

# Paridad de género en congresos locales y en ayuntamientos, 2004-2018

Erika García Méndez\*

## Introducción

La participación política de las mujeres se ha vuelto una preocupación constante en los regímenes democráticos. La lucha por la igualdad entre mujeres y hombres ha sido un tema relevante en la agenda internacional desde el siglo pasado. Las primeras acciones para velar por este principio se dieron en 1945, con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Le siguieron la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979); y las conferencias mundiales de México (1975), Copenhague (1979), Nairobi (1985) y Pekín (1995).<sup>1</sup> Destaca esta última, en la que se emitió la recomendación de que al menos 30 por ciento de los puestos de elección popular deberían ser ocupados por mujeres, y que la forma más adecuada sería implementar acciones afirmativas tendientes a mitigar las brechas de desigualdad entre sexos e incentivar la participación política de las mujeres (Krook y Norris 2014).

---

\* El término paridad de género se refiere al equilibrio en la representación de mujeres y hombres en la esfera de lo público y lo político (Miyares 2003, 18).

\*\* Erika García es Secretaria Técnica del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y profesora en la misma institución.

<sup>1</sup> ONU Mujeres (2016).

Estas acciones, llamadas “leyes de cuotas” o “cuotas de género”, comenzaron a implementarse en América Latina en 1991, con la promulgación de la “ley de cupos femeninos” en Argentina (Reynoso y D’Angelo 2004). En México, el primer mecanismo que se adoptó fue el de cuotas voluntarias en la composición de las estructuras internas de los partidos políticos, en 1991. Las reformas subsecuentes (1993, 1996, 2002, 2007 y 2014) contribuyeron significativamente en la búsqueda del principio de paridad de género, finalmente, la reforma de 2019 consolidó el principio de paridad horizontal, vertical y transversal en los tres órdenes de gobierno.

Estas medidas han tenido importantes efectos en diversos ámbitos, y en particular, en la composición de las legislaturas, aunque el impacto más notable se refleja en el Congreso federal. En la década de 1960, la Cámara de Diputados contaba con 6.2% de representación femenina y en 1997 alcanzó 19.8%. Posterior a la implementación de las primeras reformas, en 2003 las mujeres representaban 24.8% del total de legisladores; como resultado de la reforma de 2014, en 2015 se alcanzó 42.2% (Integralia Pública 2016), posicionándose como el país de la región latinoamericana con el valor de presencia femenina más alto, y, finalmente, como resultado de las elecciones de 2018, las mujeres ocuparon el 48.20% de las curules. Aunque en el Senado, el avance había sido más limitado, los resultados son positivos: en 2015 alcanzó 36.7% (Integralia Pública 2016) y en 2018, tras las elecciones de ese año, las mujeres alcanzaron el 49.2% de los escaños.

La representación de las mujeres en casi todas las legislaturas de las entidades del país ha incrementado de manera constante: al cierre de 2015, el promedio nacional fue de 38.3% y en 2018, prácticamente se alcanzó la paridad, con el 48.8% de las curules locales. Sin embargo, los congresos locales aún presentan avances diferenciados, en 2015 Chiapas superó el 58% de representación femenina (Integralia Pública 2016), mientras que Durango apenas alcanzó el 13.3%, lo que representó una diferencia de casi cuarenta y cinco puntos porcentuales. Posterior a las elecciones de 2018 disminuyó la brecha entre las entidades, en seis congresos estatales las mujeres superaron el 50 por ciento de representación; en 13 congresos obtuvieron cifras superiores a 40 por ciento y 10 congresos estatales obtuvieron 30 por ciento o más cu-

rules femeninas; sólo tres legislaturas tuvieron resultados en un rango de 20 a 30 por ciento (García 2019).

En el ámbito municipal, aunque los retos habían sido mayores, en los últimos tres años las mujeres han avanzado notablemente: a finales de 2015 las síndicas y regidoras no superaban el 26% (INM 2016) y 35% (INM 2016), respectivamente; esta cifra aumentó en 2017, con 39.60% y 41%, respectivamente. A finales de 2016, sólo 221 de los 2 mil 461 municipios en México eran gobernados por mujeres (8.9%) (INM 2016), en 2019 las mujeres detentan el 27.39 de las presidencias municipales.

La reforma político-electoral de 2014 no obligó a la paridad en ayuntamientos, regidurías y sindicaturas. Aunque el TEPJF generó tesis y jurisprudencias que destrabaron muchos obstáculos para garantizar este derecho, homologar el marco normativo para garantizar la paridad de género en la esfera municipal quedó como tarea pendiente para cada una de las entidades federativas del país. Así, en muchos casos, las reglas estuvieron determinadas por el diseño institucional que se ha forjado a partir de las lógicas de competencia local y sus experiencias de interacción política. Este fenómeno comprende un eje analítico relevante y poco explorado, que puede dar cuenta de la manera en la que las reglas y los actores políticos locales afectan la configuración de los órganos de gobierno y de representación política, constituyendo un área de interés necesaria para comprender el funcionamiento democrático de nuestro país. Con la reforma de 2019 se subsanó este problema, pero los resultados serán visibles en los años subsecuentes.

El objetivo de este capítulo es presentar una radiografía de las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, vistas a partir de las normas que regulan la participación política de las mujeres en el ámbito local. Se presenta un panorama sobre la evolución de la participación de las mujeres en cargos legislativos locales y el impacto de las reglas para la equidad entre candidatas y candidatos, así como la participación de las mujeres en los cabildos municipales y en las presidencias municipales, y las candidaturas para esos mismos cargos. Más adelante, se presentan algunos de los casos en los que la paridad se impuso a partir de las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF (2014-2015), mostrando resultados diversos. Por último, se incluyen algunas notas a manera de conclusión.

## **En busca de la paridad de género: el impacto de las reformas electorales en el poder legislativo estatal en México**

El aumento en los niveles de pluralismo en el poder legislativo en México ha sido paulatino. A principios de la década de 1970, sólo cuatro congresos estatales integraban diputados de partidos diferentes al PRI (Lujambio 2010). Casi dos décadas más tarde (1988), el PRI controlaba aún todas las gubernaturas y todos los congresos estatales, además de gobernar casi la totalidad de los municipios (Pérez 2009). No obstante, los partidos opositores habían comenzado a ganar terreno y para ese mismo año aglutinaban 27% de los escaños estatales. Para 1997 sumaban 49.5% y para el año 2000 disponían de 49% de las 1,099 diputaciones locales (López y Loza 2003).

En el periodo 2000-2014, el pluralismo mantuvo incrementos sostenidos. Aunque en 2014 el PRI se posicionó como la fuerza política más importante en las arenas legislativas locales con el 40.75% (463 curules), los partidos opositores concentraron el 59.25% de las diputaciones locales, por lo que la cifra casi se duplicó en los últimos veinte años. Ese año, el PAN fue la segunda fuerza política nacional más importante (22.44%), el PRD ocupó el tercer lugar (14.52%), seguido por el PVEM (6.33%), el Panal (4.9%), MC (4%) y, por último, el PT (2.9%) (García 2016).

Como resultado de los comicios de 2018 hubo un cambio importante. Morena se posicionó como la fuerza política más importante en las arenas legislativas locales con el 34.1% (380 curules). El PAN fue la segunda fuerza política nacional más importante (20.1%) y el PRI ocupó el tercer lugar (16.6%). El PT (6.6%) ocupó el cuarto lugar, seguido del PRD (5.3%), el PES (3.9%), el PVEM 3.9% y, por último, el 8.2% que corresponde a las fuerzas políticas más pequeñas (MC, Panal y PH) a los legisladores sin adscripción partidista y a los diputados postulados por partidos estatales.

