

# MÉXICO: REGLAS FUERTES, CONTROL ACTIVO DE LOS ACTORES CRÍTICOS Y ALTA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas

## I. INTRODUCCIÓN

México es uno de los países que más esfuerzos ha realizado para mejorar la representación de las mujeres en sus instituciones políticas en las últimas décadas. En 2021, el país ocupaba uno de los primeros lugares en representación legislativa nacional de América Latina (con un 48.2% de mujeres en el Congreso de Diputados) junto a Cuba y Bolivia; con este último, además, ostenta ser uno de los países con mayor cantidad de mujeres legisladoras en el mundo (UIP, 2021). Si bien el derecho al voto fue alcanzado en 1953, las mujeres tuvieron que sortear muchos obstáculos para ser votadas.<sup>1</sup> El impulso a la protección de los derechos político-electorales de las mujeres ha ocurrido gracias al esfuerzo de una coalición de actores críticos, entre los que se encuentran colectivas feministas, mujeres políticas, redes de mujeres, autoridades electorales y la cooperación internacional, quienes han ido fortaleciendo el régimen electoral de género y, con ello, han contribuido a incrementar la representación política de las mujeres.

---

1 Aunque el voto a nivel municipal se alcanzó en 1947 durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, el reconocimiento al derecho al sufragio a nivel nacional tuvo lugar hasta 1953. A partir de que las ciudadanas pudieran ejercer el voto, la representación de las mujeres mexicanas no sobrepasó el 4.9% en la Cámara Baja durante la década de 1950 y fue recién en la década de 1960 que consiguieron elegir a dos senadoras (3.4% del total de escaños) (Zarembeg, 2009).

A diferencia de otros países de la región, el caso mexicano destaca por una combinación de elementos institucionales, de agencia y de acción colectiva: un andamiaje normativo fuerte e innovador que ha ido eliminando los candados, ha enfrentado las resistencias partidistas e incluye la introducción de la paridad de género como principio constitucional; la nacionalización de la gobernanza electoral que contribuyó a la armonización de la legislación de manera multi-nivel (nacional, estatal y local); un sistema electoral mixto-segmentado, que facilita la elección de mujeres, y una coalición amigable al género muy activa, integrada por una gran diversidad de actores críticos que monitorean.

Aun cuando ha habido avances significativos en las últimas décadas, México está en el lugar 34 de los 156 países integrantes del Ranking Global de la Brecha de Género en los que una mujer nunca ha ocupado la Presidencia; ha tenido solo nueve gobernadoras y únicamente el 20% de las presidencias municipales y el 26% de las sindicaturas han sido ocupadas por mujeres. La experiencia muestra que el camino para generar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres ha estado lleno de espinas. Si bien las dos últimas legislaturas son paritarias, desde 1988 solo han resultado electas 1,598 diputadas frente a 4,402 hombres, de un total de 6,000 escaños legislativos en disputa, lo que constituye apenas un 26.63% de la representación femenina en la historia reciente del Congreso mexicano. Según el Índice Global de la Brecha de Género, en México existe una brecha de 75.4 puntos porcentuales por cuanto la división de los recursos, de oportunidades, desigualdad en la participación económica, desempeño laboral, acceso a liderazgo político, acceso a educación y calidad de vida, lo cual se traduce en 59 años para alcanzar igualdad de género en tales rubros (WEF, 2021).

Las mujeres mexicanas han enfrentado (y enfrentan) fuertes obstáculos institucionales, político-partidistas, actitudinales y económicos cuando quieren hacer política, e incluso se han enfrentado a situaciones de violencia política en razón de género, aun cuando las reformas realizadas han mejorado sustantivamente su representación descriptiva. El país ha avanzado en el ámbito legislativo y en la integración colegiada de los ayuntamientos, pero todavía existen rezagos en los tres niveles de gobierno, en las actitudes estereotipadas y misóginas que cruzan la política y en el modo en que la violencia política de género se manifiesta contra las mujeres políticas.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en México y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, sobre la

representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo mexicano. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la integración por género en las candidaturas a los cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad; identificar los obstáculos y problemas que persisten en la aplicación de las normas formales, y realizar una serie de propuestas de reformas que contribuyan tanto a fortalecer el régimen electoral de género como a mejorar la representación descriptiva de las mujeres mexicanas.

## II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO MEXICANO: UN CAMINO LLENO DE ESPINAS

México impulsó medidas para incrementar la representación descriptiva de las mujeres desde la década de 1990. En 1993, la legislación sugería la promoción de una mayor participación de las mujeres en los partidos, pero solo recomendaba (no obligaba) a las dirigencias de los partidos ubicar mujeres en las candidaturas (fracción 3 del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE]). La reforma de 1996 tampoco obligó a los partidos a incluir mujeres y únicamente recomendó que no se presentaran candidaturas con más del 70% de personas del mismo género. Ante la ausencia de regulaciones específicas y sanciones, los partidos ponían a las mujeres en lo que la literatura ha denominado como *candidaturas simbólicas*, es decir, como suplentes o en los últimos lugares de las listas de representación proporcional, lo que permitía cumplir de manera formal, aunque no efectiva, lo que sugería la norma en cuanto a la representación descriptiva de las mujeres.

La obligación del uso de las cuotas de género en el registro de las candidaturas se incorporó en 2002 en la legislación mexicana, cuando se aprobó la exigencia del 30% para las candidaturas a los distritos plurinominales en la elección de los cargos legislativos a nivel federal, con mandatos de posición en las listas de representación proporcional (uno de tres) y también la exigencia de otro 30% en los distritos uninominales, salvo que las candidaturas fueran seleccionadas a través de procesos democráticos, lo que suponía en la práctica una válvula de escape legal para el no cumplimiento de la norma (Baldez, 2004).

A partir de 2003, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) abrió las puertas a las demandas relacionadas con la vida interna de

los partidos políticos (González y Báez, 2010), lo que permitió a las y los militantes inconformes con la aplicación de las medidas de acción afirmativas promover recursos tanto para exigir su implementación adecuada como para intentar evitarla.<sup>2</sup> En esta época, el TEPJF generó algunos de los criterios más relevantes en relación con el régimen electoral de género, como la aprobación de la sustitución de candidaturas en las listas ya registradas cuando estas no habían cumplido con la medida afirmativa (SUP-JDC-155/2004), la obligación de las autoridades electorales de verificar el cumplimiento de las cuotas (SUP-JRC-336/2004, SUP-JRC-170/2006) o la aplicación efectiva de las reglas de alternancia en las listas (SUP-JDC-1130/2006). De esa manera, el TEPJF comenzó a llenar las lagunas normativas que las y los legisladores iban dejando pendientes (Freidenberg y Gilas, 2021).

