos los escaños de MR, automáticamente, por la paridad de la postulación, habrá paridad en el resultado de la elección por ese principio, sin importar en qué distritos fueron nominadas las mujeres. En relación con la segunda hipótesis, se sostiene que la imprecisión de la legislación deja la aplicación de esa regla a la libre interpretación de las autoridades electorales y que, en algunos casos, la implementación específica no resulta tan efectiva como el espíritu de la norma parecería indicar.

El argumento principal que sostiene este capítulo es que la *regla de los distritos perdedores*, tanto por su diseño como por su interpretación, no tiene

² En 2014 se reformaron los Artículos 59, 115 y 116 de la Constitución para permitir la reelección consecutiva de las y los senadores y diputados federales, diputados locales e integrantes de ayuntamientos. Considerando que la mayoría de los representantes electos actuales son hombres y que, por definición, fueron postulados en distritos competitivos, podrán surgir tensiones entre su pretensión a reelegirse con la paridad de género y la prohibición de postular candidatos de un solo género en distritos perdedores.

un efecto sustancial en la elección de legisladoras. Adicionalmente, recientes modificaciones en la escena política mexicana y el realineamiento de los votantes, los cuales han sido muy fuertes en algunos estados de la federación, inviolan la lógica implícita en la *regla de los distritos perdedores*. Por último, algunas estrategias de los partidos políticos, como la de formar coaliciones, y su conocimiento profundo de las dinámicas en los distritos, les permite manio- brar para minimizar el efecto de esa regla en la práctica.

La evolución de las cuotas y la paridad de género en México

Las cuotas de género para la integración de las candidaturas aparecen en la legislación mexicana en 1996. Su antecedente directo fue introducido tres años antes, como una sugerencia a los partidos políticos de incorporar a las mujeres en las postulaciones, ya que la legislación de aquel tiempo señalaba que los partidos debían promover “una mayor participación de las mujeres en la vida política del país” (Vidal, 2008: 64). Inmediatamente después de su introducción, mientras la cuota era solamente indicativa para los partidos políticos (1993-2002), la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados oscilaba alrededor de 15%, muy por debajo del umbral recomendado del 30%.

La primera modificación al esquema de las cuotas se dio en 1996, con la inclusión en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) de una regla que impedía otorgar más del 70% de candidaturas a un solo género. Con ello, se logró solamente un incremento de 4.8%, llegando al 18% la presencia femenina en el Congreso de la Unión. Ante la ausencia de regulaciones específicas y sanciones por incumplimiento, “los partidos ingresaban candidaturas ‘simbólicas’, como las candidaturas suplentes, o ubicaban a las candidatas en los últimos lugares de las listas de representación proporcional” (Cazarín, 2011: 33), lo que no afectaba el cumplimiento formal de la cuota, pero sí su efectividad.

En 2002, con la introducción de la obligatoriedad de la cuota, se inicia una segunda época en el ámbito electoral en México. La reforma al COFIPE mantuvo la proporción de 30/70, pero estableció su aplicación en las candidaturas propietarias, y no en el total de candidaturas –propietarios y suplentes en con-

junto—. En cuanto a las listas de candidaturas por el principio de RP, el Código obligaba a conformarlas en segmentos de tres, y a incluir, en los primeros tres segmentos de cada lista, un candidato de género distinto. Esa configuración, que aseguraba la presencia de, por lo menos, tres mujeres dentro de los primeros nueve lugares de la lista, además del establecimiento de sanciones por incumplimiento—incluyendo una posible negativa de registro—, empezó a rendir frutos en México (Vidal, 2008: 68-69). Con el nuevo esquema, la representación femenina alcanzó 23% de las cámaras en el Congreso federal.

El tercer momento de las cuotas (2007-2012) llegó con el establecimiento de un nuevo umbral 40/60 y de la obligatoriedad de su aplicación a todas las candidaturas. En esa etapa, la actuación de las autoridades electorales se volvió cada vez más firme a favor de la inclusión de las mujeres en la vida política del país, con lo cual se dio un importante desarrollo jurisprudencial en torno a la constitucionalidad de las cuotas y a las reglas específicas relativas a su implementación. Gracias a esas medidas, se logró una tasa de representación de las mujeres del 28% (Medina, 2011: 33-34), lo que significó un aumento de 5% con respecto a la etapa anterior.

El proceso electoral 2011-2012 dio inicio a la cuarta etapa en la evolución de la cuota de género en el ámbito electoral en México. Durante ese proceso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó la sentencia SUP-JDC-12624/2011, en la que la Sala Superior declaró la inconstitucionalidad de la regla de excepción incluida en el Artículo 219.2 del COFIPE, la cual señalaba que los partidos podían incumplir con la cuota cuando sus candidatos fueran electos mediante un procedimiento democrático, conforme a sus estatutos. Además, estableció que, dentro del 40% de las candidaturas correspondientes al género minoritario, la fórmula completa—propietario y suplente— tendría que ser del mismo género. Al garantizar que, si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género, esta medida permite conservar el equilibrio de género no sólo en las candidaturas, sino también en los cargos.

En la elección de 2012 se logró 37% de representación femenina en la Cámara de Diputados, superando por primera vez el umbral mínimo para que la presencia de un grupo en un cuerpo colegiado alcance los niveles necesarios para influenciar la toma de decisiones, que los estudios ubican en 30% (Rey, 2013). Posteriormente, la reforma electoral de 2014 abrió una nueva etapa: la

de la paridad de género. En el Artículo 41, base I de la Constitución, se incluyó la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en sus candidaturas a legisladores federales y locales.