Si bien el pluralismo ha permeado los congresos estatales y el número de partidos políticos representados es bastante amplio, otras variables, como la representación de las mujeres, aunque ha visto adelantos significativos, aún enfrenta desafíos sustanciales. Aunque las

mujeres adquirieron el derecho a votar y a ser votadas en 1954, la presencia femenina en el poder legislativo, especialmente en los congresos estatales, fue muy limitada en los años siguientes.

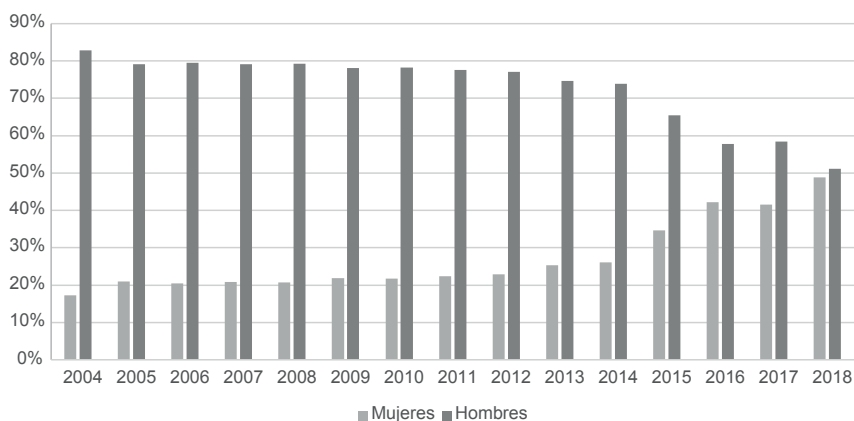
### **Legisladoras en los congresos estatales, 2004-2018**

Las reformas para promover la inclusión de las mujeres en la vida política del país comenzaron en 1993, cuando se adicionó la fracción III del artículo 175 del Cofipe, que determinó que los partidos políticos debían promover mayor participación de las mujeres en la vida política del país. En 1996, la recomendación cambió para que los partidos políticos consideraran que las candidaturas por ambos principios no rebasaran el 70% para un mismo género. Sin embargo, la laxitud de esta medida derivó en un impacto marginal debido a que permitía a los partidos cumplir la norma al nominar a las mujeres como suplentes y no estipuló un lugar en las listas, lo que derivó en que fueran postuladas en las posiciones finales de las listas, espacios en los que no obtendrían acceso a las arenas legislativas (Baldez 2004, 235). Estas medidas no tuvieron un impacto positivo de manera inmediata. En 1999, las mujeres tuvieron un promedio nacional de representación cercano al 13%, lo que significó un aumento de cuatro puntos porcentuales en comparación con la cifra reportada antes de la implementación de las reformas (1991-1993) (Integralia Pública 2016).

En 2002 se reformó el Cofipe (2002) para establecer la obligatoriedad de la reforma de 1996, con excepción de las candidaturas de mayoría relativa. Además, las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habría una candidatura de género distinto. En caso de incumplimiento se sancionaría con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. Como consecuencia, la representación de las mujeres en los congresos estatales se vio favorecida, en 2004 la proporción de legisladoras fue de 17% y en 2006 alcanzó 20%. Con la ampliación de las cuotas del 30% al 40% que se dispuso en la reforma de 2007, la proporción de curules femeninas se amplió a 22% en 2009 y a 25% en 2013.

Cabe mencionar que en esta reforma se estipuló la obligación a los partidos políticos de asignar un porcentaje del financiamiento público recibido para incentivar el liderazgo de las mujeres y para implementar acciones afirmativas encaminadas a acelerar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito de la participación política. No obstante, continuó la exención de la aplicación de las cuotas en los casos de candidaturas de mayoría relativa y para las suplentes.

**Gráfico 1. Porcentaje de legisladoras y legisladores en los congresos estatales en México, 2004-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres, 2019.

La siguiente reforma para garantizar la participación política de las mujeres se llevó a cabo en 2007, estableciendo que las candidaturas debían integrarse con al menos 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género y estas nominaciones debían cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes (Martínez y Garrido 2013), con la finalidad de subsanar la cesión de espacios legislativos a los hombres. También se estipuló la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente el 2 por ciento de su presupuesto para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. El impacto de las reformas fue positivo. En la LX Legislatura (2006-2009), la Cámara de Diputados tuvo 26.2 por ciento de representación femenina.

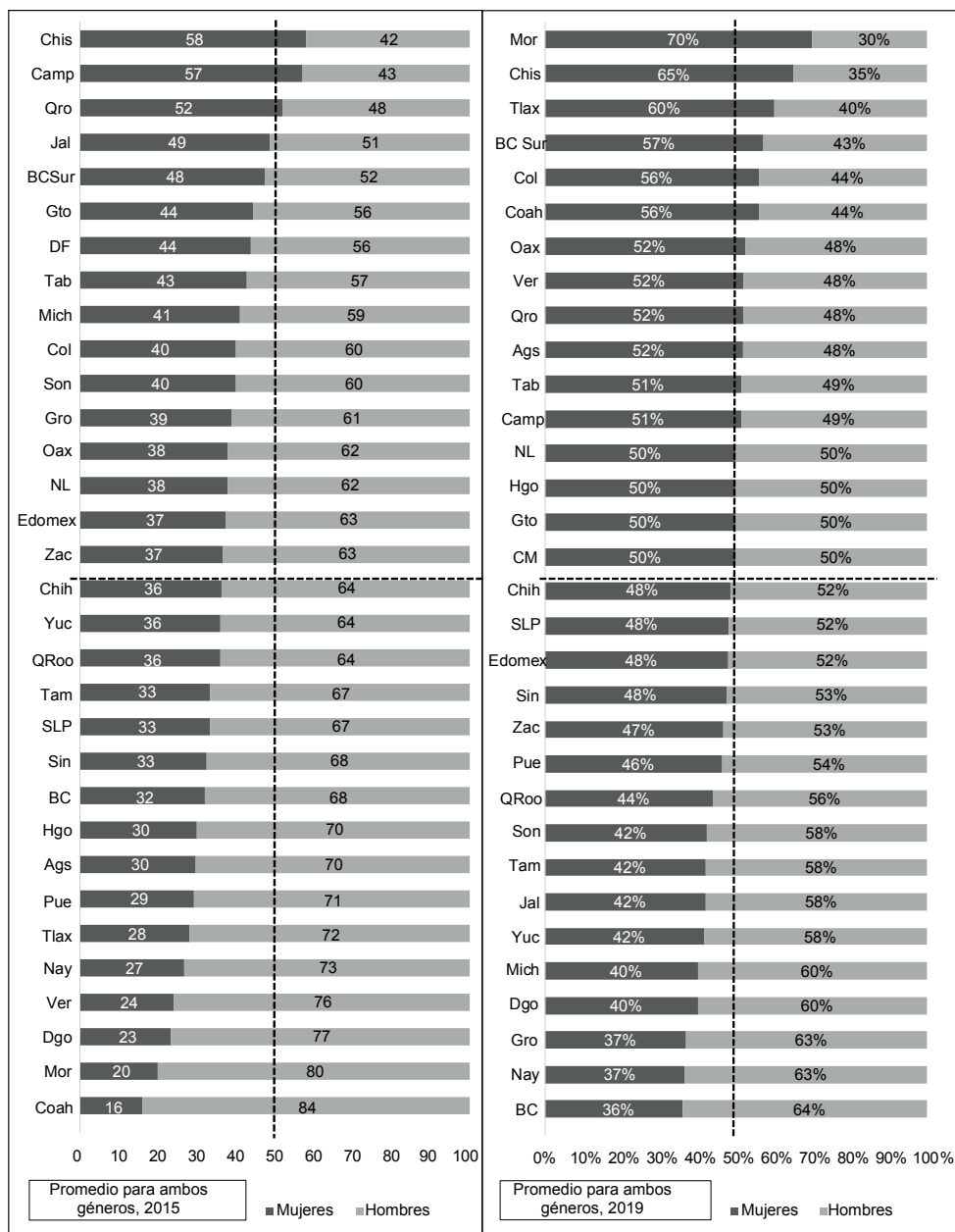
Posteriormente, la reforma de 2014 estableció en la Constitución que las listas de candidatos a los cargos legislativos federales y locales se integrarían de manera paritaria; se subsanó la omisión en cuanto a los candidatos suplentes en el poder legislativo de cualquier nivel; se determinó que las fórmulas de distinto género debían alternarse para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista y; por último, se estipuló que las fórmulas de candidatos para el cargo de senador deberían estar integradas de manera alternada por personas de género distinto (Legipe 2014; LGPP 2014). Como consecuencia, en 2015 se consiguió el 35% de curules estatales para las mujeres y en 2018 el 48.8%, lo que constituyó un aumento de treinta y seis puntos porcentuales con respecto a la cifra reportada antes de la implementación de las reformas (1999).

