

Postulación y sustitución de candidaturas durante los procesos electorales. Análisis desde una perspectiva de género

Nomination and Substitution of Candidacies During Electoral Processes. A Gender Perspective Analysis

Gustavo Meixueiro Nájera*
Marisol Vázquez Piñón**

Resumen

En este trabajo se abordan fenómenos poco estudiados en el ámbito político-electoral: la presentación y la sustitución de candidaturas durante los procesos comiciales. El objetivo es analizar, con base en los datos de las elecciones de Oaxaca de 2018, la postulación de candidaturas, las sustituciones que tuvieron lugar, las causas que motivaron las sustituciones, la forma en la que éstas se realizaron y el porcentaje de éxito de los cambios. La investigación tiene un enfoque de análisis de género para identificar posibles sesgos por sexo,

Artículo recibido el 15 de enero de 2019 y aceptado para su publicación el 30 de marzo de 2019. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 75-102



* Es doctorando en Planeación Estratégica y Gestión del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Ha sido servidor público en los ámbitos municipal, estatal y federal. Actualmente, labora como consejero presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (Ieeeco). Sus líneas de investigación son elecciones y sistemas electorales, opinión pública y participación política de la ciudadanía. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@ieeco.mx

** Es maestranda en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Se desempeña como investigadora y asesora en el Ieeeco. Fundadora del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Oaxaca e integrante de la Red de Defensoras de los Derechos Políticos de las Mujeres de Morelos, Guerrero y Oaxaca. Sus líneas de investigación son participación política de las mujeres, acciones afirmativas y democracias locales. Correo electrónico: vazquez.pinson.marisol@gmail.com

y en ésta se refieren las características en la postulación de mujeres, así como las consecuencias que tiene para las candidatas el ser reemplazadas durante las contiendas electorales. La sustitución de candidaturas es una práctica recurrente tanto a nivel federal como local, por lo que el tema trasciende al estudio de caso.

Palabras clave: participación política de las mujeres, postulación, candidaturas, sustitución, paridad.

Abstract

This paper reviews phenomena rarely dealt with in the electoral-political field: candidacies' nomination and substitution during electoral processes. The aim is to analyze, based on facts and figures of the Oaxacan elections of 2018, candidacies' nominations, substitutions, the causes behind these replacements, how these took place and their rate of success. Research involves gender analysis so as to identify possible sex biases including the characteristics of female candidates' nominations, as well as the consequences of their being replaced during the electoral race. Candidacies' substitution is a recurring practice both at federal and local levels, which is why the topic transcends the case study.

Keywords: women's political participation, nomination, candidacies, substitution, parity.

Introducción

A partir de la reforma político-electoral aprobada en México en 2014, la cual contempla el principio de paridad, hemos visto cómo la representación política de las mujeres ha aumentado, sobre todo en los gobiernos locales, donde la brecha de género era incluso más considerable. En nuestro país no existían medidas afirmativas a nivel municipal que incentivaran la participación de las mujeres como candidatas, para que ello se tradujera posteriormente en triunfos. No había cuotas como las que se aprobaron a ni-

vel federal desde 2002 para reservar espacios a candidatas, y los partidos políticos tampoco tenían reglas internas que promovieran la participación política femenina en dicha esfera.

En este sentido, la paridad representó la oportunidad de que más mujeres fueran postuladas obligatoriamente como candidatas en el ámbito local y tuvieran la posibilidad de acceder a los cargos de representación. Oaxaca no ha sido la excepción en el avance de mujeres que llegan a ser autoridades en los ayuntamientos; prueba de esto es que en los 153 municipios que se rigen por partidos políticos pasamos de tener ocho presidentas municipales en 2013 a 52 en las elecciones de 2018 (Ieepco, 2018c).

Es un hecho que ha habido un avance en la incorporación de mujeres a la vida política en el país; no obstante, resulta importante identificar aquellos espacios donde hay oportunidad para seguir promoviendo su participación en condiciones de igualdad. En este tenor, es relevante decir que un fenómeno que presenciamos en las elecciones locales de Oaxaca de 2018 fueron contratiempos en el cumplimiento de requisitos para la presentación de candidaturas de mujeres, así como un número importante de sustituciones de quienes habían sido presentadas como candidatas y después reemplazadas.

Las postulaciones y las sustituciones durante el proceso electoral han sido poco estudiadas en general por la academia, pero menos aún se han realizado análisis con perspectiva de género, es decir, desde la propuesta teórica que estudia causas, procesos y efectos de las diferencias originadas por el sexo de los individuos en las relaciones sociales, culturales y personales (García Prince, 2013).

Si bien los contratiempos en el registro y las sustituciones que se realizaron durante el último proceso fueron tanto de candidatos como de candidatas, observamos que hubo más casos de éstas que no cumplían con los requisitos para ser registradas, así como más mujeres que fueron registradas y después reemplazadas. Estos datos cobran relevancia si recordamos que, por su histórica exclusión, las mujeres tienen menos experiencia en el ámbito político, por lo que las sustituciones pueden tener mayor impacto en su desempeño y en su carrera como políticas profesionales.