La reforma electoral de 2014 y la *regla de los distritos perdedores*

El principio constitucional de paridad de género fue desarrollado en dos leyes nuevas: la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LEGIPE) y la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP), que sustituyen al anterior Código Electoral. La implementación del principio de paridad obliga a los partidos a asegurar la participación efectiva de ambos géneros tanto en la integración de sus órganos como en la postulación de candidatos. Conforme a la ley, los partidos tienen libertad para determinar los criterios y procedimientos que aplicarán para garantizar la paridad en las postulaciones (LGPP, Artículos 3.3, 4 y 5).

La legislación establece también que las candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán ser integradas por 50% de candidatas mujeres y 50% de hombres (LEGIPE, Artículo 232.3). Además, la legislación electoral incluye tres reglas que buscan garantizar el cumplimiento con el principio de paridad: 1) la facultad de las autoridades electorales de rechazar el registro de candidaturas que no cumplan con el principio de paridad (LEGIPE, Artículo 232.4); 2) la obligación de los partidos de nominar sus candidaturas por fórmulas compuestas por un propietario y un suplente del mismo género (LEGIPE, Artículo 232.2) y 3) la prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (LGPP, Artículo 3.5).

La última disposición, conocida como la *regla de los distritos perdedores*, busca revertir una tendencia de la élite política mexicana a cumplir la cuota formalmente, pero enviando a las mujeres a los distritos de MR donde su partido es menos competitivo y tiene menor expectativa de obtener cargos (Ordoñez y Flores Ivich, 2017; Langston y Aparicio, 2014). En marzo de 2014, en una intervención en el Senado de la República, la senadora Angélica de la

Peña Gómez señaló que la legislación reglamentaria debía obligar a los partidos políticos a que “establezcan una distribución igualitaria de fórmulas de candidaturas en aquellos distritos denominados ganadores”, definiendo a éstos como los distritos donde el partido obtuvo el triunfo en la elección inmediata anterior o quedó en segundo lugar con una diferencia menor al 5%.³ En una sesión de las Comisiones Unidas, involucradas en las discusiones sobre los alcances de las reformas secundarias en materia electoral en abril del mismo año, la senadora Dolores Padierna Luna hizo hincapié en la importancia de establecer la paridad de género en los distritos competitivos para corregir la tendencia de las burocracias partidarias a ubicar a las mujeres en los distritos menos competitivos.⁴

Entre las tres disposiciones antes mencionadas, la *regla de los distritos perdedores* es la más novedosa, pero, al mismo tiempo, es la menos clara en cuanto a cómo se debe definir y poner en práctica por parte de los partidos políticos. ¿Cuáles son los distritos en los que el partido ha obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior?, ¿y cómo se debe interpretar la prohibición de postular *solamente* candidatos de un género en estos distritos?

Al aplicar esta disposición en el registro de candidaturas a diputados federales para la elección de 2015, el Instituto Nacional Electoral (INE) consideró que:

el concepto de ‘exclusividad’ no debe ser entendido como la designación de la ‘totalidad’ de distritos de porcentaje de votación más bajo a un solo género [sino que] supone asegurar que, dentro del grupo de las candidaturas para distritos en los que se hubieran obtenido los porcentajes de votación más bajos, no exista un sesgo evidente en contra de un género (INE/CG162/2015).

Además, el INE consideró que los distritos donde el partido hubiera obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior se referían al tercio de los distritos donde el partido obtuvo menos votos en la última elección. De tal manera, el INE elaboró un listado con el porcentaje de votación que cada partido obtuvo en los distritos en el proceso electoral anterior y dividió la lista en tres bloques del mismo número

³ Senado de la República. Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 19 de marzo de 2014.

⁴ Senado de la República. Versión estenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014.

de distritos: el primero, con los distritos en los que el partido obtuvo la votación más baja; el segundo, con los distritos en los que obtuvo una votación media, y el tercero, con los distritos en los que obtuvo la votación más alta. Acto seguido, revisó las candidaturas registradas en los distritos del primer bloque, distritos con la “votación más baja”, para identificar si se encontraba una “notoria disparidad en el número de personas de un género comparado con el de otro” (INE/CG162/2015).

Con base en este procedimiento, el INE determinó que todos los partidos políticos cumplieron la *regla de los distritos perdedores*, siendo el PAN el partido que realizó una postulación menos paritaria al registrar 60% de candidatas y 40% de candidatos en sus distritos perdedores. De la revisión queda claro que no hay una definición concreta de los conceptos de *sesgo evidente* y *notoria disparidad*, lo cual deja mucho espacio a la interpretación de los partidos políticos y de las autoridades electorales.

En 2016, el INE emitió un nuevo acuerdo estableciendo el mismo criterio que aplicó a nivel federal en 2015 para la verificación de esta obligación en los procesos electorales estatales de ese año (INE/CG63/2016). Sin embargo, el TEPJF –mediante la sentencia SUP-RAP-103/2016 y acumulados– revocó este acuerdo argumentando que, aunque el INE está facultado para emitir criterios interpretativos tendentes a materializar la paridad de género en el ejercicio de la facultad de atracción, en este caso ejerció esta facultad cuando ya se habían iniciado los procesos electorales de las entidades federativas, por lo que se afectó la certeza del proceso. Por consiguiente, en la actualidad, no existe un criterio unívoco de aplicación de la *regla de los distritos perdedores*, lo cual puede afectar su eficacia en la práctica.⁵

La regla de los distritos perdedores y la fragmentación electoral y legislativa

La primera hipótesis que se evalúa es si el efecto de la *regla de los distritos perdedores* depende del grado de fragmentación del voto. En un escenario de