Finalmente, la reforma de 2019<sup>2</sup> consolidó el principio de paridad al establecer, entre otras cosas, la paridad en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas; en los procedimientos de elección, designación y nombramiento de las autoridades de las legislaturas; en los partidos políticos, órganos autónomos y en cualquier entidad, órgano u organismo que ejerza funciones de autoridad en el ámbito de la Federación, las entidades federativas y municipios.

---

<sup>2</sup> El 6 de junio de 2019, el titular del Poder Ejecutivo publicó el decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.

Gráfico 2. Porcentaje de legisladoras y legisladores en los congresos estatales en México, 2015-2019 (%)



Fuente: Integralia Pública (2016) y sitios web de los congresos locales (2019).



Sin embargo, pese al avance en términos agregados, el incremento en el porcentaje de representación femenina en los congresos estatales en México no ha sido homogéneo. Si bien el promedio nacional se había duplicado en los últimos años, la diferencia entre las entidades con el porcentaje de mujeres legisladoras más alto y el nivel más bajo se incrementó hasta 2015. En 1991, el margen fue de dieciséis puntos porcentuales; para 2006, la diferencia entre el congreso con el nivel de representación femenina más alto y el más bajo fue de veintiún puntos porcentuales, cifra que aumentó a veinticuatro puntos en 2007. Para 2011 hubo otra ampliación, ya que el estado con el menor número de diputadas (Aguascalientes, 7.4%) se encontró a veintiocho puntos de diferencia del estado que obtuvo el mayor número de legisladoras (Tamaulipas, 37%).

En 2012 y 2013 la diferencia fue de 30 y 35 puntos porcentuales, respectivamente. Este fenómeno, lejos de haberse subsanado con la obligatoriedad de paridad en las cuotas, fue cada vez más amplio y frecuente. Si bien en 2015 el promedio nacional de representación femenina fue de 35% previo a las elecciones, y 38.3% al cierre del año, el margen de diferencia alcanzó el valor histórico más alto. Chiapas superó el 58% de representación femenina (Integralia Pública 2016), mientras que Durango apenas alcanzó el 13.3%, una diferencia de casi cuarenta y cinco puntos porcentuales. Recientemente, este fenómeno comenzó a disminuir. Como resultado de los comicios de 2018, la entidad con el menor porcentaje de curules femeninas obtuvo 36%, lo que representa un avance sustancial si se contrasta con el 13.3% obtenido en los comicios de 2015.

### **Candidaturas femeninas en los congresos estatales, 2004-2018**

Las candidaturas de mujeres para integrar los congresos estatales han aumentado considerablemente en los últimos doce años, aunque ha variado de manera sustancial entre las entidades y para cada principio de elección. Cabe recordar que desde la reforma de 2002 se estipuló la aplicación de las cuotas de género para las candidaturas

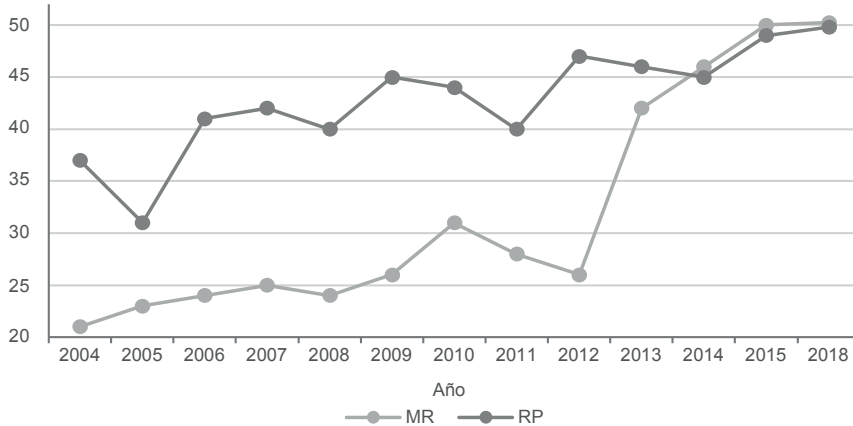
de representación proporcional (RP), mientras que para las candidaturas de mayoría relativa (MR), este principio se incluyó hasta la reforma de 2014.

Como efecto de la reforma de 2002, las candidaturas de mujeres por el principio de representación proporcional alcanzaron 37% en 2004 y 42% en 2007. Derivado de la reforma de 2007 que amplió las cuotas de género de 30% a 40% hubo un aumento significativo. En 2009, la cifra ascendió a 45% y en 2012 a 47%, siendo el nivel más elevado en el periodo de 2008 a 2014. Al cierre de 2015 el porcentaje alcanzó el 49% de las candidaturas y en 2018 representó el 50.24%.

En el caso de las candidaturas por el principio de mayoría relativa la situación fue diferente. Como ya se estableció en el apartado anterior, las reformas de 2002 y 2007 dejaron pendiente la obligatoriedad de las cuotas para las postulaciones por este principio de elección, lo que afectó los alcances, la eficacia y los resultados de las medidas implementadas. En 2004, el porcentaje de candidaturas de mujeres por MR no superó 21%, lo que derivó en una diferencia sustancial de casi dieciséis puntos porcentuales en comparación con las candidaturas por el principio de RP.

En años posteriores el incremento fue modesto: para 2009, 26% de candidaturas femeninas representó apenas un incremento de dos puntos porcentuales en comparación con la cifra lograda cinco años antes. Al contrario, en 2010 hubo un aumento de cinco puntos porcentuales con respecto a 2009; la mayor parte de los congresos de los estados en los que hubo elecciones ese año alcanzaron el 30% de representación de mujeres, y en dos casos superaron el 40%. Entre 2013 y 2015 el aumento fue significativo, pasando de 42% en 2013 a 46% en 2014, consolidándose en 2015 con el 50%, año posterior a la implementación de la reforma en la que se incorporó el principio de paridad de género y manteniendo en 2018 el 49.8%.