Con la reforma de 2008, que estableció la postulación de al menos el 40% de candidaturas propietarias de un mismo género, también se añadió un obstáculo: la posibilidad de exceptuar a los partidos del cumplimiento de la cuota en candidaturas de mayoría relativa si el método de selección aplicable era democrático, es decir, conforme a lo estipulado en sus estatutos. Derivado de este diseño, las dirigencias partidistas podrían argumentar, como ocurrió en 2009, que por utilizar métodos democráticos de selección de candidaturas –el voto directo de simpatizantes, militantes o delegados en convenciones– no les era aplicable lo dispuesto en la ley en materia de la cuota de género. Tras el escándalo de las *Juanitas* de 2009,<sup>3</sup> en la elección de 2011-2012 se exigió que la fórmula completa (personas propietarias y suplentes) fuera integrada por mujeres, y se rechazó la posibilidad de que hubiera excepciones de cumplimiento de la cuota en función del método de selección de candidaturas.<sup>4</sup>

---

2 En 1996 se creó un sistema de medios de impugnación, lo que supuso contar con una serie de juicios y recursos destinados a la protección de derechos de los diversos actores con la intención de garantizar la legalidad de las elecciones. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se pensó como un mecanismo para que la ciudadanía pudiera impugnar las decisiones de la autoridad.

3 Ocho mujeres electas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT) solicitaron licencia y la consiguieron para ceder sus escaños en la Cámara de Diputados federal a sus suplentes hombres.

4 El TEPJF declaró la inconstitucionalidad de la regla de excepción incluida en el artículo 219.2, numeral 2, del COFIPE, que señalaba que los partidos podían incumplir con la cuota cuando sus candidaturas fueran seleccionadas mediante un procedimiento democrático, y sentenció que la fórmula completa (personas propietarias y suplentes) debía ser integrada por personas

La reforma constitucional y legal de 2014 inició la cuarta etapa del régimen electoral de género en México, incorporando en la Constitución el principio de paridad para la integración de las postulaciones a los cargos legislativos federales y estatales, tanto en las candidaturas postuladas por el principio de mayoría relativa (paridad horizontal) como por el de representación proporcional (paridad vertical). Siguiendo la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/MEX/CO/7-8) y de diversas propuestas promovidas por las mujeres feministas, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) incorporó la exigencia de la paridad de género en las candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado, así como a los congresos estatales, en la elección de legisladores y legisladoras por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), estableció la obligación de registrar candidaturas suplentes del mismo género, y ratificó la eliminación de la excepción al cumplimiento de la regla de género por el uso de un método competitivo de selección de candidaturas.<sup>5</sup>

La reforma constitucional constituyó un pilar fundamental para la transformación de la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres al elevar a rango constitucional el principio de paridad de género. Aunque en ese momento se estableció como un piso mínimo solo para la postulación de candidaturas a legislaturas federales y locales, las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales, así como algunos congresos locales, implementaron medidas y disposiciones con la finalidad de extender su aplicación a otros cargos de elección popular y garantizar así la existencia de condiciones para que las mujeres ejercieran plena y efectivamente sus derechos humanos, políticos y electorales.

La LGIPE conservó la regla de la alternancia de género en listas cerradas y bloqueadas para el principio de representación proporcional e incorporó la

---

del mismo género para garantizar que, si llegaran a presentarse vacantes, las y los propietarios deberían ser sustituidos por personas del mismo género. El TEPJF emitió en 2011 una de las sentencias más importantes (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados), donde resolvió que la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, deberían integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad (Alcocer, 2013).

- 5 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 legislaturas federales y locales, y se estableció que en las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional se deben alternar las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

prohibición de que las candidaturas de un mismo género estuvieran asignadas a distritos perdedores. De esta manera, se buscó evitar que las mujeres tuvieran meras candidaturas simbólicas, aunque su implementación requirió de interpretación y reglas específicas de distribución de distritos (como la de los tercios) para determinar los distritos y entidades con votación baja, votación media y votación alta por cada partido político (INE/CG299/2018). La aplicación de este criterio tuvo un resultado bastante heterogéneo en función de las particularidades en su aplicación (Gilas y Christiansson, 2018; Palma Cabrera, 2017).

Bajo la nueva legislación, los partidos mantuvieron relativa libertad para determinar los criterios y procedimientos internos que aplicarían para garantizar la paridad en las postulaciones (artículo 3, numerales 3, 4 y 5 de Ley General de Partidos Políticos [LGPP]), sin contradecir o violentar la aplicación de la paridad de género a las candidaturas a cargos de representación popular. En 2015 se incorporó el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y desempeño de cargos públicos para las elecciones celebradas bajo los sistemas normativos internos en las comunidades indígenas (González *et al.*, 2016), eliminando la última excepción a la aplicación del principio de paridad.

En noviembre de 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) estableció nuevas medidas de acción afirmativa para el registro de candidaturas, con la idea de profundizar el alcance del principio de paridad constitucional. Las nuevas medidas exigieron la postulación de mujeres en los encabezados de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados y, en el caso del Senado, también por el principio de mayoría relativa. Junto a la exigencia de paridad vertical y horizontal se incluyó la paridad transversal, que obliga a que en las dos fórmulas presentadas por el principio de mayoría relativa para cada entidad se presenten personas de género distinto y a que la mitad de las listas de candidaturas por el principio de mayoría relativa por entidad estén encabezadas por cada género (INE/CG299/2018).<sup>6</sup>

En 2019 el colectivo de Mujeres en Plural, en colaboración con un conjunto de mujeres de diversos partidos y redes de mujeres, impulsó la iniciativa paridad en todo, que estableció la exigencia de integración paritaria de los

---

6 En cuanto a que los partidos vayan en coaliciones, el INE estableció que, en caso de coaligarse en un número impar de distritos de mayoría relativa, la cifra mayor debería corresponder a candidaturas femeninas. La candidatura que rompe la paridad debe ser para una mujer tanto en el conjunto de distritos coaligados como en aquellos en los que contiene por su cuenta (INE/CG299/2018).