⁵ Las reglas específicas para el cumplimiento con esta norma respecto de las elecciones de diputados federales y senadores se encuentran en el Reglamento de Elecciones aprobado por el INE. En las entidades federativas, los Organismos Públicos Locales (OPL) tienen la facultad de reglamentar su aplicación.

baja fragmentación, donde un solo partido gana todos –o casi todos– los escaños de MR, este partido no tiene distritos perdedores y, por lo tanto, la regla analizada no tendrá efecto. En este caso, la paridad en las candidaturas se traducirá de manera automática en un resultado electoral paritario, independientemente de si las mujeres fueron nominadas en distritos perdedores en el caso de los demás partidos. En cambio, cuando el triunfo electoral en los distritos uninominales se divide entre varios partidos, la paridad de género en las candidaturas de MR no necesariamente llevará a la paridad en el acceso a los cargos.

En síntesis, en cada distrito, los electores pueden votar por candidatos y candidatas de distintos partidos, por lo que solamente si un solo partido resulta triunfador en cada uno de los distritos, las diputaciones de MR se integrarán por 50% hombres y 50% mujeres –o porcentajes muy cercanos si hay un número de distritos impar–. En cambio, si los triunfos de MR se dividen entre varios partidos, no se puede garantizar que haya paridad en la integración del Congreso, ya que ésta dependerá de si las y los ciudadanos votan por más hombres o mujeres.

Para comprobar esta hipótesis, se comparan la fragmentación y el porcentaje de mujeres que alcanzaron una diputación por MR en 30 elecciones celebradas luego de la promulgación de las leyes reglamentarias en materia electoral en 2014. Esto incluye la renovación de la Cámara de Diputados en 2015 y las elecciones a los Congresos locales en 29 entidades federativas, celebradas en 2015 y 2016.⁶ Como medida de la fragmentación del voto se usan los índices del número efectivo de partidos electorales (NEPE) y del número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP), los cuales miden el número de los partidos que son relevantes en la contienda electoral y en el Congreso, respectivamente.⁷

⁶ Las entidades federativas no incluidas son Puebla, Colima y Nayarit. Puebla no ha celebrado elecciones legislativas después de la reforma electoral y tanto Colima como Nayarit celebraron sus elecciones en 2014, por lo que no se aplicaron las leyes reglamentarias aprobadas en mayo de ese año.

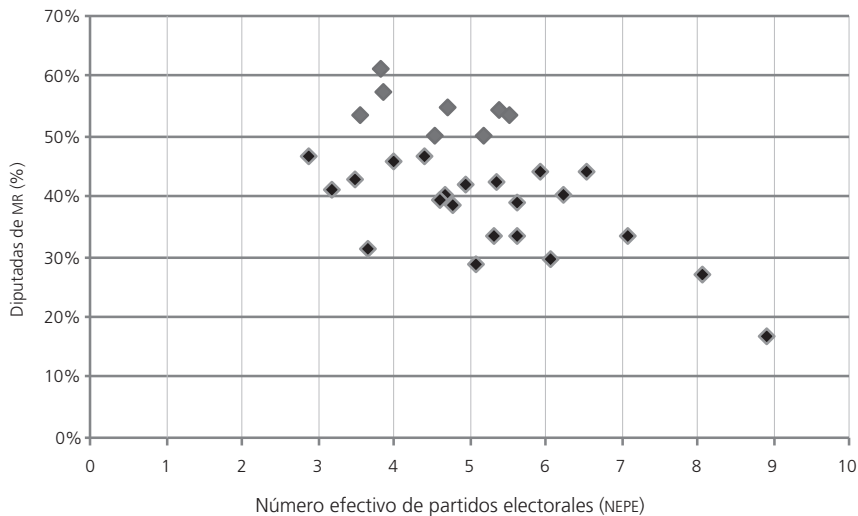
⁷ El NEPE se calcula dividiendo 1 entre la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes de votos obtenidos por los partidos políticos. $NEPE = \frac{1}{\sum(\% \text{ de votos})^2}$

El NEPP se calcula dividiendo 1 entre la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes de escaños obtenidos por los partidos políticos. $NEPP = \frac{1}{\sum(\% \text{ de escaños})^2}$

En este caso, el NEPP se calcula, exclusivamente, con base en los escaños de MR, ya que son éstos los que se relacionan con los distritos perdedores.

En un sistema con diversas fuerzas políticas con reconocimiento oficial, estos índices pueden mostrar cuántos partidos realmente son actores políticos relevantes. Un valor del NEPE o NEPP más alto implica que hay varios partidos políticos relevantes –es decir, hay una alta fragmentación electoral o legislativa–, mientras un valor bajo implica que hay pocos partidos políticos con fuerza electoral, en el caso del NEPE, o capacidad de formar gobierno o de chantaje, en el caso del NEPP –baja fragmentación–. A continuación, se ilustra la relación entre el NEPE y la proporción de escaños de MR que fueron asignados a mujeres y, posteriormente, se analiza la relación entre esta proporción y el NEPP.