**Gráfico 3. Porcentaje de candidaturas legislativas femeninas en los congresos estatales en México, 2004-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos Legislativos proporcionado por Integralia Pública (2016) e información solicitada a los portales de los Institutos Estatales Electorales y de solicitudes de información (2018 - 2019). En el caso de Aguascalientes y Oaxaca no pudieron hacerse solicitudes de información porque la plataforma no estaba disponible. En los casos de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, la información entregada estaba incompleta.

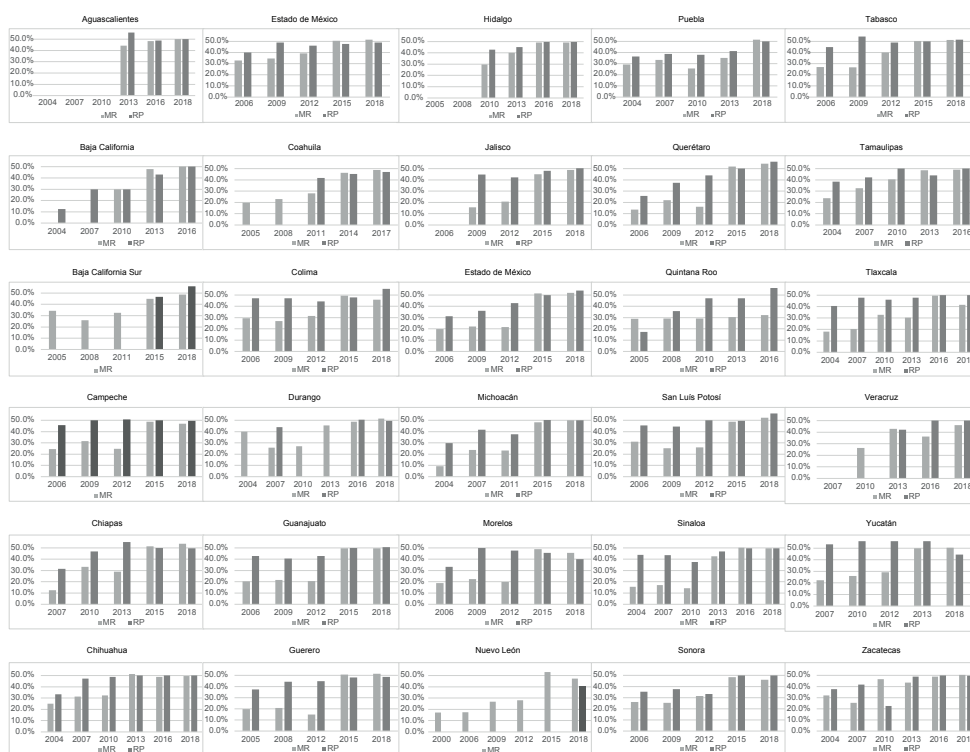
MR = Mayoría Relativa; RP = Representación Proporcional.

Si bien el promedio nacional ha aumentado de manera importante, el avance en las entidades del país ha mostrado patrones diferentes. En el periodo de 2004 a 2007, quince estados superaron la barrera del 40% de candidaturas por el principio de representación proporcional: Tlaxcala y Sinaloa (2004); Tabasco, San Luis Potosí, Guanajuato, Colima, el entonces Distrito Federal y Campeche (2006); Chihuahua, Durango, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas (2007). Por su parte, Yucatán superó la barrera del 50% (2007). Para el mismo periodo, siete estados tuvieron un porcentaje de candidaturas femeninas por el principio de mayoría relativa superior al 30%: Zacatecas (2004); Baja California Sur (2005); San Luis Potosí y el entonces Distrito Federal (2006); Tamaulipas, Puebla y Chihuahua (2007). Durango fue el único estado que alcanzó el 40% (2004).

Entre 2009 y 2012, nueve estados superaron la barrera del 50% para las candidaturas de RP, mientras que Yucatán superó el 60%. Ninguna

entidad obtuvo esas cifras para las candidaturas de MR. Sin embargo, en 2010 Tamaulipas y Zacatecas superaron el 40% de candidaturas de mujeres por el principio de MR; en 2012 Tabasco lo hizo. En 2013, Chihuahua y Yucatán alcanzaron el 50% de candidaturas de mujeres; en 2015 hicieron lo propio Chiapas, el entonces Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Querétaro y Tabasco. Finalmente, los 27 estados en los que hubo elecciones para diputaciones locales en 2018 tuvieron porcentajes mayores a 41%.

**Gráfico 4. Porcentaje de candidaturas legislativas femeninas en los congresos estatales en México por entidad federativa, 2004-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos Legislativos proporcionado por Integralia Pública (2016), así como de los portales de los Institutos Estatales Electorales y de solicitudes de información (2018-2019). En el caso de Aguascalientes y Oaxaca no pudieron hacerse solicitudes de información porque la plataforma no estaba disponible. En los casos de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, la información entregada estaba incompleta.

Al contrario, el menor número de candidaturas de MR entre 2004 y 2007 se registró en Michoacán, Sinaloa y Querétaro, con menos de 15% de las candidaturas totales. Entre 2007 y 2012, el rezago siguió siendo importante aún en algunas entidades: Chiapas, Jalisco, Sinaloa, Guerrero, Morelos y Querétaro no superaron el 20%. En 2013 la tendencia cambió: ningún estado se ubicó por debajo del 30%, mientras que en 2015 el porcentaje mínimo fue de 44%. Finalmente, de los 27 estados en los que hubo elecciones para diputaciones locales en 2018, sólo en Morelos y Tlaxcala las candidaturas femeninas de MR fueron menores a 46% (45.56% y 41.46%, respectivamente).

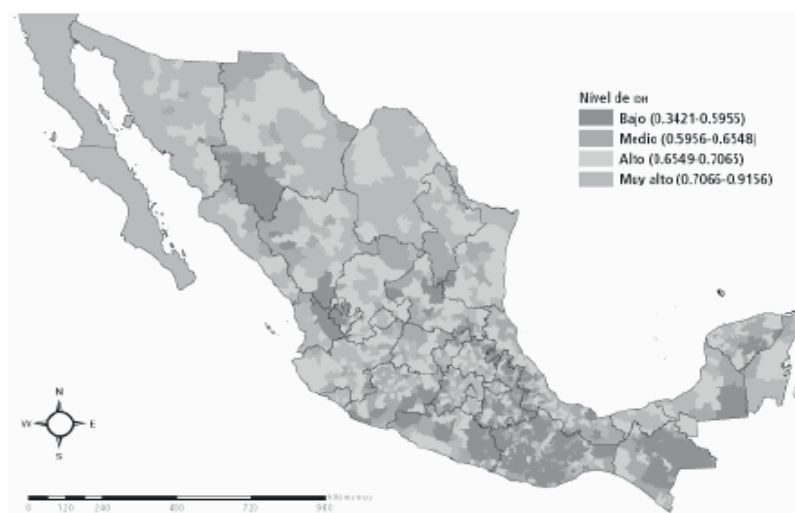
En el caso de las candidaturas de RP para 2004 y 2005, los estados con las cifras más bajas fueron Baja California (12.5%) y Quintana Roo (17.24%). En 2006 sólo Querétaro registró un porcentaje menor a 30%, lo mismo que Baja California en 2007. En 2009 la tendencia cambió: la cifra más baja la obtuvo el Estado de México (36.11%); en 2010 Zacatecas (22.54%); en 2011 Michoacán (37.5%); en 2012 Sonora (33.33%); en 2013 Puebla (41.43%); en 2015 Morelos (45.57%), y, en 2018 Morelos y Nuevo León con 40%, consolidando así una nueva etapa en materia de equidad en el acceso de las mujeres a las arenas legislativas estatales.