órganos de las tres ramas y tres niveles de gobierno, así como de los órganos autónomos. La reforma constitucional fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de mayo y fue aceptada por los congresos estatales el 6 de junio de 2019.<sup>7</sup> Como señaló Humphrey (2021), esta reforma implicó un cambio de paradigma: no solamente paridad en la postulación, sino paridad en la integración como principio constitucional y mandato de optimización flexible. De esta manera, México se convierte en el primer país de la región en exigir la paridad no solo en el registro de candidaturas sino en todos los espacios de poder de todos los niveles institucionales, tanto para los cargos de representación popular como para los de designación.

Las últimas acciones en el camino a la paridad de género se dieron por la vía de la autoridad electoral, el 28 de octubre de 2020, cuando el Consejo General del INE aprobó una nueva medida de acción afirmativa en la integración de las candidaturas para la elección de gubernaturas. Aun cuando la norma era clara respecto a la aplicación de la paridad gracias a la reforma de 2014, reforzada por la paridad en todo de 2019, la autoridad debió crear criterios para las elecciones de 15 gubernaturas en 2021, en las cuales los partidos políticos debieron postular mujeres en al menos siete entidades. Esta decisión fue asumida por una petición desde el TEPJF para establecer dichos criterios a solicitud de una aspirante a una gubernatura, en el marco del mandato para alcanzar la paridad sustantiva incluido en la Carta Magna a partir de la reforma de 2019.

El acuerdo estableció que los partidos locales y federales, así como las coaliciones y candidaturas, deberían atender la disposición de postular a mujeres para, por lo menos, la mitad de las gubernaturas en disputa. Los partidos nacionales y locales deberían postular preferentemente como candidata a una persona del género distinto a la registrada en la elección anterior; mientras que los partidos políticos locales de nueva creación deberían optar preferentemente por mujeres como candidatas a las gubernaturas. Asimismo, se estableció que la dictaminación respecto al cumplimiento integral del principio de paridad de

---

7 La reforma paridad en todo, que pretendió garantizar el acceso de las mujeres a todos los cargos de elección popular, supuso reformar los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución federal, estableciendo que la igualdad entre la mujer y el hombre deberá extenderse a las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo federal y en las entidades federativas, al interior de los partidos políticos y los órganos constitucionales autónomos, en la integración de los ayuntamientos (presidencia municipal, regidurías y sindicaturas), así como al interior del Poder Judicial. Esa reforma aún requiere la emisión de la reglamentación secundaria sobre estos temas (Humphrey, 2021).



género en las candidaturas a gubernaturas en el Proceso Electoral Local 2020-2021 sería realizado manera exclusiva por el INE. En caso de que los partidos o coaliciones no cumplieran con la disposición, se les daría un plazo de 48 horas para que realizaran la sustitución de acuerdo con el principio de paridad que, de no cumplirse, en el caso de un partido local podría cuasar la negación o la cancelación de la candidatura.

Para los partidos nacionales, en el caso de no presentar candidaturas femeninas, el incumplimiento derivará en un sorteo entre las candidaturas de hombres para determinar quién perderá su postulación hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros. La legislación también prevé que para cualquier sustitución se deberá respetar la paridad y, en caso de elecciones extraordinarias, se tendrán que postular candidaturas del mismo género que en el proceso ordinario. Cada partido nacional y local tendrá que determinar y hacer públicos los criterios aplicables que garanticen la paridad de género en la selección de sus candidaturas.<sup>8</sup>

En 2021, además, se aprobaron cuotas para la población indígena, de la diversidad sexual, con discapacidad y migrante. El INE estableció que en 21 distritos con la mayor presencia de la población indígena se deberán postular, de manera paritaria, personas indígenas (esa medida incrementa de 13 a 21 el número de los distritos destinados a esa población). Adicionalmente, los partidos deben registrar tres fórmulas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 distritos electorales y una por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, ubicando esa fórmula en los primeros 10 lugares de la lista. Para las personas con discapacidad se han reservado candidaturas en seis distritos electorales y dos en los primeros 10 lugares de algunas de las listas de representación proporcional. Las personas de la diversidad sexual deberán ser postuladas en al menos dos distritos electorales y obtener una fórmula dentro de los primeros 10 lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales. Todas estas

---

8 “Los criterios señalan que se tiene que contemplar cualquier escenario posible como el que se declare desierto el registro de precandidaturas; cuando no existan suficientes precandidaturas de algún género; cuando solo se hayan registrado personas de un género para el cargo y cuando se señale que alguna entidad será reservada para determinado género deberá establecerse cuál será el procedimiento objetivo para realizar dicha reserva. Una vez aprobados los criterios, los partidos contarán con 72 horas para comunicar a los Organismos Públicos Locales, los cuales definirán en un plazo de 10 días la aprobación del proceso de selección para que antes del 31 de enero del 2021 se informe al INE sobre las acciones adoptadas junto con las listas de candidaturas” (Central Electoral, 2020).



medidas deben cumplir, asimismo, con el principio de la paridad de género (INE/CG572/2020).

Más tarde, derivado de una impugnación del mismo acuerdo presentada ante el TEPJF, la Sala Superior ordenó al INE incluir medidas especiales para la postulación de las personas mexicanas residentes en el extranjero (SUP-RAP-21/2021 y acumulados). En un nuevo acuerdo, el Instituto determinó que los partidos y las coaliciones deberán ajustar sus listas de candidaturas para incluir una fórmula de personas migrantes dentro de los primeros 10 lugares en cada una de las circunscripciones plurinominales (INE/CG160/2021). Con las nuevas medidas implementadas se espera que la integración del próximo Congreso federal resulte no solo paritaria, sino la más plural y diversa en la historia.

La última acción en el proceso de fortalecimiento del régimen electoral de género en México ha sido exigir pasar de la postulación a la integración paritaria. Si bien las reformas constitucionales de paridad en todo de 2019 estaban orientadas en ese sentido, el punto clave se dio la madrugada del 29 de agosto de 2021 cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó modificar la integración de la Cámara de Diputados –que iniciaba su funcionamiento ese mismo día– para lograr la paridad total, pasando por primera vez en la historia de México a estar integrada por 250 mujeres y 250 hombres.<sup>9</sup>