La sustitución de candidaturas tiene implicaciones políticas; también representa un área de análisis y responsabilidad para los partidos y abre

el debate para una posible regulación de las mismas. El objetivo del texto es documentar, estudiar y analizar los casos que tuvieron lugar en las elecciones locales de Oaxaca en 2018. Para ello, primero se hará una descripción de lo que establecen actualmente las leyes federal y local respecto al registro y a la sustitución de candidaturas; después, se estudiará el caso particular de la entidad; posteriormente, se analizarán las repercusiones de estos fenómenos, y, para concluir, se debatirá sobre si es necesario o no que haya una mayor regulación al respecto y, de ser así, cuál sería una propuesta para hacerlo.

Estudiar estos temas y sus implicaciones tiene, sin duda, un impacto en el fortalecimiento de nuestra democracia, al promover la protección de los derechos de quienes militan en los partidos. No es menos importante resaltar que, aun cuando el texto se centra en las elecciones de Oaxaca en 2018, las problemáticas en los registros y la sustitución de candidaturas son frecuentes a nivel nacional.

Postulación y sustitución de candidaturas

La postulación de candidaturas para un cargo de elección en México se puede realizar por dos vías: la de los partidos políticos o de forma independiente. Hasta antes de 2014, cuando se regularon las candidaturas independientes, los partidos políticos eran los únicos que podían proponer postulaciones. No era posible que la ciudadanía apareciera en las boletas si no era a través de estas instituciones políticas, lo que las convertía en el único medio para poder competir por un cargo de elección popular.

A pesar de que ahora también está permitido participar en una contienda de forma independiente, la mayoría de las postulaciones a los cargos en nuestro país se siguen realizando a través de los partidos políticos. Para poder ser candidatos, es necesario cumplir con una serie de requisitos previstos en la ley, los cuales difieren dependiendo del cargo en el que se quiera participar. Además, al ser postulados por un partido político, los aspirantes deben competir en los procesos internos de selección y cumplir con los requerimientos previstos en los estatutos respectivos.

En el caso de la entidad en la que se centra este estudio, los requerimientos para poder participar como aspirante a un cargo de elección, ya sea una diputación local o una presidencia municipal, están establecidos en los artículos 34 y 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO).

En ambos casos, los requisitos son ser personas en ejercicio de sus derechos políticos, no pertenecer a las Fuerzas Armadas, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, no haber sido sentenciado por delitos intencionales y tener un modo honesto de vivir. Para las diputaciones, se requiere, además, tener más de 21 años en la fecha de la postulación; y, para las presidencias municipales, tener una residencia mínima en el lugar por el que se compite.

Respecto de la obligación de postular ciudadanos a los cargos de elección, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se indica que los partidos tienen la finalidad de “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público” (p. 35). Dichas instituciones deben postular en los órganos electorales a quienes aspiran a ser representantes.

En el rubro, en el artículo 34 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) se indica que los procedimientos y los requisitos para la selección de los precandidatos y los candidatos a cargos de elección popular son un asunto interno de cada partido político; sin embargo, en el artículo 39 se dice también que los mismos deben estar señalados en sus estatutos.

En el artículo 43 de la misma ley, se indica que entre los órganos internos de los partidos debe contemplarse uno de decisión colegiada, democráticamente integrado, que sea el responsable de la selección de los candidatos. Este órgano colegiado registra las candidaturas y determina su elegibilidad.

En donde encontramos mayor información sobre el proceso de selección de candidaturas, es en el artículo 44 de dicho ordenamiento, en el cual se indica que los partidos políticos deben emitir una convocatoria que incluya los cargos a elegir; los requisitos; las fechas de registro; la docu-

mentación que debe ser entregada; el periodo para subsanar omisiones; las reglas generales y los topes de gastos de campaña; el método de selección; la fecha y el lugar de la elección; y, finalmente, cuándo se deben entregar los informes de ingresos y egresos de campaña.

Un primer elemento para el análisis es que en la LGPP se refiere cómo deben los partidos seleccionar a sus candidatos, pero no indica cuál debe ser el procedimiento para la sustitución de éstos durante el proceso electoral ni da —como sí lo hace en otros temas— bases o parámetros mínimos para realizar estos cambios.

En la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (Lipeeo) se menciona, en el artículo 175, que al menos 30 días antes del inicio formal de la elección cada partido determinará, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de candidatos y dicha determinación debe ser comunicada al Consejo General del instituto local electoral; sin embargo, al no haber una sanción por no realizar la notificación, en ocasiones esta información es omitida.

En el artículo 189 de esa ley se establecen algunos parámetros para realizar las sustituciones; se refiere que éstas deben solicitarse por escrito al Consejo General del instituto estatal y se aportan someras líneas para su realización. Un primer elemento es que se define el plazo de registro en que se pueden realizar sustituciones de manera libre. Al vencer ese plazo, los candidatos sólo podrán ser sustituidos por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. También se menciona que, si el candidato presenta la renuncia ante el Consejo General, éste debe informar al partido que lo registró para que proceda y efectúe la sustitución correspondiente.

En resumen, se puede ver que en la legislación existente tanto a nivel federal como local sobre el tema no se indica el procedimiento que los partidos políticos deben seguir para hacer modificaciones en las candidaturas durante los procesos electorales. En Oaxaca la regulación sólo habla del tiempo en que se deben llevar a cabo las mismas y se establece que, si están en plazo, los partidos pueden hacer de manera libre las sustituciones que consideren convenientes.