## **La representación política de las mujeres en los municipios en México (2006-2015)**

La titularidad del poder ejecutivo en el país ha sido un espacio predominantemente masculino en los tres ámbitos de gobierno. Hasta 2019, México no ha tenido una mujer al frente del ejecutivo federal; por su parte, sólo nueve mujeres han sido electas gobernadoras: Colima (Griselda Álvarez Ponce de León, 1979-1985), Tlaxcala (Beatriz Paredes Rangel, 1987-1992), Yucatán (Dulce María Sauri Riancho, 1991-1994; Ivonne Ortega Pacheco, 2007-2012), Sonora (Claudia Pavlovich, 2015-2021), Distrito Federal (Rosario Robles Berlanga, 1999-2000), Zacatecas (Amalia García Medina, 2004-2010), Puebla (Martha Érika Alonso Hidalgo, 2018) y Ciudad de México (Claudia Sheinbaum 2018-2014). Por lo que hace a los municipios, el porcentaje de mujeres que ha gobernado alguno es muy bajo.

Es en el ámbito municipal —la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía— las mujeres enfrentan los retos más importantes. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), en 614 municipios el nivel de desarrollo humano de las mujeres fue bajo, lo que corresponde aproximadamente al 25% de todos los municipios.

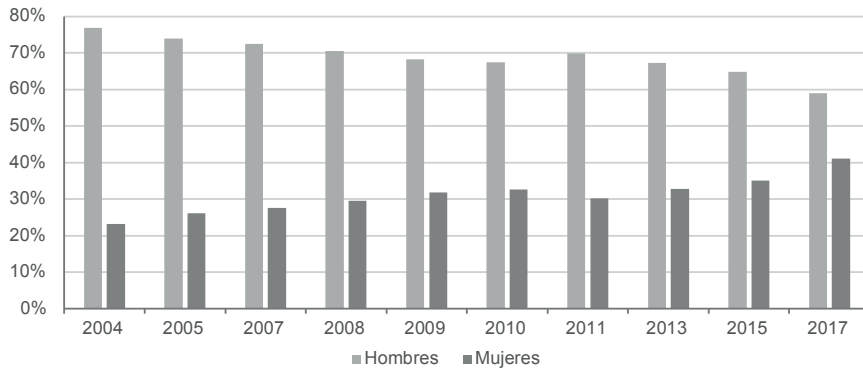
Gráfico 5. Índice de Desarrollo Humano de las mujeres en los municipios de México, 2010



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México.

El nivel de desarrollo más alto se presenta en los municipios del norte y centro del país; por el contrario, en el suroeste se enfrentan las condiciones de rezago, pobreza y discriminación más agudas (gráfico 5). Asimismo, el municipio es el espacio en el que las mujeres tienen los niveles de representación política más bajos, tendencia que comparte con la mayor parte de los países latinoamericanos. En 2004 había 3,759 regidoras de un total de 16,211 (23%). En los años subsecuentes esa cifra se incrementó de manera sostenida, a excepción de 2011, cuando se presentó una reducción de tres puntos porcentuales con respecto al 33% reportado en 2010. En 2013, 33% de las regidoras eran mujeres, diez puntos porcentuales más en comparación con 2004. En 2015 ocuparon 6,229 regidurías de un total de 17,736 (35%) y en 2017 se alcanzó el nivel de representación más alto, cuando las mujeres ocuparon 7,207 regidurías de un total de 17,749 (41%).

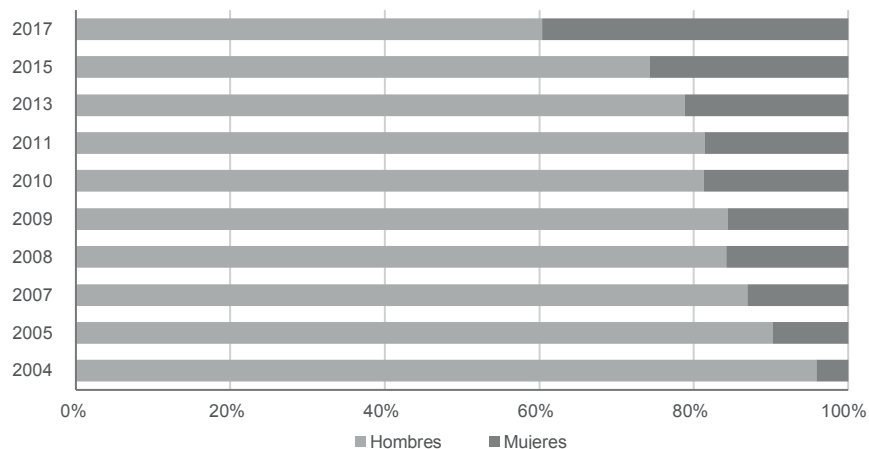
**Gráfico 6. Regidores por sexo en los municipios mexicanos, 2004-2017 (%)**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (2019).

La presencia de las mujeres como síndicos municipales ha sido más limitada que como presidentas municipales, aunque también se ha acrecentado en los últimos años. En 2004, sólo 100 de las 2,435 sindicaturas eran ocupadas por mujeres (4%), cifra que aumentó a 13% en 2007 y a 19% en 2010. En 2015 la cantidad se extendió a 667 de un total de 2,597, 26% en términos reales; y en 2017 alcanzó el 39.60%.

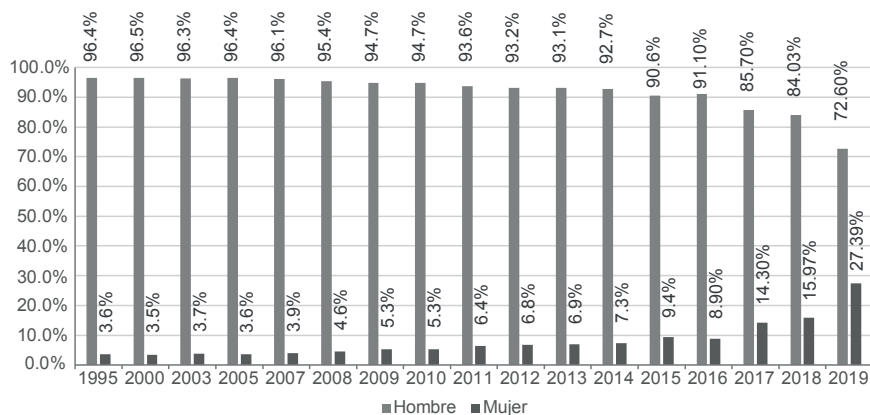
**Gráfico 7. Síndicos por sexo en los municipios mexicanos, 2004-2017 (%)**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (2019).