Gráfico 1. Fragmentación electoral y porcentaje de mujeres electas en el Congreso de la Unión y Congresos estatales en México, 2015 y 2016

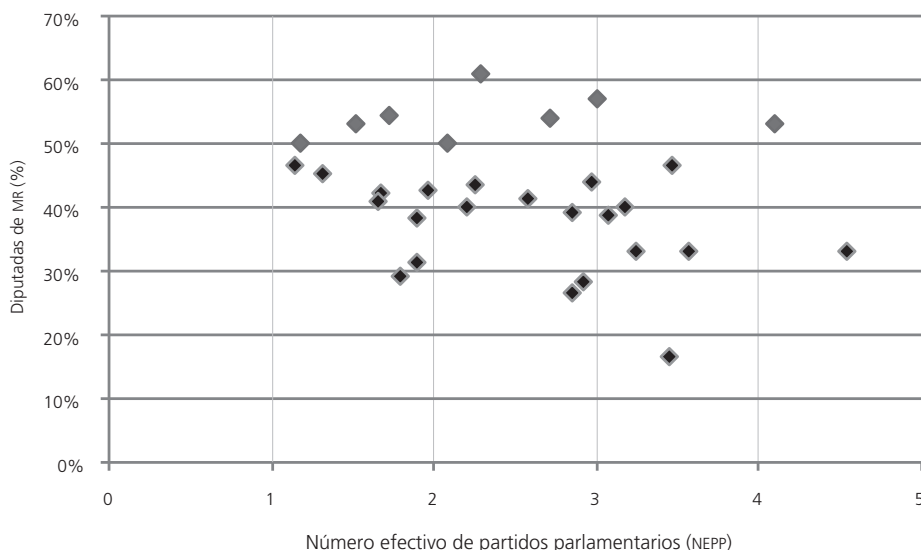


FUENTE: Elaboración propia.

En el gráfico 1 se puede observar la existencia de una correlación negativa entre el NEPE y el porcentaje de candidatas electas. En otras palabras, una mayor fragmentación electoral se relaciona con un porcentaje menor de mujeres triunfadoras y viceversa. Esta relación es más clara en las tres elecciones con más alta fragmentación, en las cuales el NEPE indica que participaron entre siete y nueve actores políticos relevantes. En las demás elecciones hay más disparidad, aunque una explicación parcial podría ser la metodología,

ya que el NEPE fue calculado con base en la votación obtenida por cada partido, sin considerar las coaliciones. Esto es relevante porque, por ejemplo, si una coalición de tres partidos gana la totalidad de los distritos de MR, automáticamente va a haber paridad en la integración, pero el NEPE –calculado sobre la votación obtenida por cada partido– probablemente indicaría la existencia de entre tres y cuatro actores políticos relevantes.

Gráfico 2. Fragmentación legislativa y porcentaje de mujeres electas en el Congreso de la Unión y Congresos estatales en México, 2015 y 2016



FUENTE: Elaboración propia.

La relación entre la fragmentación legislativa y el porcentaje de mujeres electas por MR es evidente, dado que en las elecciones donde el NEPP es bajo –lo cual implica que un partido gana casi la totalidad de los escaños– la proporción de mujeres electas siempre se acerca al 50%. También se desprende que hay más disparidad en el porcentaje de diputadas donde el NEPP es más alto.

Entonces, con base en el análisis teórico y empírico de la relación entre la fragmentación y el porcentaje de diputadas electas, se puede concluir que la postulación paritaria en los distritos perdedores únicamente cobraría importancia en estados con alta fragmentación. Por lo tanto, el análisis de los efectos de la *regla de distritos perdedores* sólo incluirá elecciones con alta fragmentación,

como se explicará más adelante. Sin embargo, antes de avanzar, cabe mencionar que solamente en ocho de las 30 elecciones estudiadas, 50% o más de las y los candidatos triunfadores fueron mujeres. Es decir, a pesar de la postulación paritaria, los hombres resultan electos en mayor medida que las mujeres, lo cual implica que hay otras variables que afectan la probabilidad de triunfo de las mujeres.⁸ A continuación, se estudiará la factibilidad de que la postulación de mujeres en distritos perdedores sea una de ellas.

La regla de los distritos perdedores y la tasa de mujeres electas

Si bien se ha establecido que la *regla de los distritos perdedores* no tiene un impacto importante en las elecciones con baja fragmentación electoral y legislativa, a continuación se evalúa su efecto en aquellas elecciones con alta fragmentación legislativa. Es importante precisar que las “elecciones con alta fragmentación legislativa” se definen como aquellas en las cuales por lo menos tres partidos ganaron escaños de MR y en las que el partido ganador obtuvo el triunfo en un máximo de dos terceras partes de los distritos. Este límite se eligió con base en el criterio del INE que considera distritos perdedores el tercio de los distritos donde el partido obtuvo la votación más baja en la última elección legislativa (INE/CG162/2015), por lo que, si un partido gana más de dos terceras de los distritos, los perdedores pueden considerarse competitivos.

En 2016, considerando la redistribución realizada por el INE, fue necesario excluir cinco estados, debido a la extensión de los cambios que sufrieron sus distritos, aunque se decidió incluir otros tres donde algunos distritos uninominales sufrieron ajustes menores.⁹ De tal manera, se analizaron las trece elecciones siguientes: las elecciones federales de la Cámara de Diputados de 2015, las elecciones de diputados locales de 2015 en Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, San

⁸ Entre los 926 legisladores electos en las elecciones estudiadas, 546 fueron hombres, es decir, el 59%.

⁹ Las entidades federativas que fueron excluidas son Durango, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas. Las entidades federativas con redistribución menor que se incluyeron son Aguascalientes, Quintana Roo y Veracruz.

Luis Potosí y Tabasco, así como las elecciones de diputados locales de 2016 en Aguascalientes, Quintana Roo y Veracruz.