En este escenario, se encuentran pocos elementos para que las autoridades electorales conozcan sobre las razones de las sustituciones o cuenten

con herramientas para saber si en la implementación de éstas se violó o no algún tipo de derecho político-electoral. Únicamente si una persona recurre a los tribunales electorales es posible saber que un partido actuó de manera incorrecta al hacer el cambio en la postulación, pues el mismo se realizó sin ser consentido por la persona que había sido postulada.

El registro y la sustitución de candidaturas en las elecciones de Oaxaca en 2018

El proceso electoral 2017-2018 en Oaxaca inició con la sesión del Consejo General del instituto local celebrada el 6 de septiembre de 2017. En dichas elecciones se votaría por 42 diputados locales y concejales en los 153 municipios que se rigen por el régimen de partidos políticos. Una de las primeras tareas del Ieepco (2018a) fue la de publicar el calendario electoral, el cual contemplaba las principales actividades del proceso y las fechas en las que se realizarían. Entre las labores relevantes estaba la recepción de solicitudes para las candidaturas. El periodo establecido en el calendario para dicha actividad fue del 7 al 25 de marzo de 2018; es decir, contempló 18 días.

Cabe señalar que las solicitudes de candidaturas se pueden realizar ante el Consejo General, ante los consejos distritales o en los consejos municipales. La práctica más común es que los partidos políticos hagan estas solicitudes de forma supletoria ante el Consejo General, y que sean los mismos quienes recaben y concentren la documentación necesaria para dar trámite a los registros; es menos recurrente que los candidatos se registren de manera individual. Una vez que se reciben las solicitudes, la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos, Prerrogativas y Candidatos Independientes del Ieepco analiza la documentación presentada y corrobora la elegibilidad de los candidatos. Asimismo realiza los requerimientos necesarios a los partidos para subsanar posibles deficiencias en la documentación.

En la Lipeo se contempla, en los artículos 186 y 187, la información que debe contener la solicitud de registro, así como la documentación que

debe acompañar a la misma. Es importante mencionar que estos requisitos tienen que ser cubiertos tanto por propietarios como por suplentes.

En el proceso electoral en estudio, el Ieepco desarrolló un programa de registro de candidaturas (Recan), el cual permitió efectuar de manera más ágil, profesional y certera la recopilación de información.

Después de realizar el análisis de la documentación presentada, se identificaron tres supuestos en los que los partidos políticos no realizaron la postulación con apego a lo que marca la normatividad. Estos supuestos fueron los siguientes: no cumplir con la documentación completa, que una misma persona fuera postulada por dos partidos distintos y que una misma persona fuera postulada a dos cargos diferentes. De acuerdo con el artículo 187 de la Lipeeo, los partidos políticos tienen 48 horas para subsanar los requisitos omitidos, o bien pueden optar por sustituir al candidato.

Respecto al primer supuesto, que consiste en presentar documentación incompleta, se observó que para las concejalías hubo 480 casos en que no se cumplía con alguno de los cinco documentos previstos por la ley (acta de nacimiento, credencial de elector, carta de aceptación de la candidatura, carta de residencia y plataforma del partido político). De éstos, los dos que más faltaron, tanto para hombres como para mujeres, fueron la carta de residencia y el acta de nacimiento, empero un dato relevante es que hubo muchos más casos de candidatas que de candidatos con documentos incompletos.

Del total de casos de documentación incompleta, 179 fueron de candidatos, propietarios y suplentes; y 301 correspondieron a candidatas, propietarias y suplentes. Es decir, hubo 122 mujeres más que se encontraron en este supuesto. Este dato podría indicar que los partidos políticos recaban de manera menos eficiente los documentos de sus candidatas, posiblemente porque no han tenido contacto previo con ellas para solicitarles lo necesario para su postulación. Menos probable parece la posibilidad de que les hayan impartido alguna capacitación anterior, o bien que hayan trabajado con ellas para la formación de liderazgos.

Tabla 1. Documentación incompleta de candidatos a las concejalías¹

Concepto	Número
Propietarias	135 (de un total de 2218)
Suplentes	166 (de un total de 2218)
Propietarios	90 (de un total de 2200)
Suplentes	89 (de un total de 2200)
Total de mujeres	301 (63%)
Total de hombres	179 (37%)

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepco.

Respecto del cumplimiento en la documentación para el registro de candidaturas a las diputaciones, observamos que no hay diferencias como las que existen en el caso de las concejalías. En los registros de mayoría relativa (MR), 28 personas no cumplieron con los requisitos para poder registrarse; de éstas, 15 fueron hombres, y 13, mujeres.

Un dato interesante es que faltó más documentación en los registros de representación proporcional (RP) que en los de mayoría relativa. Se presentaron 85 casos de personas que no cumplieron con los requisitos para ser registradas para una diputación de RP frente a 28 de MR. En las diputaciones de representación proporcional tampoco se observa un sesgo de género considerable en la documentación no presentada, pues 53% de los casos fueron de hombres, y 47%, de mujeres.

¹ Con excepción de la tabla 10, todas las tablas fueron realizadas con información de la Dirección de Partidos Políticos del Ieepco.