A pesar de los avances, uno de los principales retos en materia de paridad de género sigue siendo el acceso de las mujeres a las presidencias municipales, sobre todo cuando se considera el grado de avance que han tenido las mujeres en otros ámbitos de representación política, como el poder legislativo federal y estatal. En 1995, 3.6% de las presidencias municipales estaban ocupadas por mujeres. Esa cifra aumentó muy poco los siguientes años. En 2007 el porcentaje apenas había llegado a 3.9%, esto es, 96 localidades de un total de 2,356. Entre 2008 y 2014 los incrementos anuales fueron constantes; sin embargo, en promedio fueron menores a uno por ciento: para 2014, la cifra en cuestión era de 7.3%. En 2015, el porcentaje de presidentas municipales alcanzó el 9.4%, un incremento de dos puntos porcentuales con respecto al año anterior y en 2016 hubo un descenso a 8.9%. El incremento más notable se dio en 2018 y 2019, con 15.97% y 27.39%, respectivamente. Si bien en los últimos veinte años ha incrementado notablemente el porcentaje de municipios gobernados por mujeres sigue siendo un espacio de violencia, inequidad y rezago.

**Gráfico 8. Presidentes municipales en México por sexo, 1995-2019**



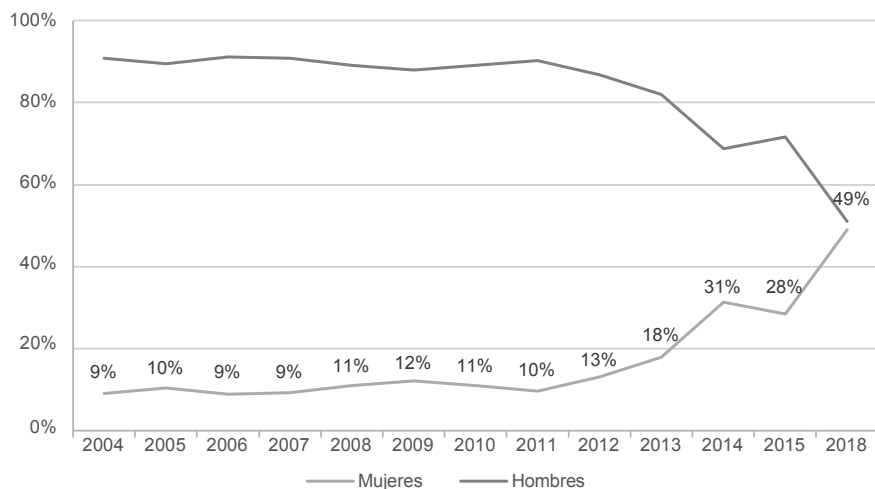
Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (2019).



## Candidaturas femeninas para presidencias municipales, 2004-2018

Entre 2004 y 2012, la proporción de candidatas a presidencias municipales fluctuó entre 9% y 13%. Mostró aumentos sostenidos anuales, excepto en 2011, cuando disminuyó un punto porcentual respecto al año previo. Fue a partir de 2013 que la tendencia se aceleró notablemente, con el 5% más de candidaturas de mujeres respecto a 2012, mientras que, en 2015, la cifra era ya el 28%, un aumento importante sobre todo si se toma como referencia el 9% que se reportó en 2004. En 2018 se consolidó la paridad en candidaturas, ya que el 49% fueron ocupadas por mujeres.

Gráfico 9. Candidatas y candidatos a presidencias municipales en México, 2004-2018



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos Legislativos proporcionado por Integralia Pública (2016) y de los portales de los Institutos Estatales Electorales y de solicitudes de información (2019). En el caso de Aguascalientes y Oaxaca no pudieron hacerse solicitudes de información porque la plataforma no estaba disponible. En el caso de Hidalgo la información entregada estaba incompleta. En los casos de Nayarit, Ciudad de México y Tabasco la información no fue proporcionada.

Así como sucede con el proceso para integrar las legislaturas estatales —lleno de grandes matices—, la participación de las mujeres en candidaturas para las presidencias municipales difiere notablemen-

te entre estados. En 2004, sólo Veracruz superó el 13% de candidaturas de mujeres, mientras que en Durango (2004) y Baja California Sur (2005), todos los candidatos fueron hombres. Para 2007, entidades como Durango habían logrado un avance sustancial (33%); en otras, como Chiapas, Michoacán y Morelos, las candidaturas de mujeres no superaban el 7%.

Entre 2008 y 2010, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Tamaulipas superaron el 15% de candidaturas de mujeres; Durango y Quintana Roo alcanzaron el 20%, cifra que obtuvieron cuatro estados más entre 2011 y 2013. Veracruz destacó en 2013 por lograr el 29% de candidaturas de mujeres para las presidencias municipales.

En 2015 se lograron niveles históricos en Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Querétaro, con 45.10%, 49.85%, 49.62% y 48.72%, respectivamente. Los estados que se posicionaron entre el 20% y el 30% de las candidaturas totales fueron Colima, Estado de México y Sonora (20.55%); aquéllos que lo hicieron dentro del rango del 10% al 20% fueron Yucatán (17.63%), Campeche (16.85%), Guanajuato (14.10%) y San Luis Potosí (13.62%). Por último, en entidades como Michoacán y Jalisco, el avance fue incipiente (6.62% y 4.92% de candidaturas de mujeres, respectivamente). Finalmente, en los comicios de 2018 se consolidó la paridad de género en candidaturas a presidencias municipales, ya que el porcentaje más bajo lo obtuvieron Nuevo León y Morelos, con 43.25% y 45.31%, respectivamente. En la mayoría de los estados se alcanzó o superó el 50%.

Gráfico 10. Candidaturas femeninas a presidencias municipales en México, 2004-2018



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos Legislativos proporcionado por Integralia Pública (2016) y de los portales de los Institutos Estatales Electorales y solicitudes de información. En el caso de Aguascalientes y Oaxaca no pudieron hacerse solicitudes de información porque la plataforma no estaba disponible. En el caso de Hidalgo la información entregada estaba incompleta. En los casos de Nayarit, Ciudad de México y Tabasco la información no fue proporcionada.

## **Las sentencias de la Sala Superior del TEPJF en materia de paridad de género en el proceso electoral 2014-2015**

En muchos casos, el aumento en las candidaturas, tanto para los poderes legislativos estatales, como para los ayuntamientos, se dio como resultado de las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF ante los recursos interpuestos para que se hiciera efectiva la paridad de género en los procesos electorales 2014-2015. Sin embargo, el proceso presentó matices importantes, con resultados favorables en Querétaro, Baja California Sur y Chiapas, y resultados parciales en el Estado de México, Nuevo León y Sonora.

En el caso de Baja California Sur, el recurso de impugnación presentado (RA-060/2016) por Morena, tuvo como resultado una sentencia favorable (TEPJF, expediente: SG-JRC-43/2015), que obligó a los partidos a incorporar el criterio de paridad en la integración de las candidaturas para presidencias municipales, lo que derivó en un incremento de 37% con respecto a los comicios estatales previos. El sentido de la sentencia se sustentó debido a que “la paridad de género es un principio que resulta aplicable para todos los cargos de elección popular y no sólo para las candidaturas al Congreso de la Unión y los congresos de los estados. Lo anterior si se tiene en cuenta que el ámbito municipal es el área política en el que las mujeres han resentido una mayor discriminación” (TEPJF 2015b, SG-JRC-43/2015).

Además, cabe resaltar que como consecuencia del resolutivo en comentario y con base en la normatividad, la mayor parte de las candidaturas a las presidencias municipales correspondieron a mujeres. Tal como establece dicho documento, “en caso de que el cálculo del 50% de candidaturas para cumplir con el principio de paridad arroje un número fraccionado, éste se elevará al entero inmediato superior, que deberá corresponder al género femenino. En este sentido, concluye el actor que toda vez que en la entidad existen cinco municipios, lo correspondiente es que tres candidaturas a presidencias municipales correspondan a mujeres” (TEPJF 2015b, SG-JRC-43/2015).