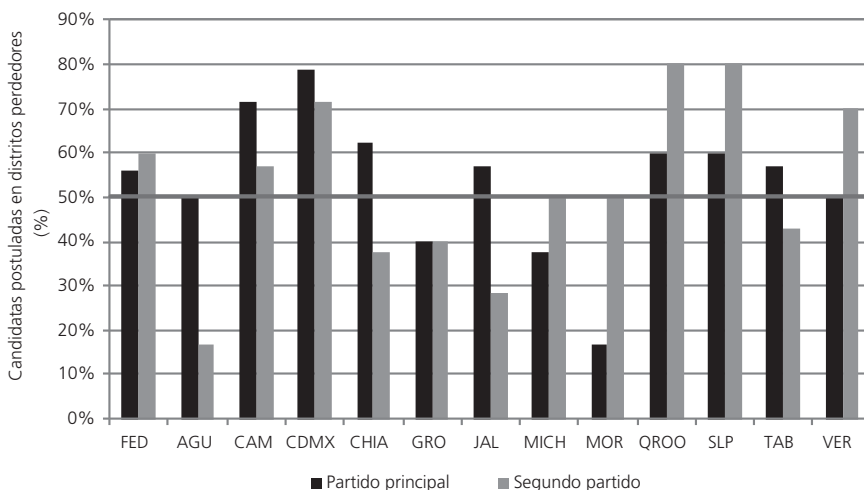
Para cada una de estas elecciones, se examina el porcentaje de candidatas nominadas en los distritos perdedores de los dos partidos que ganaron más distritos de MR.¹⁰ Aunque los institutos electorales de las entidades federativas pueden determinar cómo aplicar la *regla de los distritos perdedores* y, con ello, contar con diversas reglas de aplicación en cada uno, para tener resultados comparables se aplicó a todas las elecciones estudiadas el criterio establecido por el INE para las elecciones federales de 2015, lo cual implica verificar que no haya *sesgo evidente* en la postulación de candidatos y candidatas en el tercio de los distritos donde el partido alcanzó la menor votación en las elecciones anteriores (INE/CG162/2015). En los casos donde los partidos estudiados participaron en coalición en la última elección o en la elección inmediata anterior, esta votación fue dividida según la *regla de división paritaria* de 2014, en virtud de la cual los votos emitidos a favor de partidos coaligados se distribuyen igualmente entre ellos y, en caso de fracción, los votos correspondientes se asignan a los partidos de más alta votación (LEGIPE, Artículo 311.1, inciso c).¹¹

Ahora bien, la hipótesis de este análisis es que no hay una relación clara entre el porcentaje de candidatas postuladas en distritos perdedores y el porcentaje de mujeres ganadoras por el principio de MR. Esta hipótesis se basa en dos argumentos principales. Primero, la regla de los distritos perdedores prohíbe la postulación de *solamente* candidatos de un género en estos distritos, lo cual no constituye una obligación de una postulación paritaria y deja un margen amplio de interpretación. Por lo tanto, es de esperar que la falta de claridad de la regla resulte en una gran diversidad de situaciones en la aplicación de la misma. Esto se puede desprender del siguiente gráfico, el cual muestra el porcentaje de mujeres compitiendo en los distritos perdedores de los partidos en primero y segundo lugar en las trece elecciones estudiadas.

¹⁰ Cabe mencionar que en el caso de la Ciudad de México se estudian los partidos en segundo y tercer lugar, ya que el partido en primer lugar (Morena) fue de nuevo registro, por lo que no es posible determinar sus distritos perdedores. En Quintana Roo hubo dos partidos en segundo lugar (PAN y PVEM), cada uno con tres escaños de MR, pero solamente se incluye al PVEM en la investigación, ya que el PAN no postuló candidatos en la totalidad de los distritos uninominales.

¹¹ Cabe mencionar que esto es una simplificación del procedimiento que usa el INE, según el cual, en caso de coaliciones flexibles o parciales –que postulan candidatos compartidos en algunos distritos y candidatos propios de cada partido en otros–, se revisan por separado los distritos perdedores de la coalición y de los partidos políticos integrantes de la misma.

Gráfico 3. Porcentaje de mujeres postuladas como candidatas a diputadas en distritos perdedores por los dos partidos más exitosos de México, elecciones federales de 2015 y locales de 2016



FUENTE: Elaboración propia.

El gráfico 3 evidencia la gran diversidad existente en el porcentaje de mujeres postuladas en los distritos perdedores, cifra que varía entre 16.67 y 80%. El hecho de que la autoridad electoral competente registró estas candidaturas implica que consideró que los partidos o coaliciones postulantes habían cumplido con la paridad de género, en general, y con las reglas aplicables para los distritos perdedores en particular, lo cual permite concluir que la obligación de evitar la *notoria disparidad* fue interpretada de manera altamente flexible. El segundo punto es que, en 12 de los 26 casos observados –prácticamente la mitad– las mujeres representan 50% o menos de las candidaturas. Este es el caso más deseable para permitir la elección de mujeres, ya que implica que son 50% o más de las candidaturas en los demás distritos, los cuales son considerados intermedios y competitivos.

Además, como se desprende de la siguiente tabla, la diversidad en el porcentaje de mujeres postuladas en distritos perdedores varía significativamente en todos los partidos principales. El partido que presenta la menor variación en la postulación de candidatas mujeres es el PAN, que en las seis elecciones observadas postuló 50% o más de mujeres en sus distritos perdedores. Cabe destacar que el número de observaciones de cada partido en la tabla 1 corresponde al número de veces que estos tres partidos alcanzaron

el primero o el segundo lugar en las trece elecciones estudiadas: el PRI fue uno de los dos partidos con más triunfos de MR en 12 de las 13 elecciones, el PAN en seis y el PRD en cinco. No se incluye en la tabla el PVEM y el MC, ya que solamente alcanzaron estas posiciones en dos y una elección, respectivamente.

