

Informe sobre las reuniones de trabajo sostenidas con la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos para dar seguimiento al cumplimiento del principio de paridad en las entidades federativas

En cumplimiento del Plan de Trabajo de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación en la Participación Política, en el marco del Proceso Electoral 2017-2018, en particular la actividad 4 relativa a “Dar seguimiento al cumplimiento de la paridad en las entidades federativas” y la acción referente a “Hacer reuniones de trabajo periódicas con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para saber cómo se desarrolla la aplicación del principio constitucional de paridad en la integración de las candidaturas a nivel federal y local”, se informa lo siguiente:

La Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación (UTIGyND) sostuvo dos reuniones de trabajo con la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), con la finalidad de analizar el cumplimiento del principio de paridad.

Primera reunión, 2 de noviembre de 2017

El 2 de noviembre de 2017, la UTIGyND y la DEPPP se reunieron con el objeto de intercambiar puntos de vista sobre el acuerdo de registro de candidaturas que había sido presentado a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como para hablar de las opiniones que al respecto habían expuesto las y los representantes de los partidos políticos en la reunión de trabajo que se había llevado a cabo para esos efectos el 1 de noviembre del mismo año.

En la reunión participaron por parte de la DEPPP, el Mtro. Patricio Ballados Villagómez, la Mtra. Paola Mendoza Mejía y la Mtra. Georgina de la Fuente Bolado.

Por parte de la UTIGyND, participaron la Mtra. Mónica Maccise Duayhe y la Mtra. Ana Claudia Martínez Coutigno.

La UTIGyND expuso su punto de vista sobre los lineamientos de paridad que se proponían en el proyecto de acuerdo de registro de candidaturas y sobre la acción afirmativa en favor de los pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, la DEPPP expuso los razonamientos que dieron lugar a las determinaciones que se contenían en el acuerdo.

Por otra parte, se habló sobre las preocupaciones y propuestas que los partidos políticos habían manifestado durante la sesión de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y se concluyó lo siguiente.

1. Se propuso la utilización de la palabra “preferentemente” para el caso de la acción afirmativa para que las mujeres encabecen las listas de representación proporcional para el Senado y para que personas indígenas sean postuladas en 12 de los 28 distritos indígenas

Las acciones afirmativas son medidas de compensación que pretenden igualar las oportunidades de grupos que han padecido discriminación y exclusión, otorgando beneficios especiales o tratos preferenciales a sus integrantes. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las acciones afirmativas tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material y no son discriminatorias.¹

¹ Al respecto consultar la sentencia de la Sala Superior del TEPJF identificada como SUP-RAP-71/2016 y acumulados, así como las jurisprudencias del mismo organismo tituladas: **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS** (Jurisprudencia 3/2015); **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL** (Jurisprudencia 43/2014); y **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES** (Jurisprudencia 11/2015); Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en términos similares a los expuestos, para lo que se puede consultar la jurisprudencia **DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO** (Tesis aislada publicada el viernes 20 de enero de 2017, en el Semanario Judicial de la Federación).

La petición realizada por los partidos políticos de que en las acciones afirmativas propuestas se utilice la palabra “preferentemente” implica reducirla a una recomendación, no vinculante, lo cual es incompatible con la naturaleza misma de dichas medidas cuya implementación debe ser obligatoria, precisamente para compensar las desigualdades históricas que han padecido ciertos grupos sociales.

La experiencia demuestra que implementar acciones afirmativas como recomendaciones reduce de manera significativa el cumplimiento de sus fines.

Como ejemplo, en las reformas al artículo 175-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: la de 1993 hacía una recomendación a los partidos políticos para promover una mayor participación política de las mujeres y la de 1996 estableció que los partidos políticos no podían postular a alguno de los sexos en más de 70% del total de candidaturas, pero sin sanciones por su incumplimiento. Lo anterior no generó resultados significativos para la participación política de las mujeres, tal como se muestra a continuación en las gráficas 1.1 y 1.2 en donde se puede apreciar que después de la reforma de 1993 la participación de las mujeres en el Senado aumentó en 4.7 puntos porcentuales (11 mujeres), y luego de la reforma de 1997 en 2.3 puntos porcentuales (3 mujeres).