Tabla 2. Documentación incompleta de candidatos a las diputaciones de mayoría relativa

Concepto	Número
Propietarias	3 (de un total de 81)
Suplentes	10 (de un total de 81)
Propietarios	5 (de un total de 76)
Suplentes	10 (de un total de 76)
Total de mujeres	13 (47%)
Total de hombres	15 (54%)

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepeco.

Tabla 3. Documentación incompleta de candidatos a las diputaciones de representación proporcional

Concepto	Número
Propietarias	24 (de un total de 93)
Suplentes	16 (de un total de 93)
Propietarios	18 (de un total de 83)
Suplentes	27 (de un total de 83)
Total de mujeres	40 (47%)
Total de hombres	45 (53%)

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepeco.

Respecto del segundo supuesto, que implica que una misma persona haya sido postulada por dos partidos distintos, nuevamente se dieron más casos en las concejalías que en las diputaciones. Además, hubo más candidatos hombres.

De acuerdo con los datos, hubo tres casos en el registro de contendientes a las diputaciones, dos de hombres y una mujer. Así como 51 casos para las concejalías, 29 de hombres y 22 de mujeres. Sería interesante analizar los perfiles de quienes se encontraban en este supuesto, para saber si habían pertenecido a más de un partido político y por ello se hizo un doble registro, o bien si se trataba de líderes locales que estaban siendo buscados por partidos políticos distintos. Este doble registro pudo darse porque el candidato no mencionó que había sido registrado por un partido diferente antes.

Tabla 4. Candidatos presentados por dos partidos políticos distintos. Diputaciones

Concepto	Número
Propietarias	0
Suplentes	1
Propietarios	2
Suplentes	0
Total de mujeres	1
Total de hombres	2

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepco.

Tabla 5. Candidatos presentados por dos partidos políticos distintos. Concejalías

Concepto	Número
Propietarias	12
Suplentes	10
Propietarios	13
Suplentes	16
Total de mujeres	22
Total de hombres	29

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieeeco.

En cuanto al tercer supuesto, que consiste en que una misma persona sea postulada a dos cargos diferentes, sucedió en cinco ocasiones en diputaciones, tres mujeres y dos hombres. Para las concejalías, ocurrió en 54 casos, 29 de mujeres y 25 de hombres. En estos datos no se observan brechas importantes de género, aunque sí más mujeres fueron registradas al mismo tiempo para competir por dos cargos distintos, como candidatas a concejalías y a diputadas locales.

Tabla 6. Problemáticas encontradas en la postulación de candidatos

Problemática	Sexo del contendiente
Documentación incompleta	Mujeres: 354 Hombres: 239
Mismo candidato presentado por dos partidos políticos distintos	Mujeres: 23 Hombres: 31
Mismo candidato presentado a dos cargos diferentes	Mujeres: 32 Hombres: 27

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepco.

Una vez subsanadas estas inconsistencias, el 20 de abril de 2018, el Consejo General del Ieepco realizó de manera supletoria el registro de candidaturas tanto a diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional como a ayuntamientos. En cada proceso electoral, el Organismo Público Local Electoral (OPLE) tiene la obligación de hacer públicos los nombres de los candidatos o de las fórmulas registradas, y a partir de entonces los partidos políticos pueden realizar sustituciones en los tiempos establecidos en la normatividad.

Es importante mencionar que la ley electoral local contempla un periodo de precampaña, en el que los precandidatos pueden realizar actos para promover su candidatura al interior de su partido. En este periodo pueden hacer uso de espacios en radio y televisión, de conformidad con las reglas y las pautas que determina el Instituto Nacional Electoral (INE). El objetivo de la precampaña es obtener el respaldo de los afiliados para ganar la postulación.

Tabla 7. Actividades relevantes sobre postulaciones, calendario electoral de 2018

Actividad	Fecha	Número de días	Obligación del Ieepco
Precampañas	Del 13 de enero al 11 de febrero	29 días	Vigilar que no haya actos anticipados de campaña
Recepción de solicitudes de candidaturas	Del 7 al 25 de marzo	18 días	Revisar los requisitos de elegibilidad

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepco.

Como se indicó, en el artículo 189 de la Lipeeo se habla del procedimiento de sustitución de las candidaturas y se menciona que, durante el periodo de registro, los candidatos pueden ser sustituidos de manera libre, observando únicamente cumplir con el principio de paridad en las postulaciones. Una vez pasado este periodo, sólo puede haber reemplazos por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia.

Los partidos políticos presentaron ante el Consejo General 1748 solicitudes de sustituciones de candidaturas durante la elección que nos ocupa, para las cuales nuevamente se realizó la verificación del cumplimiento de requisitos de elegibilidad y la obligación de respetar el principio de paridad. Las sustituciones representaron 18% del total de las candidaturas, un porcentaje no menor (Ieepco, 2018b).

Respecto de las causales mencionadas en el artículo 189 para realizar sustituciones, observamos que la gran mayoría, 1745 casos, se dieron por renuncia.

Tabla 8. Causales para sustituciones

Causa	Mujeres	Hombres	Total
Fallecimiento	1	1	2
Inhabilitación	0	0	0
Incapacidad	2	1	3
Renuncia	932	808	1740
Total	935	810	1745

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieeeco.

Cabe resaltar que por resolución de los órganos jurisdiccionales se estableció que la sustitución de candidaturas se podría realizar en cualquier momento previo al proceso electoral y que era una obligación de los institutos locales acatar dicha disposición.

Un dato relevante es que, con base en el total de renunciaciones presentadas, hubo 932 sustituciones de mujeres y 808 de hombres, por lo que existe una diferencia considerable entre ambos sexos. También llama la atención que las últimas sustituciones se realizaran a menos de ocho días de que se efectuara la elección; en éstas fueron sustituidas seis mujeres y dos hombres.

¿Cómo se realiza la renuncia a una candidatura?

El método para presentar la renuncia a una candidatura puede ser a través de dos vías. La primera es que los partidos políticos la soliciten por escrito, y la segunda, que el candidato la presente ante la oficialía electoral y manifieste al instituto local su intención de dejar de competir en la contienda. Como se mencionó, en el segundo caso, el instituto local electoral debe dar aviso al partido o coalición para que pueda realizar la sustitución correspondiente.

De acuerdo con lo observado en las elecciones de Oaxaca en 2018, la mayoría de las renunciaciones fueron presentadas por los partidos políticos: 93 % de éstas se dieron por dicha vía (1624 en total). En tanto, sólo 7% fueron renunciaciones que hicieron directamente los candidatos ante el Ieepco (121 en total). Resalta que más renunciaciones presentadas por los partidos políticos fueran de mujeres (863) que de hombres (761). También es interesante que más renunciaciones fueran realizadas por las candidatas (72 mujeres frente a 49 hombres).

Tabla 9. Presentación de renunciaciones

¿Quién la presentó?	Mujeres	Hombres	Total
Los partidos políticos	863	761	1624
Los candidatos	72	49	121
Total	935	810	1745

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepco.

Sobre las causas para presentar las renunciaciones, se encontró que había tres que se repetían en un mayor número de casos: por así convenirlo a sus intereses, no sabían que habían sido postulados, o bien por cuestiones de salud. A pesar de que no hay una disposición en la ley que permita tener algún mecanismo para verificar que en efecto el contendiente quiere abandonar la candidatura, algunas sentencias de los órganos jurisdiccionales, así como los institutos locales, han optado por pedir una ratificación; es decir, que haya la posibilidad de que el candidato reafirme que está renunciando por convicción propia a participar en el proceso electoral.

Si bien es cierto que durante este periodo los candidatos pueden recurrir a los tribunales electorales en caso de que su renuncia se haya presentado de manera ilegal, también es importante señalar que iniciar un

medio de impugnación representa costos económicos, materiales, de tiempo y humanos para quienes participan en las contiendas, por lo que llegar a este punto podría ser un obstáculo para ejercer plenamente los derechos político-electorales.

El contexto importa

De las entidades que tuvieron elecciones en 2018, en tres, Oaxaca, el Estado de México y Michoacán, fue donde se registraron más sustituciones. Existen escenarios locales que propician estos cambios y es importante identificarlos para poder analizar más a fondo este fenómeno.

En el caso de Oaxaca, hubo dos acontecimientos importantes. El primero fue una ruptura entre las dirigencias nacional y local del Partido de la Revolución Democrática (PRD), pues ambas instancias querían realizar postulaciones y sustituciones de candidaturas. Y, el segundo, fue la conformación de coaliciones, ya que las fuerzas políticas que integraban las mismas debían definir cómo se realizaría la postulación de candidaturas y los cambios subsecuentes.

En la tabla 10, se muestra que el partido que más sustituciones realizó fue el PRD, por el motivo aludido. Los otros dos partidos con más cambios fueron el Partido Social Demócrata (PSD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Tabla 10. Sustitución de candidatos por partido político

Partido político	Mujeres	Hombres	Total
Partido Acción Nacional (PAN)	54	43	97
PRI	101	88	189
PRD	283	268	551
Partido del Trabajo (PT)	23	10	33
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	17	16	33
Movimiento Ciudadano (MC)	18	15	33
Partido Unidad Popular (PUP)	67	71	138
Nueva Alianza (NA)	62	38	100
Movimiento Regeneración Nacional (Morena)	26	21	47
Partido Encuentro Social (PES)	23	33	56
PSD	151	135	286
PMR	110	72	182
Total	935	810	1745

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepco (2018b).

Implicaciones de la sustitución de candidaturas

Los partidos tienen derecho a realizar los cambios necesarios en las postulaciones, pues ello representa la posibilidad de hacer movimientos políticos. Pero también es cierto que en estos cambios los derechos electorales de los candidatos pueden estar violentándose. Además, dichas sustituciones conllevan implicaciones que poco se han estudiado.

En el siguiente apartado se describirán algunos de los efectos que producen las sustituciones de candidaturas y las consecuencias de éstas. El análisis de estas implicaciones se realiza a través de la perspectiva de género, ya que existe una histórica marginación de las mujeres de la vida política, por lo que las sustituciones pueden derivar en una mayor desventaja para ellas.

Implicaciones para las candidatas sustituidas

Si la renuncia a la candidatura se realiza por petición de la contendiente, no habrá violaciones a sus derechos electorales; sin embargo, si la misma se hace sin su consentimiento, la candidata sustituida deberá iniciar un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Éste requiere devengar recursos materiales y humanos. Además, existe una fuerte desinformación sobre las instituciones a las cuales recurrir y sobre el procedimiento y los plazos para hacerlo, lo que representa mayores obstáculos para la defensa de los derechos políticos.

Al comenzar un juicio, la implicada debe hacerlo en tiempo y forma, darle seguimiento al mismo y *pelear* por la candidatura. En un contexto en el que, por lo general, las mujeres tienen menos recursos económicos, menos capacitación política, menos experiencia en la protección de derechos políticos, menos redes de apoyo político y también menos escolaridad, la presentación de un JDC puede ser una tarea muy difícil de realizar.

Además, las sustituciones de las candidaturas pueden ser un campo fértil para casos de violencia política de género. A menos de que se realice una denuncia, la información de la sustitución no es pública, lo que impide que se pueda dar atención a través de diversas instituciones que atienden estos casos. No debe perderse de vista que el que se sustituyan mujeres con otras mujeres y se conserve el principio de paridad no implica que no haya una violación de derechos, pues podría darse el escenario de que quienes sustituyen no hayan sido las ganadoras de los procesos internos o de que no hayan cumplido con los requisitos dentro de los partidos, mientras que quienes fueron sustituidas sí hayan pasado por estas etapas de preselección.

En caso de que las mujeres sustituidas logren recuperar la candidatura, se encontrarían en desventaja porque el tiempo transcurrido en los litigios podría haber sido utilizado en actividades para convencer al electorado y captar votos. En el rubro, podría haber una relación complicada con los representantes de los partidos, al ser ellos quienes realizaron la sustitución y la posterior reincorporación en cumplimiento a sentencias, lo cual se podría traducir en poco apoyo económico, material y de acompañamiento durante la campaña.

Implicaciones para las candidatas que sustituyen

También identificamos desventajas para las mujeres que sustituyen los lugares en las listas de candidaturas. La primera tiene que ver con no haber realizado precampaña, pues su designación fue posterior a esta etapa. Las precampañas son un mecanismo para que la militancia conozca a los aspirantes, elija a las personas que tengan mayores posibilidades de triunfo, y funcionan asimismo como un proceso de legitimación dentro del partido.

Las mujeres que son designadas como candidatas de manera posterior no pasan por dicho tamiz, lo que podría representar un agravio contra las otras mujeres militantes. Han sido denunciados, en múltiples ocasiones, casos en los cuales algunas mujeres son postuladas por los partidos políticos por el hecho de compartir parentesco con los dirigentes y no necesariamente por su trayectoria política. Estas acciones también propician un escenario hostil entre militantes que afirman tener más trayectoria para ser las candidatas que aquellas que son postuladas sin cumplir con los requisitos internos. Dicha situación incentiva escenarios de violencia política en razón de género.

Con los datos con los que contamos, no podemos afirmar si este supuesto se cumplió o no en alguna de las más de 900 sustituciones de mujeres que hubo en Oaxaca, empero es importante mencionarlo para que, cuando se realicen posteriores investigaciones sobre este tema, sea una de las variables que se analicen. Sería relevante contrastar los perfiles de las militantes frente a las mujeres postuladas para ver si estas últimas

cumplen con los requisitos internos de los partidos políticos o a qué tipo de perfil de mujeres se está postulando.

Otra desventaja de las sustituciones es que las *nuevas* candidatas tienen menos tiempo de campaña. Cuando el partido político notifica al instituto local la sustitución de una candidatura, ésta no se realiza de manera automática. La Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos, Prerrogativas y Candidatos Independientes debe verificar que la persona cumpla con los requisitos previstos en la ley, que no haya sido postulada por algún otro partido político o para otro cargo de elección; y, de manera posterior, compartir el proyecto para su posible aprobación por el Consejo General.

El Consejo General tiene la obligación de sesionar para la aprobación de dichas sustituciones y sólo entonces la persona puede realizar actos de proselitismo para buscar el apoyo de la ciudadanía; de lo contrario estaría violando la ley electoral y podría ser sancionada. Aunado a este tema, sustituir una candidatura implica también tener menos espacio en los tiempos de radio y televisión que son designados a cada partido político.

Recordemos que los particulares no pueden contratar espacios de radio y televisión, sino que es la autoridad electoral federal quien se encarga de calendarizar el pautado para cada partido político; los materiales que se generan son enviados al INE para su transmisión. Si durante la campaña se reemplaza a la persona que estaba conteniendo, se debe hacer un nuevo envío de materiales para su posterior transmisión; esto representa menos tiempo en los medios de comunicación.

Los monitoreos de medios realizados por el Ieepco indicaron que hubo menos espacios en radio y televisión para las candidatas que para los candidatos, y este fenómeno fue aún más pronunciado en los cargos a las concejalías. A esto habría que agregar los días en los que no existió información sobre quienes sustituyeron las candidaturas.

Menos tiempo de campaña y menos espacios en los medios de comunicación tienen otra implicación negativa: menos oportunidad de que las candidatas que llegan puedan convencer al electorado de que son la mejor opción dentro del abanico de posibilidades. Lo dicho tiene un impacto en la cantidad de ayuntamientos y distritos que pueden ganar las mujeres, lo cual retrasa todavía más la paridad en los gobiernos locales.

Finalmente, es importante señalar que en el artículo 163 de la Lipeeo se indica que, si éstas ya estuvieran impresas, no habrá modificación en las boletas en caso de cancelación del registro o la sustitución de uno o más candidatos. Los tiempos de impresión de las boletas se recorren lo más posible para que todos los contendientes aparezcan en las mismas; no obstante, resulta inviable realizar la impresión con menos de 15 días para la elección, tiempo en el que aún se efectúan sustituciones.

En la elección que nos ocupa, algunas sustituciones se hicieron de manera posterior a la impresión de la documentación electoral; por eso 255 personas no aparecieron en las boletas el día de los comicios. De éstas, la mayoría fueron mujeres, si bien no hubo una diferencia significativa entre ambos sexos.

Tabla 11. Candidatos que no aparecieron en la boleta el día de los comicios

Sexo	Número
Mujeres	131
Hombres	124
Total	255

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieeeco.

En estos casos, los votos contaron para los partidos políticos y los candidatos legalmente registrados ante el Consejo General del instituto estatal; sin embargo, la ciudadanía perdió certeza de a quién le estaba entregando el voto, pues únicamente quienes consultaron los acuerdos del Consejo General sabían quién era el candidato legalmente registrado; hecho que, honestamente, es muy poco probable que ocurriera.

Por otro lado, podría pensarse que los cambios en las candidaturas obedecen a una decisión racional de los partidos políticos, al llevarse a cabo si

las personas antes propuestas no les representan triunfos en las urnas. Sin embargo, al hacer un análisis de los datos de la elección que se estudia, contrastando los cambios realizados frente a quienes resultaron ganadores, se observa que sólo 24 candidatos sustitutos obtuvieron el triunfo.

También se aprecia que menos mujeres sustitutas ganaron en comparación con los hombres sustitutos. Por lo que se puede reafirmar la hipótesis de que la sustitución afecta más la posibilidad de triunfo de las candidatas.

Tabla 12. Candidatos sustitutos ganadores

Sexo	Número
Mujeres	9
Hombres	15
Total	24

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ieepeco.

¿Regular la sustitución de candidaturas? Algunos elementos para el análisis

Derivado de la presente investigación, resulta un hecho que es necesario que haya mayores elementos de regulación para realizar la sustitución de candidatos y evitar así posibles violaciones a los derechos de los ciudadanos de ser postulados para competir por un cargo público. Ante la ausencia de una legislación que regule el tema y la existencia de casos en que se comprobó que el postulante fue sustituido sin su consentimiento, los órganos jurisdiccionales han emitido algunas sentencias con acciones para impedir posibles abusos de los partidos políticos.

Una de estas medidas ha sido la exigencia de la ratificación de la renuncia por parte del candidato que va a dejar de serlo. En este sentido, no basta

con que se presente la sustitución, sino que la misma debe ser posteriormente ratificada. Esta disposición podría pensarse como una alternativa al problema; sin embargo, se han conocido casos en que los partidos políticos han realizado acciones para que este procedimiento no sea efectivo.

Una de las malas prácticas que se han detectado es que cuando los partidos políticos otorgan la candidatura exigen la firma de la renuncia a la misma como condición para darla. Además, la persona a la que se le ofrece la candidatura debe firmar no sólo la hoja de renuncia, sino también la ratificación. En caso de que se considere que esta persona debe ser sustituida, el partido cumplirá tanto con la hoja de renuncia como con la ratificación, mismas que presentará ante el órgano electoral, que deberá de buena fe hacer la sustitución.

En este sentido, otras voces y sentencias han dicho que es necesario que tanto las autoridades electorales como los partidos políticos se cercioren plenamente de la autenticidad de la renuncia; para ello, proponen realizar acciones como la ratificación por comparecencia, lo que permite tener certeza de la voluntad de renunciar a la candidatura y así garantizar que no haya sido suplantada o viciada de algún modo (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2015).

Este mecanismo representa una herramienta para evitar posibles violaciones a los derechos electorales de la ciudadanía; no obstante, su operación en la práctica resulta un reto en temas logísticos, de recursos materiales y humanos. El mejor ejemplo es Oaxaca, donde los 153 municipios que se rigen por partidos políticos se encuentran situados a distancias considerables. De implementarse esta medida, el OPLE tendría que notificar cada una de las sustituciones presentadas y pedirle a la persona que asistiera a comparecer y a ratificar que en efecto decidió renunciar a la candidatura.

Entre el tiempo de la notificación y la ratificación, podrían transcurrir varios días, y en proceso electoral las actividades no se detienen; cada etapa continúa con las fechas establecidas, por lo que es un reto importante, sobre todo si se mantiene la tendencia de tener un alto número de sustituciones de candidaturas, como se observó en el proceso electoral de 2018 en la entidad.

Lo que resulta claro es que se necesitan mecanismos para evitar que las sustituciones de candidaturas sean utilizadas de manera perversa; es decir,

únicamente para apartar lugares o designar a personas por sus lazos familiares, y así violar el derecho de postulación a militantes que han realizado el trabajo requerido para competir por dichos espacios.