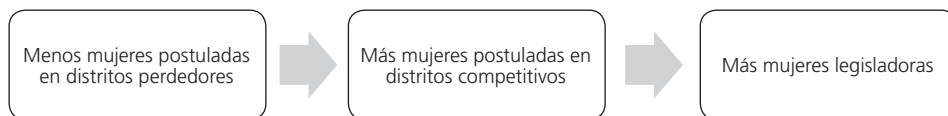
Tabla 1. Rango del porcentaje de mujeres postuladas como candidatas a diputada en distritos perdedores por los tres partidos principales de México, elecciones federales de 2015 y locales de 2016

| <i>Partido</i> | <i>Porcentaje mínimo</i> | <i>Porcentaje máximo</i> | <i>Observaciones</i> |
|----------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|
| PRI | 16.67% | 71.43% | 12 |
| PAN | 50.00% | 80.00% | 6 |
| PRD | 16.67% | 78.57% | 5 |

FUENTE: Elaboración propia.

El hecho de que no sólo se postulen mujeres en los distritos perdedores no conlleva necesariamente a que ellas sean postuladas en distritos competitivos, ya que también es posible su postulación en distritos intermedios –sobre todo, considerando que el número de distritos realmente competitivos depende de la fuerza electoral de cada partido e, incluso, de la coyuntura política en el momento de la elección–. De esta manera, como se sintetiza en la figura 1, la relación entre la postulación de mujeres en distritos perdedores y el número de candidatas electas no es directa, por lo cual se diluye el efecto posible de la regla.

Figura 1. Relación indirecta entre distritos perdedores y mujeres legisladoras



FUENTE: Elaboración propia.

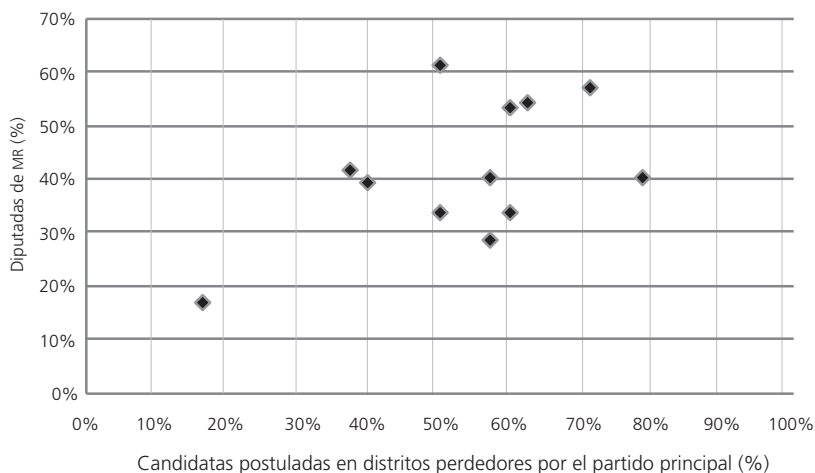
De acuerdo con la participación de la senadora Dolores Padierna Luna, en las discusiones anteriores a la promulgación de la LGPP, parece ser que las legisladoras preocupadas por la tendencia de los partidos políticos a ubicar a las mujeres en los distritos poco competitivos promovían una regla que les exigiría a los partidos políticos aplicar el principio de paridad en los distritos que

son competitivos.¹² Ahora bien, como lo sugiere el presente análisis, la regla al fin aprobada que prohíbe que se postulen únicamente mujeres en distritos perdedores es sólo un *proxy* de aquella meta y no tiene efectos tan directos como podría tener una regla aplicada a los distritos competitivos.

Considerando estas debilidades de la *regla de los distritos perdedores*, además de la gran variedad de factores adicionales que pueden afectar el resultado de una elección, se espera que tenga poco efecto sobre el porcentaje de mujeres electas en distritos uninominales. Para comprobarlo, se estudió la relación entre el porcentaje de mujeres postuladas en los distritos perdedores y el porcentaje de candidatas electas en las 13 elecciones, realizando un análisis separado del partido principal y del partido que obtuvo el segundo lugar.

A continuación, el gráfico 4 evidencia que no existe una clara relación entre la postulación de candidatas en los distritos perdedores del partido principal y el porcentaje de mujeres electas. Parece existir una débil correlación positiva, pero en el sentido opuesto al esperado por las y los promotores de la regla, cuya expectativa era que, al limitar el número de candidatas postuladas en distritos perdedores, llegaran más mujeres a desempeñarse como diputadas.

Gráfico 4. Relación entre candidatas postuladas en distritos perdedores y diputadas electas, Congreso de la Unión (2015) y Congresos estatales de México (2015 y 2016), por partido principal

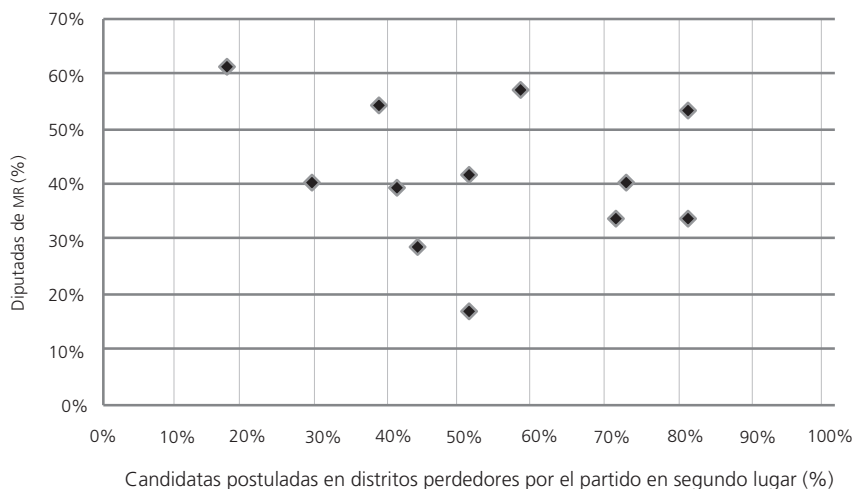


FUENTE: Elaboración propia.