En el caso de Querétaro, el recurso de impugnación presentado para observar la paridad en las candidaturas en coaliciones tuvo como

resultado una sentencia (TEPJF, expediente: SUP-REC-115/2015) que, de igual manera que en Baja California Sur, instruyó a los partidos políticos a que acataran este principio (TEPJF 2015a), ya que la paridad se encuentra debidamente fundamentada en la normatividad federal y estatal (CPEUM 2020, Artículo 4, base I; Legipe 2014, Artículo 7; LGPP 2014, artículos 232, párrafo 3 y 25, inciso r; CPEQ 2013, segundo párrafo; LEEQ 2014, Artículo 192, párrafo segundo). Por lo tanto:

la postulación de candidaturas en forma paritaria es un deber impuesto directamente a los partidos políticos en cuanto son las entidades de interés público a las que se les ha reconocido la finalidad de hacer posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público y que con el establecimiento de este deber se pretende, como objetivo en esta fase del proceso electoral, que la paridad se alcance en el mayor grado posible respecto de la totalidad de las postulaciones que realicen los partidos, con independencia de las modalidades de participación específicas que la ley autorice” (TEPJF 2015d, SUP-REC-115/2015, 21-22).

En Chiapas la situación fue más compleja. A sólo once días de la elección, la Sala Superior emitió una sentencia por la que el Instituto Estatal Electoral ordenó a los partidos políticos que respetaran el criterio de paridad en las candidaturas, ausente por completo en sus listas originales (Cortés 2015). Sin embargo, el proceso electoral fue muy controvertido y en algunos municipios carente de legitimidad, debido a que, lejos de incentivar la competencia y la apertura de espacios en condiciones de igualdad, algunos partidos políticos optaron por postular a las esposas o familiares mujeres de los candidatos originalmente propuestos (diez del PVEM y dos del PRI) (Mariscal 2015), y de este modo “cumplir” con el mandato que se les impuso.

Además, Rosa Pérez Pérez, candidata electa por el PVEM en el municipio de San Pedro Chenalhó, tomó protesta el 1 de octubre de 2015 y días más tarde presentó su renuncia en contra de su voluntad debido “a la presión de un grupo de inconformes de la comunidad, con anuencia de las autoridades estatales” (TEPJF, expediente: SUP-JDC-1654/2016). Poco después, el TEPJF emitió una sentencia mediante la cual se reincorporó a la afectada y se revocó el decreto por el que el Congreso del Estado de Chiapas aceptó su renuncia (CELSCh 2016).

Como consecuencia de éstos sucesos y debido a la omisión y falta de apego a la legalidad por parte de los consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, el TEPJF emitió una sentencia el 11 de mayo de 2016 (TEPJF 2016), para que se destituyera a tres consejeros electorales y se solicitara la remoción de los cuatro consejeros restantes (Notimex 2016). Este hecho es de suma importancia en el país, ya que sienta un precedente y muestra que, en caso de incumplimiento a los criterios de paridad de género establecidos en las normas federales y estatales, puede haber consecuencias graves.

Por su parte, en el Estado de México, Nuevo León y Sonora los procesos de impugnación no tuvieron los mismos resultados que en los casos anteriormente citados. En el Estado de México (97/2015) se interpusieron recursos para revertir la inequidad en la integración de las candidaturas; sin embargo, se determinó que, para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, no podían revertirse debido a su grado de avance. Cabe mencionar que, en este caso, ninguna de las promotoras del citado recurso contendía en el proceso electoral en curso. La Sala Superior en la sentencia emitida (TEPJF, SUP-REC-97/2015, 40-41), si bien reconoció que las interesadas pertenecen al grupo en situación de vulnerabilidad, aceptó que se cumpliera el criterio de paridad vertical en el proceso electoral y privilegió la certeza de los comicios. El argumento central fue el siguiente:

[...] se tiene presente que en el registro de candidaturas se observó el principio de paridad de género, dado que ninguno de los géneros rebasó (verticalmente) los porcentajes establecidos por el legislador local para impulsar la participación igualitaria de las mujeres en la contienda electoral. Ahora bien, aun reconociendo que conforme con el principio de progresividad, la paridad de género en su dimensión horizontal debe implementarse, esta Sala Superior considera que en el caso deben prevalecer los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica rectores del proceso electoral, por lo siguiente.

En segundo lugar, porque se toma en consideración que su aplicación podría modificar la situación jurídica no solo de los candidatos sino también de las candidatas registradas, quienes no presentaron medio de impugnación alguno contra las reglas establecidas para garantizar el principio de paridad por los partidos y por las autoridades electorales.

En efecto, antes se explicó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuya sentencia se impugna a través del presente recurso, lo promovieron ciudadanas a quienes se les reconoció el derecho de acceso a la justicia, por pertenecer al grupo en situación de vulnerabilidad. En la demanda, ninguna de las promoventes manifiesta estar participando en el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de México. Tampoco particularizan alguna circunstancia tendente a evidenciar una situación de exclusión de las mujeres. Su alegato se centra en considerar que a efecto de revertir las condiciones históricas de desventaja de las mujeres se hace necesario implementar en el actual proceso electoral la dimensión horizontal de la regla de paridad.

Lo anterior es importante tomarlo en consideración en el caso, porque la consecuencia de aplicar la dimensión horizontal de la regla de paridad implicaría ordenar a los partidos políticos que realizaran los ajustes necesarios para lograr dicha paridad, y los cambios podrían modificar, incluso, la situación jurídica de candidatas ya registradas (dado que los partidos políticos cuentan con el derecho de auto organización) sin que ellas hubieran manifestado su inconformidad con las reglas aplicadas para garantizar el principio de paridad y, mucho menos que hubieran considerado la afectación a su derecho a participar en condiciones de igualdad. [...] Por lo anterior, esta Sala Superior considera, que al estar garantizada la paridad de género en la postulación de las candidaturas deben prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica para el actual proceso electoral, a fin de que las candidatas y los candidatos realicen sus actividades en condiciones ciertas en las siguientes etapas del proceso electoral” (TEPJF, expediente: SUP-REC-97/2015, 40-41).

De la misma forma que en el Estado de México, en Nuevo León y Sonora<sup>3</sup> se confirmó la validez de los registros de las candidaturas para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, debido a su grado de avance. Según estableció la Sala Superior del TEPJF, “se reconoce

<sup>3</sup> “[...] Si bien la paridad horizontal es deseable para alcanzar una igualdad sustancial o material en el acceso a los cargos de elección popular, en el caso, atendiendo a los principios rectores del procedimiento electoral y dado que los registros de candidaturas tienen plenos efectos y las campañas electorales están en curso, no es dable su implementación, pues de ser así, se vulnerarían los principios rectores del procedimiento electoral a que se ha hecho referencia, en perjuicio de los partidos políticos, sus candidatos y la ciudadanía, de ahí que, como se dijo, no sea jurídicamente posible acoger la pretensión de la parte actora. Por lo anterior, esta Sala Superior considera, que al estar garantizada la paridad de género en la postulación de las candidaturas deben prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica para el actual proceso electoral, a fin de que las candidatas y los candidatos realicen sus actividades en condiciones ciertas en las siguientes etapas del proceso electoral” (TEPJF 2015c).

la obligación constitucional y convencional de establecer las medidas necesarias para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cualquier cargo de elección popular, [...] ésta debe realizarse siempre que jurídicamente sea posible, y que las medidas que se implementen sean acordes con los sistemas y procedimientos constitucionales” (TEPJF 2015a).

Por último, destacan dos en los que no hubo conflictos posteriores al registro de las planillas. En el caso de Guerrero, el aumento en las candidaturas de mujeres se dio a través de un proceso más sencillo. Los lineamientos para incorporar la paridad de género en las candidaturas para el proceso electoral de 2015 fueron estipulados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana meses previos a las elecciones, lo que incrementó notablemente la inclusión de las mujeres con respecto a las elecciones previas, generó certeza y legalidad, y evitó conflictos durante el proceso. En los comicios de 2015-2016 de Oaxaca el proceso se solventó por la misma vía.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Los esfuerzos realizados en materia de equidad de género se han traducido en grandes avances; sin embargo, la mayoría de las sociedades aún enfrenta grandes retos para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. En México, el derecho de las mujeres al voto se estableció formalmente desde 1953, y en 1954 se hicieron las adecuaciones legales necesarias para que pudieran ser votadas; sin embargo, hasta finales del siglo pasado, la presencia femenina en los espacios de representación política fue muy baja.

Como resultado de la implementación de acciones afirmativas mediante las reformas a los ordenamientos electorales se ha visto una mejora sustancial en la inclusión de mujeres en espacios de representación política durante los últimos veinte años. Aunque el impacto más notable se ha dado en el poder legislativo federal, la representación de las mujeres en casi todos los congresos de las entidades del país también se ha incrementado de manera constante. En 1991, sólo la Asamblea



Legislativa del Distrito Federal superaba el veinte por ciento de diputadas. Incluso, los congresos de Morelos, Sonora y Guerrero se caracterizaron por no incluir a ninguna mujer (Integralia Pública 2016). En 2015, el promedio nacional de representación femenina fue de 35% antes de las elecciones (INM 2016), en 2019 alcanzó el 48.80%.

Al contrario, la participación de las mujeres en los puestos de representación política en el ámbito local ha sido más limitada. Si bien en los últimos veinte años ha aumentado el porcentaje de presidentas municipales, continúa siendo un espacio de inequidad y rezago. El incremento más notable se dio en 2018 y 2019, con 15.97% y 27.39% de presidentas electas, respectivamente. En los cabildos los resultados han sido más favorecedores, a finales de 2017 las síndicas y regidoras alcanzaron 39.60% (INM 2016) y 41% (INM 2016), respectivamente.

La reforma político-electoral de 2014 no obligó a la paridad en ayuntamientos, regidurías y sindicaturas. Homologar el marco normativo y legislar los cambios necesarios para garantizar la paridad en la esfera municipal quedó como tarea pendiente para cada una de las entidades federativas del país. En los años subsecuentes, el TEPJF generó tesis y jurisprudencias que destrabaron muchos obstáculos para garantizar este derecho. En los estados en los que se emitieron sentencias a favor de la incorporación de igual número de mujeres y hombres en las candidaturas 2015, el porcentaje de mujeres fue exponencialmente alto, en comparación con aquellas entidades donde no se estipuló la obligación de acatar estos principios. Sin embargo, las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF emitidas tuvieron matices importantes.

En Nuevo León y Sonora, si bien se interpusieron recursos para revertir la inequidad en la integración de las candidaturas en las presidencias municipales, se confirmó la validez de los registros de las candidaturas para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, debido a su grado de avance. Cabe mencionar que, en ambos casos, las impugnaciones fueron promovidas por ciudadanas a las que se les reconoció el derecho de acceso a la justicia, por pertenecer al grupo en situación de vulnerabilidad, pero que no participaron en el proceso electoral. Al contrario, en Querétaro, Baja California Sur y Chiapas los procesos fueron exitosos, ya que se observó el principio de paridad en todas las postulaciones para cargos de representación política, incluyendo los de presidencias municipales.

En suma, estos procesos ponen de manifiesto seis grandes problemas:

1. La resistencia de algunos grupos sociales ante la participación y el liderazgo de las mujeres en puestos de representación política, tal cómo se mostró con el caso de la renuncia forzada en Chiapas.
2. La falta de apego de las instituciones estatales para velar por los derechos políticos de las mujeres, como se mostró a partir de las acciones del Congreso Estatal de Chiapas, al emitir el decreto por el que se aceptó la renuncia forzada de la candidata electa para nombrar un presidente municipal sustituto, así como de las autoridades estatales al no velar por la protección de los derechos políticos de la afectada.
3. Los altos niveles de violencia de género y rezago en el ámbito municipal en México.
4. La complicidad y alta resistencia de los partidos políticos ante los principios de paridad de género para la postulación de candidatos a los puestos de representación política, tal como se mostró a partir de la omisión de estos en los diferentes casos citados.
5. La falta de observancia y apego a las normas, por parte de los Institutos Estatales Electorales, para ejercer sus funciones de manera correcta y equitativa, en beneficio de todos los grupos sociales, al legitimar los procesos sin observar la paridad de género.
6. La falta de homologación de los marcos normativos estatales para garantizar la paridad de género horizontal y vertical, ya que, como se observó en los casos antes citados, aunque los recursos legales para impugnar, en algunos casos fueron resueltos a favor, aquellos en los que no hay espacio para la interpretación, suelen transitar con mayor certeza jurídica.

En este sentido, la imposición a los partidos políticos para integrar mujeres, con base en la normatividad federal y estatal, aunque presenta enorme resistencia en algunas entidades, y en algunos casos resta legitimidad, se consideran una medida efectiva y necesaria en el corto plazo para poder modificar concepciones y comportamientos con respecto a la igualdad de oportunidades de las mujeres a mediano y largo plazo. También se reconoce que la implementación de las cuotas de género no es el único medio para mitigar las brechas de desigualdad existentes.

Además del desafío que implica que las mujeres puedan acceder a los espacios de representación política, un segundo reto es que las mujeres puedan ejercer su derecho de manera sustantiva, con igualdad de oportunidades una vez en el cargo. Esto consiste en garantizar a las mujeres la transversalización de la perspectiva de género al interior de las instituciones, en todo lo que respecta a las estructuras, órganos, procesos, prácticas, toma de decisiones e incidencia en todos los ámbitos del trabajo para ejercer el poder en condiciones democráticas de igualdad y asegurar un desarrollo pleno y equitativo para las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos (PNUD 2013).

Para ello, en 2019 se aprobó una nueva reforma en materia de paridad de género, que subsana buena parte de las deficiencias que dejó la reforma previa (2014). Las nuevas disposiciones garantizan la paridad de género en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los tres ámbitos de gobierno, así como en los organismos públicos federales y locales.

La finalidad es que la paridad se observe en el gabinete del ejecutivo federal y sus homólogos en las entidades; en las comisiones y órganos de gobierno del legislativo federal y los congresos estatales; los ministros, jueces de distrito, magistrados de circuito y electorales, y, Consejo de la Judicatura Federal; en el Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Competencia Económica, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Telecomunicaciones, Tribunal de Justicia Administrativa y Tribunal Superior Agrario; finalmente, en los ayuntamientos y organismos públicos autónomos locales.

Los resultados de esta reforma podrán observarse en los años por venir. Sin embargo, las disposiciones legales no garantizan el ejercicio sustantivo del poder, la promoción y formación de las mujeres en cargos públicos, así como las candidaturas y el ejercicio del cargo sin violencia debido a género. En este sentido, más allá de pensar los avances como el triunfo final de una extensa lucha de una sociedad, debemos impulsar estrategias para complementar las disposiciones legales y garantizar la paridad en la vida política del país. ♣