---

9 El ajuste se realizó ajustando la asignación de las diputaciones plurinominales. En un primer proyecto se revocó la asignación de la diputación federal, por el principio de representación proporcional, a Oscar Daniel Martínez Terrazas (propietario) y Raymundo Bolaños (suplente), del Partido Acción Nacional (PAN), toda vez que no acreditaron pertenecer a la comunidad indígena de San Juan Tetelcingo, en Tepecoacuilco, Guerrero. Por ello, se determinó que esa posición ubicada en la cuarta circunscripción pasara a Ana Laura Valenzuela Sánchez (propietaria) y Mariana Beatriz Sabanero Zarzuela (suplente). Con ello, la integración en las diputaciones se modificó y pasó de tener 248 mujeres y 252 hombres, a 249 féminas y 251 varones, para un total de 500. En un segundo proyecto, se expuso la modificación de posiciones para los partidos PRI, PAN y PRD, en cuanto al género. Sin embargo, tras una larga discusión e incluso un receso de 30 minutos, magistradas y magistrados llegaron al acuerdo de modificar la resolución y ajustar la integración en diputaciones a 250 mujeres y 250 hombres. La modificación afectó especialmente al Partido Verde Ecologista de México, pues postuló 58% hombres. El PVEM cambió a quienes encabezaban la tercera circunscripción, Javier Octavio Herrera y su suplente, y los sustituyeron por Laura Fernández Piña y su suplente (García, 2021).

### III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

La evolución del régimen electoral de género en México ha sido un camino lleno de espinas que ha necesitado de una coalición de actores críticos bien activa, a través de la movilización estratégica de las mujeres políticas, las asociaciones y redes de mujeres y el activismo en las instituciones administrativas y jurisdiccionales electorales, para ir configurando un conjunto de reglas fuertes y capaces de generar avances en la representación política de las mujeres. No se trató solo de aprobar normas, sino que esas normas necesitaron de un conjunto de actores monitoreando constantemente su aplicación y que, en su caso, exigieran ampliar derechos y dotar de mayores herramientas para su interpretación frente a las resistencias partidistas.

Esa actuación continua es lo que ha hecho que en más de tres décadas se hayan dado una serie de reformas legales y decisiones judiciales que han modificado tanto las reglas como su interpretación, avanzando paulatinamente en la construcción de un régimen fuerte y capaz de generar avances en la representación política de las mujeres. La evaluación integral del IFREG da cuenta del proceso de fortalecimiento del régimen electoral de género entre 1993-2021. Los datos, al aplicar el índice, muestran el modo en que el régimen de género ha ido desde la mayor debilidad (un nivel de 1 en 1993 y 1996), pasando a 4.5 (2011) y llegando a 5 (2014) (tabla I). Además, el caso mexicano es único porque, aunque el IFREG aún no lo recoge, se combinan en este régimen electoral de género la paridad vertical, con exigencia de principio de competitividad para evitar que ubiquen a las mujeres en distritos perdedores, la paridad horizontal para los distritos uninominales y además la paridad transversal en los encabezamientos de las listas plurinominales, lo que ha impactado en el nivel de representación descriptiva de las mujeres en el nivel legislativo nacional, alcanzando por primera vez en la historia la integración paritaria (2018) (tabla II).

#### III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

La legislación mexicana federal pasó de recomendar (1993, 1996) a obligar el uso de medidas de acción afirmativa en el registro de candidaturas a los partidos políticos, tanto en los distritos plurinominales como los uninominales (30%, 2002), pasando, a partir de la actuación judicial, a incorporar un horizonte

paritario (40%, 2008) para luego exigir que las candidaturas se postulen en cumplimiento con el principio de la paridad de género (arts. 35 y 41, fracción I, de la Constitución; art. 3, Numeral 4 de la LGPP de 2014). Es decir, las postulaciones que los partidos y/o coaliciones realizan deben incluir el 50% de mujeres y 50% de varones tanto en los distritos uninominales (paridad horizontal desde 2015) como en las listas de representación proporcional (paridad vertical desde 2014) así como también en los encabezamientos de las listas en al menos tres distritos de los cinco que se emplean para la elección legislativa por representación proporcional (paridad transversal desde 2017).

### III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El caso mexicano articula un fuerte –y doble– mandato de posición. Por un lado, los partidos deben postular las candidaturas en las listas plurinominales cumpliendo con la paridad y alternancia, es decir, colocando de manera intercalada a las mujeres y a los varones. Asimismo, para fortalecer las posibilidades reales de la victoria electoral de las mujeres, la ley electoral ordena que, de las listas registradas en las cinco circunscripciones electorales para la elección de la Cámara de Diputados, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género (paridad transversal) (art. 234 de la LGIPE). En el caso de la lista nacional para la elección del Senado, esta debe encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo; es decir, si un partido registra en un primer momento su lista con una fórmula de hombres, en la siguiente elección la primera fórmula deberá ser integrada por mujeres (art. 234 de la LGIPE).<sup>10</sup>

Por otro lado, la legislación establece un mandato de posición en la postulación de candidaturas en los distritos uninominales (paridad horizontal). Asimismo, los partidos y/o coaliciones están obligados a distribuir las candidaturas de tal manera que la mayoría de las fórmulas integradas por mujeres o por varones no queden ubicadas en aquellos distritos donde tienen menores posibilidades de ganar (art. 3, Numeral 5 de la LGPP) (principio de competitividad).

---

10 Artículo 234 de la LGIPE: “1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista. 2. En el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo; 3. Tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.”

Si bien la legislación no establece un criterio específico para realizar esa distribución, el INE ha optado por una división de los 300 distritos uninominales en tres segmentos: de alta, mediana y baja votación obtenida por cada partido en la elección inmediata anterior. A partir de esta división, se exige que el registro de las candidaturas en cada uno de estos segmentos sea paritario (INE/CG572/2020).<sup>11</sup>

### III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Las candidaturas a los cargos legislativos deben ser postuladas en fórmulas. Estas fórmulas se integran por una candidatura propietaria y una suplente, que asume el cargo en el caso de renuncia o pérdida de este por parte de la persona propietaria. En un primer momento, la norma no especificaba criterios para la manera en que debían integrarse, lo que supuso un área de oportunidad para que los partidos ubicaran a las mujeres fundamentalmente como suplentes. Este tipo de prácticas discriminatorias (como la de las *Juanitas*) llevó a que, tras la intervención del TEPJF, se exigiera que la fórmula completa (persona propietaria y suplente) fuera integrada por mujeres (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados).

De ese modo, conforme a la legislación, para que una fórmula sea considerada fuerte debe ser integrada por personas de un mismo género, con el objetivo de garantizar el equilibrio en la integración del órgano legislativo en el caso de la renuncia de la persona propietaria.<sup>12</sup> *A posteriori* de esa sentencia histórica, el TEPJF ha emitido criterios sobre la integración de las fórmulas

---

11 El Acuerdo del INE señala las siguientes reglas para la postulación en los bloques de competitividad: “a) Hasta el 50% en el 20% de los Distritos del bloque de menor competitividad; b) En al menos el 45% de las candidaturas del bloque intermedio; c) En al menos el 50% de las candidaturas del bloque de mayor competitividad” (INE/CG572/2020).