¹² Senado de la República. Versión estenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014.

En el caso de la postulación de mujeres en los distritos perdedores del partido que obtuvo el segundo lugar, no se desprende correlación ninguna con la proporción de candidatas electas (gráfico 5). De tal manera, se puede considerar que la hipótesis de que la nueva regla no tendría un impacto importante sobre la elección de mujeres ha sido comprobada, aunque con el debido reconocimiento del número limitado de observaciones incluidas en esta investigación.

Gráfico 5. Relación entre candidatas postuladas en distritos perdedores y diputadas electas, Congreso de la Unión (2015) y Congresos estatales de México (2015 y 2016), partido en segundo lugar



FUENTE: Elaboración propia.

Conclusiones

Esta investigación ha mostrado que la *regla de los distritos perdedores* no tiene un efecto significativo sobre el porcentaje de mujeres electas para el Congreso de la Unión y los Congresos estatales en México. El análisis de los datos relativos a los procesos electorales posteriores a la reforma de 2014 confirma las hipótesis planteadas: la regla examinada podría tener un impacto en el caso de elecciones con alto grado de fragmentación del voto; sin embargo, las debilidades de diseño y el contexto político impiden que se materialice. Revisemos las posibles causas de esta dinámica.

En primer lugar, la interpretación de la regla, por parte de la autoridad electoral, ha sido altamente flexible, aceptando casi cualquier proporción de mujeres postuladas en los distritos perdedores. Los datos analizados demuestran que, bajo estas reglas, los partidos postularon entre 17 y 80% de mujeres en sus distritos perdedores, lo que no refleja un equilibrio de género en los registros de candidaturas. Esa flexibilidad, especialmente cuando va en contra de las mujeres –con un alto número de postulaciones femeninas en los distritos perdedores–, no puede tener un efecto favorable para la igualdad de género en la integración de los órganos legislativos.

En segundo lugar, en pocas ocasiones, la *regla de distritos perdedores* se ha aplicado de manera efectiva. La lógica de la regla que prohíbe 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” (LGPP, Artículo 3.5), hace esperar que los partidos distribuyan candidaturas tanto femeninas como masculinas en sus distritos perdedores y, automáticamente, en los competidos y en los ganadores. Sin embargo, como se ha demostrado, el hecho de que los partidos no postulen a las mujeres en los distritos perdedores no significa que las postulen en aquellos donde ganan escaños.

En muchos contextos locales, hay partidos que técnicamente no tienen distritos ganadores, ya que en esquemas de partido dominante o de bipartidismo incluso los distritos de mayor votación no se convierten en distritos ganadores. Por otro lado, los partidos políticos suelen tener un mejor pulso de las tendencias políticas en las entidades federativas y saben en cuáles de sus distritos de alta votación tienen posibilidades reales o mayores de ganar. Por ello, pueden, formalmente, cumplir las reglas e incluso postular a un número importante de mujeres en distritos competitivos, pero sin posibilidad de victoria real. En este sentido, queda claro que evitar que las candidatas mujeres estén sobrerrepresentadas en los distritos perdedores no lleva a su inclusión en los distritos ganadores, lo cual hace pensar que la redacción específica de la regla no refleja la intención de fomentar de manera efectiva las posibilidades de que las mujeres resulten elegidas. Para lograrlo tal vez habría que establecer la obligación de una postulación equilibrada en los distritos competitivos, efectivamente.

En este sentido, los hallazgos de esta investigación coinciden con lo reportado en otros estudios que apuntan a que la norma actual permite a los partidos políticos realizar postulaciones sesgadas en cuanto al nivel de competitividad

de los distritos (Palma, 2017). Ello refleja que la redacción e interpretación imperfectas de la norma introducida por la reforma de 2014 no permiten romper con la tendencia presente en las elecciones anteriores –y bajo otro diseño legislativo– de incluir a un mayor número de candidatos varones en los distritos ganadores –bastiones–, postulando a las mujeres, predominantemente, en los distritos perdedores o competitivos (Palma y Cerva, 2014).

Tercero, es complicado determinar cuáles son los distritos perdedores de los partidos políticos. Esto en parte se debe a los recientes procesos de redistribución por los que están pasando todas las entidades federativas mexicanas. Los cambios profundos en la geografía electoral del país dificultan la identificación de las tendencias en el voto y exigen cómputos complejos para identificar la votación que un partido dado recibiría en el nuevo distrito. Adicionalmente, ese cómputo –realizado a partir de las votaciones obtenidas a nivel de casilla– no necesariamente refleja de manera correcta las tendencias en la votación y puede que no sea efectivo para predecir las tendencias futuras.