Además de las leyes, otra medida para frenar estos actos puede surgir de los propios partidos políticos, con la existencia de una *masa crítica* de mujeres que denuncien este tipo de hechos y que tengan cada vez más participación en los espacios donde se deciden las candidaturas. Como bien señala la investigadora Drude Dahlerup (1993, p. 172), el ingreso de más mujeres —aun cuando sigan siendo minoría— significa cambios en las organizaciones; en este caso, en los partidos políticos.

Conclusiones

Después de analizar la legislación actual y el estudio de caso, se considera que resulta necesario discutir la posible aprobación de una reforma a las leyes electorales para atender el tema de la sustitución de candidaturas y evitar violaciones a los derechos políticos de los militantes.

Se debe poner atención a un tema poco estudiado en el ámbito electoral, que podría tener un impacto en el éxito de las candidaturas de las mujeres, pues las sustituciones pueden representar una desventaja en la contienda tanto para las que dejan de ser candidatas como para quienes llegan a asumir la candidatura.

Es importante seguir haciendo estudios con los datos de las siguientes elecciones para conocer si la cantidad de sustituciones se mantiene, se incrementa o disminuye. Es decir, si es o no un fenómeno recurrente o se trata de algo coyuntural de un proceso electoral.

Uno de los objetivos del Estado mexicano es el de reducir la desigualdad en la participación entre mujeres y hombres en el ámbito político; por ello, resulta relevante identificar prácticas que impactan en que más mujeres puedan acceder a los cargos de representación popular. No se debe perder de vista que la sustitución de candidaturas no es propia de una entidad, sino que el gran número de cambios se presentó en diferentes estados, así como

en los cargos a nivel federal, por lo que vale la pena contrastar los datos e identificar si hay tendencias.

Habría que preguntarse por qué los partidos hacen tantas sustituciones durante los procesos electorales y cómo ello puede ser un campo fértil de violación de derechos políticos y desventaja para las candidatas. Además, se tendría que pensar en nuevas formas para evitar esta mala práctica, pues, de acuerdo con la información, las que existen actualmente son poco eficientes.

Resulta necesario que dentro de los propios partidos políticos exista una *masa crítica* de mujeres que exijan el respeto de los derechos políticos de las militantes; que promuevan la no sustitución de candidaturas como método disciplinario, que no se empleen las candidaturas de mujeres como favores políticos entre familiares y que se respete el derecho de aquellas que han sido parte de los partidos políticos y que cuentan con una trayectoria política requerida para ser postuladas como candidatas.

La documentación y la denuncia de casos son, sin duda, pasos necesarios para erradicar estos escenarios. Ése es justamente el fin de este texto: contribuir con datos a la discusión académica de un fenómeno poco estudiado y cuya atención podría impactar en que más mujeres ejerzan sus derechos electorales en plenitud.

Se debe seguir apostando por fortalecer el liderazgo y el empoderamiento políticos de las mujeres, quienes históricamente han sido excluidas de la esfera política y confinadas al ámbito doméstico. Para lo dicho, es indispensable que se respete su derecho a ser candidatas, así como a conservar la candidatura, a competir en igualdad de condiciones y a ejercer los cargos en caso de resultar ganadoras.

Si bien la paridad es un gran paso para reducir la brecha en la participación política entre mujeres y hombres, no es la única herramienta que se debe vigilar que se aplique de manera adecuada. Es importante identificar nuevos obstáculos y las áreas en las cuales se puede seguir avanzando para ser una sociedad más igualitaria. Ése es nuestro objetivo.



Fuentes de consulta

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación* (reforma del 29 de enero de 2016). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (1922, 4 de abril). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca* (reforma del 25 de septiembre de 2018). Recuperado de http://docs64.congreso.oaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Ref_Dto_1615_Aprob_LXIII_Legis_25sep2018_PO_45_8va_Secc_10_nov_2018%29.pdf?1550525012
- Dahlerup, Drude (1993, septiembre). “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”. *Debate Feminista*, 8, 165-206. Recuperado el 10 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.jstor.org/stable/i40097551>
- García Prince, Evangelina (2013). *Guía 1. ¿Qué es género? Conceptos básicos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2018a). “Aprueba Ieepco convocatoria y calendario electoral del proceso electoral ordinario”. Recuperado el 8 de diciembre de 2018, de <http://www.ieepco.org.mx/comunicados/aprueba-ieepco-convocatoria-y-calendario-electoral-del-proceso-electoral-ordinario>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2018b). *Balance anual de actividades 2017-2018*. Recuperado el 2 de diciembre de 2018, de <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2018/BALANCE%20ANUAL%202017-2018.pdf>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2018c). “Cómputo distrital y municipal. Elección ordinaria 2017-2018”. Recuperado el 10 de diciembre de 2018, de http://ieepco.org.mx/publicado_computo/
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (2017, 3 de junio). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*.

Recuperado de <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/pdf/0cd30c798f260c5.pdf>

Ley General de Partidos Políticos (2014, 23 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015). Jurisprudencia 39/2015. Recuperado el 12 de diciembre de 2018, de <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=39/2015&tpoBusqueda=S&sWord=39/2015>