Cabe mencionar que el incremento de mujeres que se observa en la gráfica 1.1 referente al Senado, se explica también por el aumento en el número de senadurías que se dio con motivo de la reforma del 27 de agosto de 1993² a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando de 64 a 128 curules.

Por su parte, en el 2000, el porcentaje de mujeres en el Senado incrementó apenas en 0.8 puntos porcentuales.

² Consultable en <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=13&mn=1&id=411&lg=55&anio=2>

En la Cámara de Diputados, la presencia de mujeres se incrementó en 7.6 puntos porcentuales (38 mujeres) después de 1993, 2.2 puntos porcentuales (11 mujeres) después de 1997, disminuyendo en 0.6 puntos porcentuales en 2000. Es decir, desde la reforma de 1993 hasta antes de la reforma de 2002, la participación de mujeres en la Cámara Baja aumentó solamente 1.6 puntos porcentuales, equivalente a 8 mujeres en tres legislaturas.

En contraste, en 2002, al incorporarse por primera vez una sanción por el incumplimiento de la cuota y, por ende, volviéndola obligatoria se propició un aumento considerable en la participación política de las mujeres, tal como lo muestran las gráficas 2.1 y 2.2.

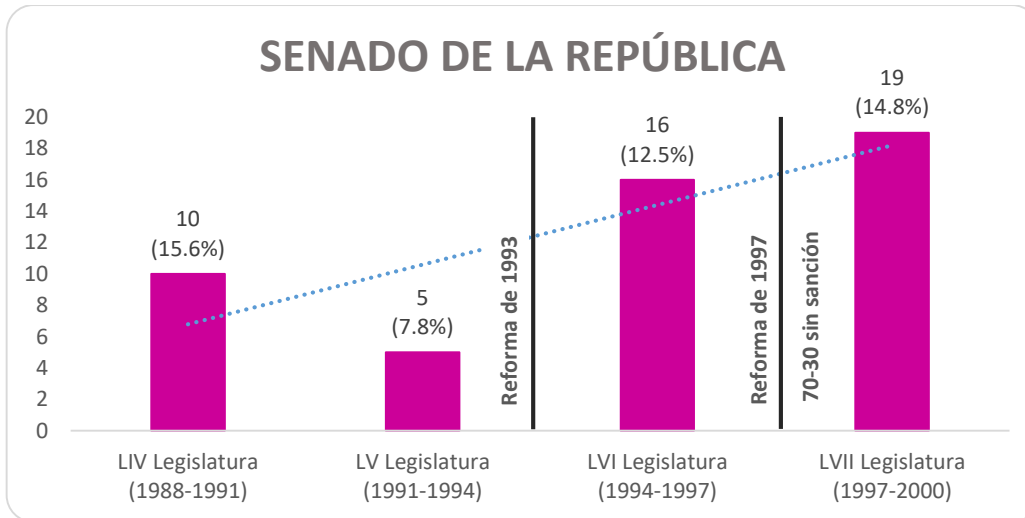
La cantidad de mujeres en la Cámara de Senadores aumentó en 1.5 puntos porcentuales (2 mujeres) en la Legislatura 2006-2012, y en 15.7 puntos porcentuales (20 mujeres) para la Legislatura 2012-2018.

Por su parte, en la Cámara de Diputados y Diputadas aumentó en 6.4 puntos porcentuales después de la reforma del 2002, hasta llegar a una participación de mujeres del 37% (185 mujeres) en la Legislatura de 2012-2015.³

³ Actualmente la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados es de 42.6%, sin embargo se considera que este aumento se debe a la incorporación en 2014 del principio de paridad a la Constitución Federal.

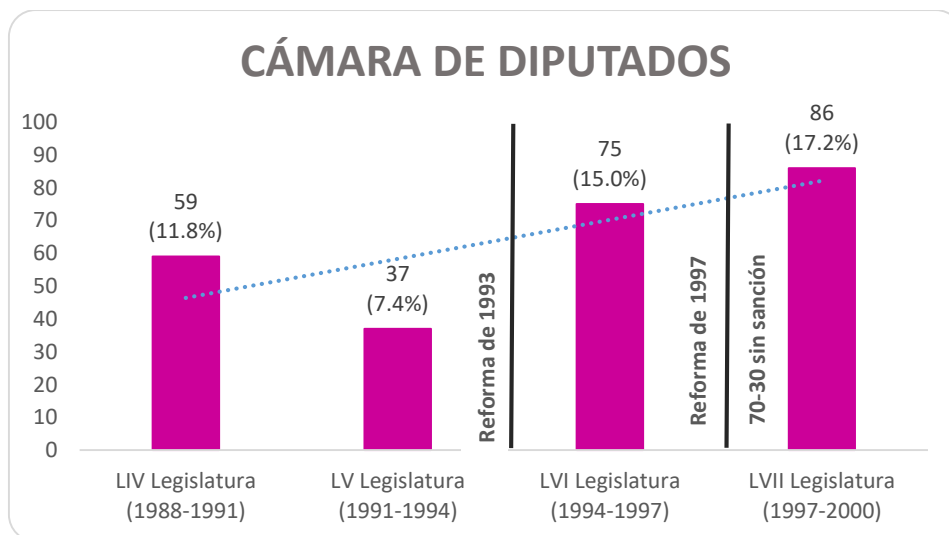
Gráfica 1.1

Mujeres en el Senado de la República (1988-2000)



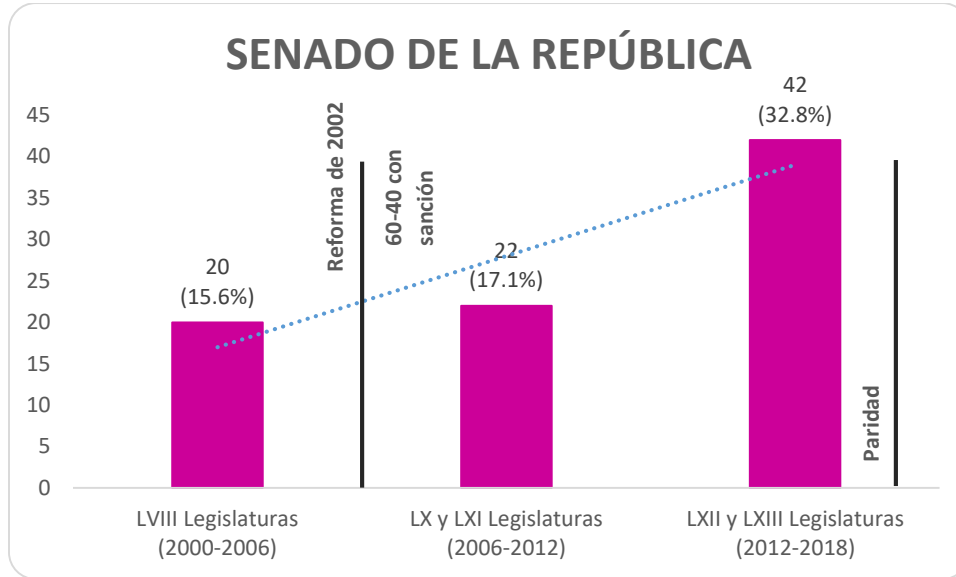
Gráfica 1.2

Mujeres en la Cámara de Diputados (1988-2000)



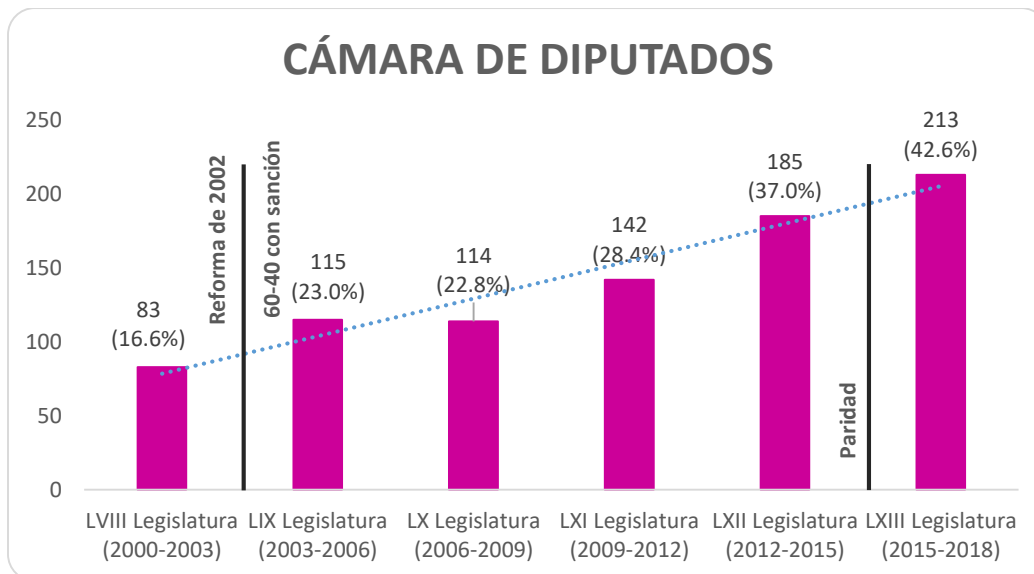
Gráfica 2.1

Mujeres en el Senado de la República (2000-2018)



Gráfica 2.2

Mujeres en la Cámara de Diputados (2000-2018)



Dicha cuestión, observada en el caso mexicano, ha sido ratificada empíricamente en otros países de Latinoamérica. Un estudio comparativo de Argentina y México

señala que las medidas que condicionan la efectividad de las cuotas son el porcentaje de la misma, ubicarlas en candidaturas efectivas y no simbólicas o perdedoras, el alcance de la cuota como fórmula completa, *la penalización de su incumplimiento y las autorizaciones para no aplicarlas*.⁴ El estudio muestra que cuando las cuotas fungen como meras recomendaciones su impacto es moderado, a diferencia que si se establecen como medidas que deben ser acatadas por los partidos políticos con la vigilancia estricta de la autoridad.

Por su parte, el estudio *Making Quotas Work: The effect of gender quota laws on the election of women* señala que existen tres características clave en las cuotas de género que marcan diferencias de efectividad entre ellas: el porcentaje de la cuota, *la existencia de la obligación de postular* en ciertos lugares de la lista o en ciertos distritos y los mecanismos de aplicación.⁵

El estudio señala que cuando no hay obligación de postular en ciertos lugares de la lista o distritos, el porcentaje de escaños ocupados por mujeres será de solo un tercio de lo que la cuota exige para los partidos políticos. Es decir, si la cuota es del 50%, por ejemplo, el resultado después de las elecciones será una presencia de mujeres en el 16% de los escaños. En cambio, cuando la cuota se acompaña con obligaciones en cumplimiento, el porcentaje de escaños obtenidos por las mujeres será, en promedio, levemente inferior al porcentaje total la cuota.

Al mismo resultado llegó el estudio de Mona Lena Krook⁶ quien, después de analizar las cuotas en América Latina y otras regiones, concluye que las cuotas establecidas por ley para obligar a los partidos políticos son más efectivas, y aún más cuando

⁴ Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia. "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2016, núm. 228, septiembre-diciembre, 2016, pp. 121-144.

⁵ Schwind-Bayer, *Making Quotas Work: Making Quotas Work: The effect of gender quota laws on the election of women*, University of Missouri, *Legislative Studies Quarterly*, XXXIV, 1, February 2009.

⁶ Mona Lena Krook, *La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: Una Perspectiva Global, Mujer y Política, el impacto de las cuotas de género en América Latina*, Ed. Marcela Ríos Tobar, IDEA, FLACSO Chile, Santiago, Chile: Catalonia, 2008, págs. 27-60

dicha obligación se refuerza por otras instituciones del Estado, como, en el caso de México, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷; en lugar de dejar a los partidos la opción abierta de postular a las mujeres.

Cabe señalar que si bien este apartado se refiere propiamente a las acciones afirmativas relativas a encabezar las listas de representación proporcional de senadurías con mujeres, así como postular a cierto número de personas indígenas, se considera que las cuestiones expuestas en los estudios mencionados relativas a la obligatoriedad de las cuotas de género, son igualmente aplicables al supuesto de las acciones afirmativas, ya que en ambos casos de lo que se trata es de diseñar marcos jurídicos que permitan alcanzar los fines que proponen todos los tipos de acciones afirmativas, ya sean cuotas u otros mecanismos.

Es decir, recurrir a los estudios que muestran que las cuotas necesitan de mecanismos de obligatoriedad para ser efectivas resulta útil para justificar por qué dejar las acciones afirmativas a la consideración de los partidos políticos, sin que sean una obligación expresa, reduce considerablemente el cumplimiento de sus fines.

2. Se propuso implementar la acción afirmativa para personas indígenas en las listas de representación proporcional de diputaciones, asignando a una persona indígena dentro de los diez primeros lugares de cada una de las cinco listas

Se considera que una medida establecida para representación proporcional es menos efectiva que la propuesta por la vía de mayoría relativa.

⁷ Es decir, en cuanto a la autoridad administrativa, a través del establecimiento de reglas que acompañan lo establecido en la ley, y en cuanto al Tribunal, a través de sentencias que interpretan las normas y las reglas.

Lo anterior porque en el caso hipotético de que todos los partidos políticos hubieran postulado a una persona indígena dentro de sus primeros diez lugares en cada una de sus cinco listas de representación proporcional, de acuerdo con el número de curules de representación proporcional que se le asignó a cada partido político en 2015,⁸ hubiesen llegado a la Cámara Baja seis personas indígenas, es decir, la mitad de la propuesta que se hace vía mayoría relativa (que es de doce).

Esto se debe a que las asignaciones de representación proporcional se hacen por circunscripción, por lo que los únicos partidos que obtuvieron diez o más curules en alguna de las cinco circunscripciones fueron el PAN y el PRI.

El PAN obtuvo más de diez curules en las circunscripciones 1 y 2, mientras que el PRI obtuvo diez o más curules en las circunscripciones 1, 2, 3 y 5. Los demás partidos no obtuvieron diez curules o más en ninguna de las circunscripciones. En conclusión, no es común que se asignen más de diez curules en una sola circunscripción plurinominal por partido político, salvo los casos de los partidos PRI y PAN.

Se agrega que, en el caso que se estableciera que los partidos políticos deben postular a una persona indígena *dentro de los primeros cinco lugares de cada una de sus cinco listas de representación proporcional para diputaciones*, de conformidad con la asignación hecha en 2015, hubieran resultado electas 17 personas indígenas, es decir, cinco personas más que en la propuesta hecha por el acuerdo en cuestión vía de mayoría relativa.

⁸ Ver acuerdo identificado como Acuerdo INE/CG804/2015.

Por ello, si se lograra un acuerdo con los partidos políticos para proponer a una persona indígena en cada una de sus cinco listas, pero dentro de los primeros cinco lugares, sería una medida que probablemente obtendría mejores resultados.

3. Se comentó sobre si era excesivo que la acción afirmativa indígena señalara que 6 deben ser mujeres y 6 deben ser hombres

Se estima que señalar que la mitad de las personas indígenas que se postulen deberán ser mujeres es una medida que acompaña el desarrollo que ha tenido el principio de paridad desde 2014 a la fecha.

Dicho principio ha sido materializado a través del establecimiento de distintas obligaciones y reglas de paridad, que han seguido una estrategia de transversalización, en los mismos términos que ha sido desarrollada la perspectiva de género, es decir, el marco normativo aplicable al registro de candidaturas debe ser evaluado y, en su caso, modificado, para que exista una postulación paritaria efectiva en cualquier nivel posible.

Es decir, postular paritariamente es más que una propuesta de participación equilibrada entre hombres y mujeres en los procesos decisorios políticos. Supone, por un lado, el establecimiento de un nuevo contrato social, por el cual se erradique toda exclusión estructural hacia las mujeres. Y, por otro, la concreción de un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres, en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.

Lo anterior implica que, si se implementa una acción afirmativa en favor de otro grupo en situación de desventaja, además de las mujeres, el principio de paridad también deberá verse reflejado en dicha medida.

Por su parte, el Instituto Nacional Electoral ha sido coherente con dicho mandato constitucional, y ha encaminado sus esfuerzos para que los órganos colegiados en donde los nombramientos de las y los titulares dependan de dicho órganos, estén conformados paritariamente.

Actualmente, en promedio, en los organismos públicos electorales locales (OPEs) están ocupando los puestos de consejeras y consejos electorales 48.7% (109) de mujeres y 50.4% (113) de hombres. En cuanto a la presidencia de dichos órganos, el 53.1% (17) son hombres, mientras que el 40.6% (13) son mujeres. El 7% restante atiende a que hay dos OPEs que tienen vacante el puesto de la presidencia.

4. Se propuso que se mencione que las postulaciones de personas indígenas serán en aquellos distritos indígenas que tengan la mayor proporción de población indígena

El 15 de marzo de 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, mediante acuerdo identificado con la clave INE/CG59/2017, la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales, dentro de los cuales definió que existen 28 en los que la población está conformada por, al menos, 40% de personas indígenas.

De esos 28 distritos, 13 tienen más del 60% de población indígena.

Sin embargo, se considera que si se definiere con anterioridad por este Instituto Nacional Electoral, en cuáles de los distritos indígenas se deberá postular a personas indígenas la medida sería muy impositiva. Por ello, se considera oportuno dejar a decisión de los partidos políticos en cuáles de los 28 distritos indígenas se postulará a las y los doce candidatas indígenas.

Además, se considera que no existe algún aspecto concreto que permita identificar, dentro de los 28 distritos indígenas, en cuáles de ellos es “mejor” postular a personas indígenas. Lo anterior, porque todos ellos han sido denominados así precisamente porque son los distritos, en donde se concentra la mayor cantidad de personas indígenas.

5. En relación con la autoadscripción

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señalan como criterio preponderante para la identificación de personas indígenas la autoadscripción.⁹

Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que para efectos del reconocimiento y efectiva representatividad de los pueblos indígenas, es decir, de su cultura, necesidades y reivindicaciones, por cuanto a las y los candidatos que los representan, no basta con la autoadscripción, sino que es necesario que se acredite por el medio que tenga a su alcance y que sea idóneo para tal efecto, que las personas que se postulen sean reconocidas como miembros de una comunidad a la que dicen pertenecer.¹⁰

En esta medida, si se pretende reivindicar el derecho individual de las personas indígenas a participar, así como el derecho colectivo a la autodeterminación, entonces se podría establecer que, para el primer caso, bastará que la persona se autoadsciba como indígena y, para el segundo caso, la persona acredite, *por el*

⁹ Artículo 1, numeral 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. Artículo 33, numeral 1, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.”.

¹⁰ Ver sentencia identificada con el número SUP-RAP-71/2016.

medio que tenga a su alcance y que sea idóneo para tal efecto, que es reconocida como integrante de la comunidad a la que dice pertenecer.

6. Se comentó que algunos de los estatutos de los partidos políticos ya promovían la participación de los pueblos y comunidades indígenas

En relación con el párrafo antepenúltimo, en el número 18, del Acuerdo de Registro de Candidaturas, que señala “[...] los partidos políticos nacionales han establecido en sus normas estatutarias vigentes medidas para impulsar la participación política de la población indígena, tomando en consideración que tanto su acción política como social es necesaria para el fortalecimiento de la vida democrática del país”.

Se considera oportuno mencionar que los partidos políticos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena y Encuentro Social mencionan en sus estatutos disposiciones relativas a la promoción de la participación de los pueblos indígenas, tanto en la vida interna de los partidos políticos, como en la postulación de personas indígenas a diversos cargos de elección popular.

Solamente los partidos Acción Nacional, del Trabajo y Verde Ecologista de México no contemplan en su normativa interna alguna disposición sobre la participación de los pueblos indígenas.

Segunda reunión, 8 de noviembre de 2017

El 8 de noviembre de 2017, después de aprobado el acuerdo identificado con el número INE/CG508/2017 mediante el que se establecen los criterios aplicables para el registro de candidaturas a cargos de elección popular federales para el proceso electoral federal 2017-2018, la UTIGyND y la DEPPP se reunieron con el objeto de

asegurar que la parte considerativa del acuerdo de registro de candidaturas quedase lo mejor justificada posible, y así cumplir a cabalidad con la fundamentación y motivación de las medidas que el INE había aprobado en relación con los lineamientos de paridad y la acción afirmativa indígena.

En la reunión participaron por parte de la DEPPP, el Mtro. Patricio Ballados Villagómez y la Lic. Edith Medina Hernández.

Por parte de la UTIGyND, participaron la Mtra. Mónica Maccise Duayhe y la Mtra. Ana Claudia Martínez Coutigno.

Durante la sesión de trabajo se abordaron todos los argumentos que ya estaban en los considerandos del acuerdo, y se identificaron cuáles eran las áreas en las que se podía mejorar.

Una vez identificados se definió el área que debía abordarlos y, lo correspondiente a la UTIGyND, se envió a la DEPPP para su incorporación el mismo día de la reunión.