Por otro lado, en las entidades federativas existe una alta volatilidad electoral. Con frecuencia, entre una y otra elección, los cambios en las preferencias de los votantes son importantes. Por ejemplo, puede variar no solamente el número de distritos ganados por un partido político, sino también en qué distritos gana el partido (véanse, por ejemplo, las diferencias en los resultados electorales en Coahuila entre la elección federal de 2012 y la local de 2014). En los últimos años, también se dieron fenómenos de reconfiguración de la escena política en varias entidades federativas, los cuales implicaron una muy marcada fragmentación del voto. Por ejemplo, el estado de Morelos sufrió una importante reconfiguración en términos de preferencias electorales y ese fue también el caso de Tabasco y del Distrito Federal, ahora Ciudad de México. De esta manera, la configuración de los distritos perdedores/competitivos de una elección no tiene mucho que ver con las tendencias de la siguiente elección.

A pesar del número limitado de elecciones analizadas, se puede concluir que la *regla de los distritos perdedores* no tiene mayor impacto sobre el número de mujeres electas en cargos legislativos nacionales y estatales en México. Es más, la frecuencia con que la concentración de los votos a favor de uno o dos partidos políticos les permite ganar todos los escaños de MR en juego,¹³ indica que, en el contexto político mexicano –donde el sistema

¹³ En las elecciones de 2015, ese fue el caso de Jalisco, Colima, Sonora, Guanajuato, Yucatán y Nuevo León; en las de 2016 en Chihuahua, Aguascalientes, Sinaloa, Tamaulipas y Quintana Roo.

electoral mixto convierte a una importante parte de las entidades en sistemas de partido dominante o bipartidismo—, la aplicación de la *regla de los distritos perdedores* pierde sentido. Esta situación se ve agravada por la ambigüedad de las reglas aplicables que no establecen criterios claros sobre la proporción de mujeres permitidas y porque no señalan cómo determinar cuáles son los distritos perdedores. Finalmente, existe la posibilidad de que otros factores, como la distribución de recursos para las campañas, la experiencia política de los y las candidatas o la cultura política afecten las posibilidades reales de que las mujeres resulten electas. Por lo tanto, su análisis requiere de futuras investigaciones.

Bibliografía

- CAZARÍN MARTÍNEZ, Angélica, *Democracia, género y justicia electoral en México*. México, TEPJF, 2011.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE), México: Instituto Federal Electoral, 1996.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE), México: Instituto Federal Electoral, 2002.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE), México: Instituto Federal Electoral, 2008.
- DAHLERUP, Drude, Zeina Hilal, Nana Kalandadze y Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, *Atlas of Electoral Gender Quotas*, Estocolmo, IDEA International, Unión Inter-Parlamentaria, Universidad de Estocolmo, 2013.
- FLORES-IVICH, Georgina y Flavia Freidenberg, “¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación de las mujeres en las entidades federativas mexicanas”, en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, pp. 81-130.
- GILAS, Karolina M., *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*, México, Serie Cuadernos de Divulgación, TEPJF, 2014.
- INE/CG162/2015, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputadas y diputados al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación

- proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2014-2015, disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/04_Abril/CGesp201504-04/CG_esp_201504-4_ap_1.pdf (consultado el 17 de agosto de 2017).
- INE/CG63/2016, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, se emiten criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local, disponible en http://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/AR_OI/INE-CG63-2016.pdf (consultado el 17 de agosto de 2017).
- LANGSTON, Joy y Francisco Javier Aparicio Castillo, “Why More Women Do Not Win Single-Member District Seats”, ponencia presentada en el foro internacional “Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina”, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2014.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (LEGIPE), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LGPP), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo, “Cuotas electorales de género e integración de congresos”, en *Estudios comparados en materia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011.
- ORDOÑEZ, Valeria y Georgina Flores Ivich, “Representación política de las mujeres en las entidades federativas: del principio de paridad a los lineamientos de competitividad en los distritos”, en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- PALMA CABRERA, Esperanza, “Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad”, en Teresa González Luna et. al., *Para discutir la acción afirmativa. Democracia, procesos y circunstancias*, vol. 2, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2017, pp.15-34.
- PALMA CABRERA, Esperanza y Daniela Cerva Cerna, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y gobierno*, vol. XXI, núm. 2, 2014, pp. 289-323.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, México: TEPJF, 2013.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 19 de marzo de 2014, disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1494> (consultada el 21 de septiembre de 2017).
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Versión estenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas

- Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014, disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma_estado/reu/docs/version_130514.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2017).
- Sentencia SUP-RAP-103/2016 y acumulados. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00103-2016.htm> (consultada el 23 de septiembre de 2017).
- Sentencia SUP-JDC-12624/2011. Actor: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral, disponible en <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta> (consultada el 22 de septiembre de 2017).
- VIDAL CORREA, Fernanda, “El papel de la mujer en la conformación del aparato gubernamental: una mirada a partir de las reformas electorales en materia de equidad de género”, en María Luisa González Marín y Patricia Rodríguez López (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, México, UNAM-IIE, CONACYT, UAM-Iztapalapa, INMUJERES-Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 63-76.

Lista de abreviaturas

| | |
|--------|--|
| COFIPE | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| INE | Instituto Nacional Electoral |
| LEGIPE | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| LGPP | Ley General de Partidos Políticos |
| MC | Movimiento Ciudadano |
| MR | Mayoría relativa |
| NEPE | Número efectivo de partidos electorales |
| NEPP | Número efectivo de partidos parlamentarios |
| OPLE | Organismos Públicos Locales Electorales |
| PAN | Partido Acción Nacional |
| PRD | Partido de la Revolución Democrática |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional |
| PVEM | Partido Verde Ecologista de México |
| RP | Representación proporcional |
| TEPJF | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |