

Sistemas de cuota y masa crítica en los gobiernos subnacionales de México

Blanca Olivia Peña Molina

Profesora-Investigadora de la UABCS
La Paz, Baja California Sur, México

Correo electrónico: pola@calafia.uabcs.mx

CONTENIDO

- Resumen/Abstract
- Términos claves/Key terms
- Telon de fondo
- Metodología de estudio
- Estado de la cuestion
- Masa crítica
- Sistemas de cuota
- Efectividad de la cuota
- Balance
- Bibliografía

RESUMEN

Este artículo presenta un panorama general del estado que guarda la equidad política sensible al género por lo que atañe a dos variables escasamente exploradas, a saber: los sistemas de cuota adoptados en los códigos y leyes electorales de los gobiernos subnacionales en México, y su impacto en la masa crítica de mujeres que integran las asambleas legislativas o congresos estatales.

TÉRMINOS CLAVES:

Masa Crítica, Sistema de Cuota, México.

ABSTRACT

This article presents a general view of the state that keeps the sensible gender political fairness to the sort reason why it concerns to two variables barely explores, that is to say: the quota systems adopted in the codes and electoral laws of the subnational governments in México, and its impact in the critical mass of women who integrate the legislative assemblies or state congresses.

KEY TERMS

Critical mass, quota systems, Mexico.

TELON DE FONDO

En las últimas décadas se ha incrementado el interés por estudiar el binomio mujer y poder político, tanto en el ámbito internacional como nacional. En el caso de México, dicho interés se ha materializado en trabajos encaminados a caracterizar las formas de participación de mujeres al interior de los partidos políticos, en los procesos electorales, la administración pública, organismos electorales, asambleas legislativas, movimientos urbanos y/o ciudadanos, confirmando la escasa presencia que hoy por hoy aún persiste en los distintos órganos de gobierno federal, estatales y municipales (Fernández Poncela:1999; Barrera y Massolo:2000; Peschard:2003; Peña:2003). Llama la atención sin embargo la escasez de estudios sobre el impacto que ha tenido el paulatino incremento en el número de mujeres en los congresos subnacionales y sus agendas legislativas, así como su inserción a la burocracia política. Este hecho constituye un dato digno de mención, toda vez que los estudios de caso son aún insuficientes en el ámbito regional, razón de más para justificar un análisis comparado entre la tendencia observada en el ámbito nacional respecto de las regiones y/o entre distintas entidades federativas.

METODOLOGIA DE ESTUDIO

Existen distintas estrategias teórico-metodológicas para identificar y analizar las iniciativas y acciones afirmativas para revertir la inequidad política de género; de la amplia bibliografía que actualmente existe para fundamentar teóricamente el problema destacan: a) Estudios que focalizan la '*representación descriptiva*', es decir, cuantifican la subrepresentación femenina, identifican las barreras impuestas por el sistema electoral, los procesos de reclutamiento de los partidos, los recursos y la motivación que legisladoras traen consigo cuando ganan un escaño, así como la incorporación de mecanismos para incrementar el número de mujeres a cargos de elección popular (sistema de cuota); y b) Estudios que pretenden explicar si el incremento del grupo minoritario marca una diferencia sustantiva al interior de los parlamentos, conocida como '*teoría de la masa crítica*', y que podemos definir como '*representación sustantiva o cualitativa*'. Existencia de comisiones de equidad y género en asambleas legislativas (liderazgo y cabildeo); agendas legislativas impulsadas sensibles al género; comisiones parlamentarias presididas por mujeres.

La diferencia entre la dimensión *descriptiva* de la *sustantiva o cualitativa* de la representación política se apoya en dos argumentos distintos pero complementarios. Se afirma que un grupo minoritario gana representación descriptiva en la medida en que los miembros de su grupo son electos, mientras que dicho grupo gana representación sustantiva en la medida en que la política pública favorece sus intereses o perspectivas, independientemente de si participan o no en el proceso de elaboración de la misma. El primer sentido de la representación es visto como un proceso especular, es decir, un cuerpo colegiado será más representativo en tanto refleje las características del conjunto al cual representa, aunque con ello se acentúe el carácter sustancialista al género de los o las representantes. En este trabajo no se aborda el impacto que ha tenido en las agendas legislativas el tamaño incrementado de las mujeres en dichas asambleas, es decir, si las decisiones tomadas son efectivas y significativas; constituye una tarea pendiente para futuras investigaciones.

ESTADO DE LA CUESTION

La subrepresentación política de la mujer en las asambleas legislativas de sociedades con sistemas democráticos, ha justificado la búsqueda de métodos más eficaces para

incrementar su número: el sistema de cuota constituye uno de los mecanismos más aceptado y extendido para revertir esta situación por demás injusta. El sistema de cuota, con todo y el entusiasmo que ha generado, presenta dos importantes sesgos aparentemente contradictorios: a) su relativa eficacia, y b) un salto cualitativo hacia una política de metas cuya materialización sea viable.

Como se sabe los sistemas de cuota encuentran su fundamento jurídico en el *principio de discriminación positivo*; a través de éste se establece una reserva rígida para el grupo social que se busca favorecer, siempre y cuando se sujete a las siguientes condiciones: a) se aplique solo en casos muy particulares de discriminación (racial, étnica, sexual, religiosa, lingüística, entre otras); b) se produzcan en contextos de 'especial escasez' (listas electorales, puestos de trabajo). Consecuencia de lo anterior, el sistema de cuotas no deja de ser una discriminación directa, unilateral y por ello han de ser admitidas, aún en el caso de que se acepten, restrictiva y excepcionalmente, ya que deben sujetarse a la exigencia del contenido esencial del derecho fundamental a no ser discriminado en razón del sexo, superando los estrictos requisitos del principio de proporcionalidad (Rey Martínez;2000). Si bien el sistema de cuotas implica que las mujeres deben constituir un número o porcentaje determinado de miembros de un órgano de gobierno, en una lista de candidatos, una asamblea parlamentaria o una comisión, de entrada hay que hacer notar, que la carga de la selección no recae en un grupo de mujeres en particular, sino en quienes controlan el proceso de selección.

Consecuencia de la paulatina adopción de sistemas de cuotas en la mayoría de los países con regímenes democráticos, se ha introducido también un cambio en el significado del término equidad. La noción liberal clásica de equidad era la 'igualdad de oportunidades' o 'igualdad competitiva', de ahí que conceder el derecho al voto a las mujeres haya sido considerado suficiente para lograr equidad, lo demás quedaba en manos de cada mujer. De ello da cuenta la historia del sufragismo y México no fue la excepción. No fue sino hasta que distintos sectores y grupos feministas –o femeninos de distinto signo- denunciaron la subrepresentación política y presionaron para buscar medidas compensatorias, que el concepto de equidad adquirió relevancia y nuevo significado; valga decir, se exigió igualar oportunidades y 'proporcionalidad numérica' (Dahlerup;2002:163). El argumento ha sido que la verdadera igualdad de oportunidades no existe, el simple hecho de que se incluya en las leyes no garantiza su cabal cumplimiento. Si bien es cierto que existen una serie de obstáculos que impiden que las mujeres obtengan su cuota de influencia política, la discriminación directa y unilateral como la cuota constituye por tanto un medio para igualar oportunidades, más no por ello asegura resultados como podrá observarse a continuación.

Como se aprecia en el siguiente cuadro los sistemas de cuota presentan cuatro modalidades en el ámbito mundial:

Modalidad cuota de género	Total de países	% promedio de mujeres en asambleas legislativas
a) Cuota constitucional para el parlamento nacional (asegura un número de asientos para mujeres);	11	19.3%
b) Cuota incluida en la legislación electoral para el parlamento o congreso nacional (porcentaje mínimo en el número de candidaturas para ambos sexos);	27	15.5%
c) Cuota electoral de candidatos incluida en la legislación de los partidos políticos (porcentajes contemplados en los estatutos);	58	121 partidos en el ámbito mundial
d) Cuota constitucional o legislativa para gobiernos sub-nacionales (criterio que aplica en elecciones locales, distritos, estados o provincias).	18	Presenta variaciones porcentuales por tipo

Fuente: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Global Data Base of Quotas for Women, International IDEA and Stockholm University, Sweden, 2003.

Actualmente los países que incluyen la cuota de género en sus constituciones políticas ascienden a un total de once, y arrojan un promedio de 19.3% de mujeres en sus asambleas legislativas; en el caso de países con cuotas en sus legislaciones electorales el número se incrementa a veintisiete, con un promedio de mujeres en el parlamento de 15.5%; asimismo tenemos que son cincuenta y ocho los países en los que sus partidos políticos incluyen algún tipo de cuota para candidaturas de mujeres, contabilizándose un total de ciento veintiún partidos en el ámbito mundial; por último encontramos un total de dieciocho países en los que se incluyen cuotas en las constituciones o legislaciones electorales para gobiernos locales. En algunos países las cuotas se aplican como una medida temporal en tanto desaparecen los obstáculos que impiden su acceso a la política, sin embargo en la mayoría de los países las cuotas no tienen límite de tiempo en su aplicación.

Las mujeres constituyen en promedio el 15% de los miembros en los parlamentos alrededor del mundo.

Porcentaje en promedio de mujeres en los parlamentos por regiones

Regiones	Unicameral o cámara baja	Senado o cámara alta	Ambas cámaras combinadas
Países Nórdicos	39.9%	---	39.9%
Europa (países miembros de la OSCE) incluye Nórdicos	17.9%	14.7%	16.8%
Asia	15.4%	13.4%	15.2%
Europa (países miembros de OSCE) excluye países Nórdicos	15.2%	14.7%	15.1%
Américas (EUA y países latinoamericanos)	14.9%	18.0%	15.4%
Africa	13.4%	12.3%	13.3%
Pacífico	11.5%	25.9%	13.0%
Países Árabes	6.3%	3.4%	5.9%

Fuente: Unión Inter-Parlamentaria [en línea]; datos actualizados a marzo del 2003.

Nota: las regiones son clasificadas en orden descendente del porcentaje de mujeres en la cámara baja o unicameral.

El rango más alto corresponde a los países nórdicos con un 39.9% para ambas cámaras, dentro de los cuales destaca el parlamento de Suecia con 45.3% de curules mientras otras legislaturas no cuentan con ninguna. Le sigue en orden de importancia los países asiáticos con el 15.2% y europeos con un 15.1%; en los países árabes las mujeres apenas y representan un 5.9% para ambas cámaras. Dato a destacar lo constituye el hecho de que para la región que incluye a los Estados Unidos y países latinoamericanos el porcentaje promedio es de 15.4% superando a las regiones de Europa y Asia. Estas cifras indican que la subrepresentación de la mujer en las asambleas legislativas posee un *carácter transcultural* aunque se aprecien diferencias significativas entre unas regiones y otras.

Por lo que atañe a la región latinoamericana y merced la reciente adopción del sistema de cuotas, no se cuenta con un periodo suficiente de vigencia para evaluar resultados, por tanto el criterio más frecuente ha sido contabilizar el número de escaños parlamentarios que ocupan las mujeres (Peschard;2002:179). Del análisis que resulta de la aplicación de este criterio se desprende que del total de países que cuentan con un sistema de cuota Argentina alcanza el porcentaje más alto, con un 30.7% de diputadas y un 35.2% de senadoras, le sigue Costa Rica con el 35% (unicameral), cabe destacar que este país es el que tiene la cuota más alta de toda la región (40%).

En el caso de Cuba y Nicaragua es digno de atención el hecho de que sin un sistema de cuotas las mujeres representan el 27.6 y 20.7 por ciento en sus cámaras de diputados; razón de más para afirmar que son la historia política y los valores culturales juegan un papel primordial para garantizar equidad de género. Sin embargo hay casos en los que ni la existencia de un sistema democrático o incluso tradición democrática son

suficientes, como en Chile y Uruguay, que no han incorporado un sistema de cuota y sus legisladoras apenas representan un 12.5 y 12.1 por ciento. El caso de Ecuador que en

materia de cuotas posee una de las regulaciones más avanzadas, las mujeres solo ocupan el 14.6%, Colombia el 11.2 y Brasil el 6.8%.

¿Cómo explicar las diferencias en la aplicación de las cuotas como en el rechazo de algunos países a adoptarlas? Los países latinoamericanos que cuentan hoy con cuotas, el nivel promedio de representación de mujeres en sus congresos es del 15.8%, en contrario los países que no las tienen apenas alcanzan en promedio el 12.6%; en consecuencia, no existe una diferencia porcentual significativa entre unos y otros. Las sociedades más abiertas a la equidad de género en el campo social, cultural y educativo, están en mejores condiciones para que sus mujeres puedan competir efectivamente por los cargos públicos, tanto de representación como de responsabilidad política.

Por otro lado, los partidos políticos con estructuras jerárquicas y fuertemente centralizadas en sus decisiones, por lo general se resisten a las demandas de otros grupos, de forma tal que mientras la democratización no permea la organización interna de los partidos, la demanda de equidad enfrentará serios obstáculos a vencer aunque se encuentre legitimada socialmente. A pesar de ello, los países de la región se encuentran en un lugar intermedio en la distribución mundial de la representación femenina, aunque esté aún lejos de lograr la igualdad política. Como acertadamente afirma Jacqueline Peschard: *“Las cuotas en un primer momento atacan la subrepresentación de las mujeres en su expresión última no en sus causas, de ahí que este instrumento solamente pueda ser introductorio, necesariamente temporal y mero catalizador de políticas públicas consistentes, dirigidas a reparar en las desiguales condiciones de la mujer”* (Peschard;2002:184).