12 Artículo 232 de la LGIPE: “[...] 2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación. 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías. 4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros”.

en los que establece que las mujeres pueden ser registradas como suplentes de los propietarios varones, pero no viceversa (SUP-REC-7/2018). Esto para ampliar las posibilidades de acceso efectivo a los cargos por parte de las mujeres.

#### III.4. LAS SANCIONES

El régimen electoral de género establece sanciones fuertes por el incumplimiento de las normas que determinan el modo en que se registran candidaturas. Si bien en la actualidad la legislación faculta al INE a llevar a cabo una revisión exhaustiva de los registros presentados por los partidos y/o coaliciones y, en caso de detectar cualquier irregularidad, le otorga a los partidos un plazo de 48 horas para realizar los ajustes indicados por la autoridad, inicialmente las reglas no eran tan claras ni tampoco había mucha voluntad de los organismos electorales para hacer cumplir las normas. Por ejemplo, en 2002, la ley establecía que en caso de no cumplir con las exigencias de las medidas de acción afirmativa bastaba con pagar una multa.

A partir de una sentencia de Sala Superior (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados), el sistema reforzó el mecanismo de sanción, dado que se prohibió el registro de candidaturas que no cumplieran con las normas y eso se ha mantenido estable en la evolución del sistema. En la actualidad se establece que (después de haber otorgado al partido político la primera oportunidad de realizar las correcciones a las listas en un plazo de 48 horas) el INE debe amonestar públicamente al partido responsable y otorgarle un último plazo de 24 horas para realizar los ajustes requeridos. Si el partido incumple con la medida dictada por el INE, el Instituto tiene la obligación de negar el registro de las candidaturas correspondientes.<sup>13</sup>

---

13 Artículo 235 de la LGIPE: “1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 233 y 234, el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidaturas, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de incumplimiento se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes”.

### III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Los partidos políticos mexicanos aprovecharon las lagunas que dejaba la norma para no postular mujeres, argumentando que los mecanismos competitivos de selección de candidaturas los eximían de cumplir el régimen electoral de género; también se resistieron a las leyes igualitarias al postular mujeres como suplentes, o bien posicionándolas en distritos en los que no tenían posibilidad de ser electas o en los últimos lugares de las listas. Aun cuando la legislación establecía una serie de exigencias (porcentajes de mujeres, mandato de posición y estructura de la fórmula), los partidos encontraron maneras para no cumplir. Las resistencias de los partidos políticos a postular mujeres encontraron diferentes *válvulas de escape*, es decir, formas de evitar el cumplimiento de las cuotas sin violar la ley.

Esto cambió en 2011 cuando la Sala Superior eliminó la posibilidad de que se usara el argumento de la democracia interna (el modo competitivo en que se elegían las candidaturas) como una vía para no cumplir con las cuotas. También se evitó cuando se obligó a presentar fórmulas completas de un género e impidió que los partidos pusieran a las mujeres únicamente como suplentes y, en 2015, se creó el principio de competitividad y la exigencia de que no se las colocara en distritos perdedores. Cada una de estas medidas vino de la mano de la actuación de la justicia electoral, que fue la que llenó los vacíos que dejaron las y los legisladores (Freidenberg y Gilas, 2021). De esta manera, la legislación vigente no prevé ningún mecanismo que permitiría a los partidos y/o coaliciones evitar el cumplimiento de la paridad en cualquiera de sus dimensiones y niveles institucionales de competencia.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla I  
 Régimen electoral de género en México

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de enforcement	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
México I IFREG= 1	2002 [COFIPE]	Mínimo 0	30	Débil 0.5	1/3	Débil 0.5	Multa	Restringido 0	Presente 0
México II IFREG= 4,5	2011 [Sentencia SUP-JDC12624/2011]	Intermedio 0.5	40	Fuerte 1	2/5	Fuerte 1	Prohibición de registro	Amplio 1	Ausente 1
México III IFREG= 5	2014 [Reforma constitucional]	Paridad 1	50	Fuerte 1	1/1	Fuerte 1	Prohibición de registro	Amplio 1	Ausente 1
México IV IFREG= 5	2017 INE/CG508/2017	Paridad 1	50	Fuerte 1	Encabezado de listas (paridad transversal y principio de competitividad) 1/1	Fuerte 1	Prohibición de registro	Amplio 1	Ausente 1

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).



#### IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

México cuenta con un congreso bicameral y para la elección de ambas cámaras desarrolló un sistema mixto que combina los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, aunque los periodos de ejercicio y la aplicación de los principios operan diferente para cada una. La configuración del sistema electoral mixto fue un proceso largo que inició con las reformas de 1977, que establecieron por primera vez la combinación de los escaños de mayoría relativa (300) y de representación proporcional (100). Las reformas subsecuentes fueron modificando la cantidad de los escaños de representación proporcional y la mecánica de su asignación, hasta que la reforma de 1996 estableció la forma vigente hasta la actualidad que tiene el sistema electoral legislativo (Becerra *et al.*, 2000).

Del total de 500 escaños que componen la Cámara de Diputados, las dos terceras partes (300 escaños) se eligen por el principio de mayoría relativa. Los 200 escaños restantes se eligen bajo el principio de representación proporcional; los partidos deben presentar listas cerradas y bloqueadas con 40 candidaturas en las cinco circunscripciones en las que está dividido el territorio del país. El Senado cuenta con 96 integrantes electos por mayoría relativa (dos escaños para la primera minoría y uno para la segunda en cada una de las entidades federativas) y 32 por la representación proporcional, en una sola lista nacional (cerrada y bloqueada) (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2006).

Las postulaciones de las candidaturas se realizan en las fórmulas integradas por una persona propietaria y una suplente. Las personas suplentes asumen el cargo en el caso de ausencia permanente o temporal de la persona propietaria y, si la propietaria regresa a su cargo, deben regresar a su posición de suplencia. El acceso a los escaños de representación proporcional para ambas cámaras requiere un mínimo de 3% de la votación válida emitida,<sup>14</sup> y la fórmula de distribución adoptada para ambos casos es el cociente de Hare. A pesar de la existencia de un sistema mixto, la ciudadanía dispone de una sola boleta y, en este sentido, vota directamente para las candidaturas presentadas por la vía de mayoría relativa. Para la definición de los escaños de las listas de representación proporcional (impresas en el reverso de la boleta) simplemente se toma en cuenta la suma de los votos emitidos a favor de cada partido político.

---

<sup>14</sup> La votación válida emitida es la que se obtiene al restar de la votación total emitida los votos nulos y los votos emitidos a favor de candidatos no registrados (Gilas *et al.*, 2016: 29).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

En la Cámara de Diputados, los partidos políticos no pueden tener más de 300 escaños por ambos principios, tampoco un porcentaje de escaños que supere por más de ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida. En el caso de que algún partido rebase cualquiera de estos dos límites, su participación en la asignación de los escaños de representación proporcional se verá afectada (no los recibirá o recibirá solamente la cantidad necesaria para no rebasar los límites establecidos). Para el Senado no existen límites a la sobrerrepresentación.

El sistema mixto establecido con la reforma de 1996 para el Congreso federal resultó ser muy estable, pues no se han producido reformas que hubiesen afectado, de manera sustancial, las reglas para su integración. Las únicas dos modificaciones que sufrió a partir de entonces fueron el reconocimiento de las candidaturas independientes en 2012 y la modificación del umbral mínimo, que aumentó en 2014 (Gilas *et al.*, 2016: 18).

Tabla II

Sistema electoral para renovar el Legislativo mexicano

1. Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas	
Exigencia de ciudadanía	Nacionalidad mexicana
Edad	25 años para senadurías y 21 para diputaciones
Relación con los partidos	Participación a través de partidos y candidaturas independientes
Mandato	Diputados: tres años Senadores: seis años
Renovación del mandato	Diputados: reelección inmediata por un máximo de 3 periodos adicionales Senadores: reelección inmediata por un periodo
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral: Diputaciones	
Tamaño de la Cámara Baja	500 diputados: 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional
Principio de representación	Segmentado: mayoritario + proporcional
Distrito	300 distritos uninominales + 5 circunscripciones plurinominales de 40 escaños c/u
Estructura del voto	Candidatos en distritos uninominales + Lista cerrada y bloqueada
Cuota	Paridad (2014)
Fórmula electoral	Mayoritario: Mayoría relativa Proporcional: Cociente de Hare y resto mayor
Umbral	3% de la votación válida emitida

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

3. Sistema electoral: Senadurías	
Tamaño de la Cámara Alta	128 en total: 96 por mayoría y 32 por proporcional
Principio de representación	Segmentado: mayoría relativa y primera minoría + proporcional
Distrito	96 senadores elegidos en distritos trinominales + 32 en una lista nacional
Estructura del voto	Candidatos uninominales + Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría relativa y primera minoría + Cociente de Hare y restos mayores
Umbral	3% de la votación válida emitida

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa electoral.

## V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El caso mexicano ejemplifica dos elementos fundamentales que la política comparada ha elaborado alrededor del análisis y la interpretación de las medidas afirmativas y del principio de paridad de género: 1) que las medidas afirmativas pueden ser altamente efectivas para incrementar el número de mujeres que acceden a los espacios de representación y 2) que su efectividad depende de la fortaleza del régimen electoral de género. La evolución del régimen electoral de género en México es, precisamente, un ejemplo claro de cómo las reformas innovadoras, la interpretación de las reglas orientadas a reducir las brechas de género y el hecho de que esas reglas no estén solas (sino monitoreadas por actores críticos) resultan fundamentales para el fortalecimiento y el éxito de las medidas.

La cuota de género no había sido efectiva en sus etapas iniciales, en especial cuando estaba articulada como una mera recomendación y el resto de normas relacionadas con todas las dimensiones del régimen electoral de género eran débiles. Solo a partir de las reformas que perfeccionaron el diseño del régimen fue que empezó a generarse un incremento en el número de mujeres legisladoras en ambas cámaras del Congreso. Tras la aprobación de la paridad de género en la reforma de 2014 y los ajustes realizados hacia el proceso electoral 2017-2018, el Congreso mexicano se convirtió en uno de los legislativos paritarios de América Latina (junto a Cuba y Bolivia) y el primero de los 37 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Las resistencias de los partidos a postular mujeres y la existencia de válvulas de escape que les permitían evitar el cumplimiento de las cuotas sin violar la ley directamente hacían inefectivas las medidas adoptadas. Por años los partidos postularon a las mujeres como suplentes, en los distritos sin posibilidades de ser electas y en los últimos lugares de las listas. Las autoridades electorales se convirtieron en los actores clave para revertir estas tendencias y para lograr la implementación efectiva de las cuotas y, más adelante, de la paridad. Las interpretaciones del INE (antes Instituto Federal Electoral) y del TEPJF se han vuelto cada vez más firmes a favor de la inclusión de las mujeres en la vida política del país (Alanís Figueroa, 2017). En especial, fue importante el compromiso adoptado por el Tribunal, pues propició un importante desarrollo jurisprudencial en torno a la constitucionalidad de las cuotas y a la introducción de reglas relativas a su implementación para su fortalecimiento (Hevia Rocha, 2020; González Oropeza *et al.*, 2016; Peña Molina, 2014; Palma y Chimal, 2012), mediante el cierre de lagunas interpretativas y el reconocimiento del interés legítimo como oportunidad para que los individuos y/o grupos pudieran reclamar por el cumplimiento de los derechos.

Si bien no todas las decisiones de las autoridades favorecieron siempre los derechos de las mujeres, el balance del desarrollo jurisprudencial y del impulso hacia la adopción de las medidas adicionales resulta positivo (Freidenberg y Gilas, 2021). La dinámica generada a partir de las demandas de las mujeres políticas y del movimiento feminista, el compromiso igualitario de las autoridades electorales y el impulso reformador de las mujeres que llegaban al Congreso permitió una evolución y perfeccionamiento del régimen electoral de género. En años recientes, este impulso fue llevado más allá de las reglas del régimen electoral de género para adoptar la paridad en todo y, con ello, apuntar hacia la transformación más profunda de las relaciones generizadas de poder dentro del Estado mexicano.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara Baja de México (1988-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1988-1991	441	59	500	11.8
1991-1994	463	37	500	7.4
1994-1997	425	75	500	15
1997-2000	414	86	500	17.2
2000-2003	417	83	500	16.6
2003-2006	385	115	500	23
2006-2009	386	114	500	22.8
2009-2012	358	142	500	28.4
2012-2015	315	185	500	37
2015-2018	287	213	500	42.6
2018-2021	259	241	500	48.2
2021-2024	250	250	500	50
Totales	4,400	1,600	6,000	26.66

Fuente: Elaboración a partir de datos oficiales.

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara Alta de México (1988-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1988-1994	53	9	64	14
1994-2000	112	16	128	12.5
2000-2006	108	20	128	15.6
2006-2012	106	22	128	17.2
2012-2018	86	42	128	32.8
2018-2024	65	63	128	49.2
Totales	530	172	704	24.4

Fuente: Elaboración a partir de datos oficiales.

## VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Durante una buena parte de su vigencia, el régimen electoral de género mexicano presentaba numerosas deficiencias y debilidades que fueron, paulatinamente, subsanadas por las decisiones de las autoridades electorales, las presiones del movimiento de mujeres y los ajustes legislativos. Si bien el régimen electoral de género vigente es en la actualidad muy robusto, el análisis de su evolución en las últimas décadas evidencia diferentes debilidades y problemáticas derivadas de un diseño normativo deficiente.

Como se explicó, en la primera etapa del desarrollo del régimen electoral de género la medida afirmativa no era obligatoria, sino que se trataba de una indicación o recomendación para los partidos políticos. Ese diseño no tuvo un impacto positivo en la representación de las mujeres, pues los partidos, lejanos al compromiso con la igualdad de género, no se veían obligados a cumplir con esa medida. Si bien se esperaba que los partidos estuvieran comprometidos sin necesidad de ser legalmente obligados, en la práctica debió aprobarse por ley una medida de acción afirmativa para que las dirigencias entendieran que las mujeres debían ser candidatas (como los hombres) a los cargos de representación popular.

Cuando en 2002 se estableció la obligatoriedad de la cuota del 30%, la redacción poco precisa de las normas –que hablaban del registro de la totalidad de las candidaturas– permitía a los partidos preferir la postulación de las mujeres como suplentes de los candidatos propietarios varones, restando efectividad a la cuota. Esta posibilidad, junto con la válvula de escape que permitía a los partidos no cumplir con la cuota si celebraban elecciones democráticas internas, tuvo como consecuencia que, durante años, las postulaciones de las mujeres se realizaran de manera casi exclusiva por la vía plurinominal y de forma simbólica.

A partir de la reforma electoral de 2008, la cuota se convirtió en obligatoria para las candidaturas propietarias, al exigir que el 40% de estas fueron asignadas a las mujeres. Sin embargo, el impacto de este importante avance se vio mermado por la preservación de la válvula de escape que, nuevamente, mantenía la aplicación efectiva de la cuota limitada a la integración de las listas de representación proporcional y también por que se podía incumplir la cuota si se hacían elecciones internas para la definición de las candidaturas. Su aplicación plena y efectiva tuvo lugar apenas en las elecciones de 2012 cuando,

a partir de la decisión del TEPJF, se declaró inconstitucional la existencia de la válvula de escape. El incremento significativo de la representación femenina –que subió de 28.4 a 37% en la Cámara de Diputados y de 17.2 a 32.8% en el Senado– en estas elecciones ilustra la importancia del diseño del régimen electoral de género y evidencia cómo las normas débiles o que mantienen las válvulas de escape impiden que las cuotas logren el impacto esperado.

La reforma de 2014, que reconoció el principio de la paridad para las postulaciones y lo complementó con otras normas fuertes (fórmula de un mismo género, eliminación de las válvulas de escape, paridad vertical, horizontal y transversal), implicó un cambio sustantivo en el acceso de las mujeres a los espacios de representación y, como evidencia este caso en análisis, el fortalecimiento del régimen electoral de género contribuye a contrarrestar las simulaciones partidistas y a mejorar las condiciones de representación en igualdad de condiciones que exige la democracia paritaria. Aun así, existen dinámicas perversas en las que aunque “las mujeres están llegando a las instituciones, están llegando sin poder. Hay un grupo de personas, generalmente hombres, que son los que tienen la última palabra no importando que hoy las Cámaras son paritarias. Lo mismo pasa por el gabinete: resumimos que tenemos un gabinete paritario pero las decisiones las siguen tomando los hombres” (Tagle, 2021).

Los problemas más relevantes que persisten tienen que ver con la instrumentación de la paridad en todo en 2019 y también con la persistencia de resistencias culturales y actitudinales respecto al papel de las mujeres en la política. Cómo sostiene Zavala (2021), esto tiene que ver con “cuestiones normativas, que son más atendibles en el corto plazo, y otros con cuestiones sociales y culturales, que suponen transformaciones más a largo plazo de las estructuras institucionales y sociales orientadas a normalizar la presencia de las mujeres en la política”. En relación con la dimensión normativa, aún hay resistencias en la armonización legislativa del mandato constitucional de la paridad en todo en las entidades federativas. Si bien todavía falta que algunos estados realicen las reformas que permitan cumplir con la paridad en todo, la mayoría ha incorporado la exigencia de paridad en el registro de las candidaturas a todos los cargos de elección popular y también en la integración de los gabinetes y cargos públicos. El problema está en que, incluso cuando se ha incorporado en la norma, todavía no se lleva a la práctica en los términos que esta exige y además –al generarse vacíos respecto a lo que dice la ley en cuanto a la integración– los Organismos Públicos Locales no cuentan con las atribuciones para



realizar los ajustes necesarios que permitirían que fueran paritarios los órganos legislativos, los ayuntamientos y cualquier otra institución.<sup>15</sup>

Respecto a la dimensión cultural y social, el problema para el funcionamiento del andamiaje institucional electoral mexicano está en que sigue habiendo prácticas y sesgos que atribuyen a las mujeres menores condiciones de idoneidad para ejercer cargos públicos. “Los méritos de las mujeres siguen estando cuestionados. Suelen decir que ellas son parientes, amantes, esposas o apadrinadas de un hombre y que por eso están ahí. Seguimos invisibilizando a las mujeres en la estructura social y por eso seguimos considerando que todo aquello que las impulsa para tener el acceso a la política no puede sobreponerse a las decisiones de la ciudadanía en las urnas” (Zavala, 2021).

En ese escenario, otro de los problemas que se ha visibilizado en los últimos años tiene que ver con la violencia política en razón de género. Como sostiene Humphrey (2021), “este es el principal flagelo que impide el ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales de las mujeres. Si bien ya tenemos un marco jurídico robusto, los cambios no se logran por decreto. Su implementación y puesta en marcha ha evidenciado que falta mucho por hacer”.<sup>16</sup> A pesar de los esfuerzos de armonización de la normativa electoral para construir la paridad en materia de violencia política en razón de género, aún persiste cierto margen de maniobra (posibilidad de simular, rechazar, ralentizar) por parte de los partidos y un cierto comportamiento estratégico de las élites partidistas para no cumplir con lo que dicen las normas.

## VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Las reformas constitucionales y legales de los últimos años han establecido en México uno de los regímenes electorales de género más fuertes y altamente

---

15 “Seguimos pensando que la paridad es solo para la postulación y, en realidad, la paridad en todo significa que se cumpla en la integración. El real problema va a estar cuando la integración no resulte paritaria. ¿Qué va a pasar cuando esto ocurra y no esté contemplado aún en la ley? La paridad en todo supone que debe darse esa integración paritaria, significa el ejercicio de las mujeres de todos los cargos colegiados y de decisión y que ellas tomen las decisiones” (Zavala, 2021).

16 En ese sentido, “otra de las dificultades a la que nos hemos enfrentado al verificar la existencia de antecedentes sobre la violencia política contra las mujeres en razón de género es el contar con resoluciones firmes, que determinen la responsabilidad sobre actos que caigan en los supuestos legales establecidos al respecto” (Humphrey, 2021).

efectivos de la región. Sin embargo, la efectividad de las normas sigue dependiendo de la actuación de las autoridades electorales y del compromiso que estas muestren con la paridad de género, lo que conlleva el riesgo de que, en un momento, algunas decisiones debiliten, en lugar de fortalecer, el régimen electoral de género (como ya ocurrió en el pasado). Por ello, se considera importante fortalecer la legislación electoral en algunos aspectos muy puntuales.

En primer lugar, en el pasado se ha observado cómo algunas decisiones de las autoridades, encaminadas a lograr una mayor representación de las personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos (por ejemplo, personas con discapacidad) han evidenciado un conflicto existente entre sus intereses y el cumplimiento con la paridad de género. Para que no vuelva a ocurrir, se sugiere adoptar como un principio de interpretación de las normas y actuación de las autoridades que los ajustes necesarios a la hora del registro de las postulaciones o de la asignación de escaños tomen en cuenta la necesidad de armonización de los derechos de diversos grupos, sin que esta armonización resulte perjudicial para la paridad. Según Humphrey (2021), “en el ámbito de los órganos colegiados que se conforman tanto por el principio de mayoría relativa como representación proporcional (Congreso de la Unión, congresos locales y ayuntamientos), si con la postulación paritaria no se logra la integración paritaria, es necesario establecer reglas para conseguirla con la asignación de representación proporcional”.

En segundo lugar, la práctica política de registro de las candidaturas en México evidencia una larga costumbre de postular a las mujeres en los distritos en los que tienen pocas posibilidades de éxito electoral. Si bien con la adopción de la norma de “distritos perdedores” se ha pretendido atender esta situación, las primeras experiencias evidenciaron que el no postular a las mujeres donde van a perder no significa postularlas donde van a ganar. A lo largo de los últimos años, las autoridades electorales han generado otros mecanismos específicos para el análisis de los bloques de competitividad, encaminados a lograr las postulaciones paritarias en todos los segmentos (de alto, medio y bajo porcentaje de votos). Para evitar posibles cambios de criterio y afianzar la efectividad de la norma, se considera importante modificarla para obligar a la postulación paritaria en los tres bloques de competitividad y a extenderla a otros cargos electivos (no solo los legislativos).<sup>17</sup>

---

17 Según la entrevista realizada a Humphrey, “las reglas para la paridad deben integrarse en los cargos unipersonales de los tres niveles de gobierno. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver la impugnación relacionada con los

Adicionalmente, más allá de que las reglas que regulan las postulaciones, la normatividad y la práctica política tienen aún muchas áreas de oportunidad para garantizar la auténtica paridad de género en el ejercicio de la política, la recomendación para el caso mexicano, más que crear nuevas normas, sería simplemente mantener el diseño de régimen electoral de género existente, manteniéndose alertas los actores críticos respecto al cumplimiento de las normas. En esta línea, continúa pendiente transformar en la ley las medidas de acción afirmativa que fueron impulsadas por el INE para atender las desventajas de los grupos que históricamente no han tenido las mismas oportunidades, como la población indígena, las personas con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad sexual, mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, juventudes, personas de la tercera edad y pueblos indígenas (Humphrey, 2021).

El cambio pendiente tiene que ver con las condiciones de la competencia real tanto en relación con la vida interna de los partidos como en las campañas electorales, más allá de lo que señalen las reglas formales. Las mujeres aún enfrentan desigualdades en el acceso a los recursos para las campañas, tanto financieros y de tiempo aire como en lo que se refiere a los apoyos partidistas. Si bien el INE ha adoptado mecanismos de monitoreo y lineamientos que obligan a los partidos a una distribución más equitativa de los recursos, una reforma electoral en este sentido podría fortalecer el mandato de la autoridad para verificar y exigir su cumplimiento. De este modo, las propuestas de reformas estarían orientadas a desgenerizar a los partidos; mejorar las condiciones de acceso al dinero público tanto para hacer campaña como destinarlo de manera directa a las mujeres para el cuidado de los asuntos del hogar (pagar apoyo para el cuidado de personas mayores, hijos, otros), como ocurre en Canadá (Canada Election Act, 2000); otorgar financiamiento adicional compensatorio para mujeres que deben dejar de dedicar tiempo a un trabajo formal para hacer política o generar líneas de créditos subsidiado para la actividad política como si fueran microcréditos por parte de los partidos políticos.<sup>18</sup>

---

critérios de postulación paritaria de gubernaturas, ordenó al Congreso de la Unión y a los congresos locales legislar sobre el tema, a fin de lograr la paridad en tales cargos” (Humphrey, 2021).

- 18 En sistemas de financiamiento donde los subsidios del Estado a las candidaturas llegan después de la elección (y no en el periodo pre-electoral), ya existe la práctica de que los bancos otorguen créditos para pagar gastos de campaña, y lo hacen, al menos hasta muy recientemente, tomando en cuenta los resultados de las encuestas de intención del voto (ver Gilas y Hernández Ibáñez en este volumen). En este caso, se tendría que generar un acuerdo con entidades bancarias y financieristas para que apuesten por candidaturas de mujeres, ya sea mediante la organización partidista o de manera directa.