La denominada ley de cuotas o principio de discriminación positivo fue aplicado por vez primera en América Latina en 1991, siendo Argentina el primer país en establecer la cuota del 30% para mujeres en su Cámara de Diputados (conocida como Ley de Cupos); para 1998 lo habían incorporado once países más.

Año en el que se incluyeron leyes de cuota en países en América Latina

País	Año de adopción	Cámara Legislativa	% de la cuota
Argentina	1991	Diputados	30
Bolivia	1997	Diputados y Senado	30 25
Brasil	1997	Diputados	25/30
Colombia	1999	Diputados	30
Costa Rica	1997	Diputados	40
Ecuador	1997	Diputados	20
Panamá	1997	Diputados	30
Paraguay	1996	Diputados y Senado	20 20
Perú	1997	Diputados	25
Rep. Dominicana	1997	Diputados	30
Venezuela	1997	Diputados y Senado	30
México	2002	Diputados y Senado	30 30

Fuente: Mala N. Htun; cit. pos. Sara Lovera, *La encrucijada de los medios* en Revista Perspectivas, no.20, octubre-diciembre, 2000. Actualizado 2005.

Colombia ha incorporado este mecanismo (30%) para cargos de máximo nivel decisorio de la administración pública. México constituye una modalidad particular, toda vez que la cuota de género se incluye en su legislación electoral nacional (COFIPE), en algunos códigos o leyes electorales de gobiernos subnacionales, y en los estatutos de los tres partidos políticos nacionales con mayor competitividad electoral –PRI, PAN y PRD–; en el caso del COFIPE se hace explícito su carácter temporal limitado a cinco elecciones federales.

En el marco de la reforma al COFIPE donde se incluyó formalmente el denominado sistema de cuota el 30 de abril del 2002, México se puso a la par con otros setenta y tres países que en sus legislaciones han incorporado este instrumento. Sin embargo, cabe aclarar que el efecto real del establecimiento de la cuota no viene dado mecánicamente por el carácter de obligatoriedad del cupo representativo en las candidaturas. La forma en que se introdujo el principio de discriminación positivo en la legislación federal electoral permite afirmar que la clave está en el tipo de distrito electoral y en el orden de las candidaturas con posibilidades de elección. Si bien estos obstáculos fueron ampliamente discutidos antes y durante el proceso de reforma al COFIPE tanto al interior de las cámaras, partidos y organismos civiles, por no mencionar las vicisitudes que los partidos tuvieron que enfrentar para dar cabal cumplimiento a la cuota en las elecciones del 2003, las mujeres lograron incrementar su número en la cámara baja; del 16% en la legislatura anterior actualmente el porcentaje asciende a 23%.

Con todo, esta primera experiencia constituye el elemento demostrativo para quienes cuestionan la licitud del principio de discriminación positivo en el campo electoral, ya que su argumento más fuerte ha sido que la cuota de género no puede considerarse una medida que iguale oportunidades sino que establece resultados (Peña;2003^a). Lo anterior demuestra que una oportunidad es siempre algo menos –o distinto– que un resultado, ya que solo aplica en el caso del número de candidatos para ambos sexos y no asegura el acceso de un número mayor o proporcional de mujeres en las asambleas legislativas al

exigido por la cuota, razón primera y argumento original para justificar su aplicación ya que éste no se satisface plenamente.

Sin embargo este hecho no debería sustraerse a una reflexión más amplia, sobre todo cuando su entusiasta aceptación tiene como correlato el desconocimiento de los obstáculos y reveses que se presentan en los gobiernos subnacionales. Esto se explica, en parte, porque continúan siendo escasos los estudios comparativos entre los ámbitos federal, regional, subnacional y/o local, de forma tal que se fortalece la creencia de que aquello que acontece en el ámbito federal es válido para realidades regionales o locales de manera indistinta, cuando de hecho las pautas de incorporación de las mujeres a la política presentan características específicas en función del contexto histórico de cada entidad federativa. De ahí que tales generalizaciones, a lo sumo, constituyan hipótesis cuando la evidencia empírica no se somete a examen.

MASA CRITICA

Para el análisis del tamaño de las minorías o masa crítica de mujeres en los congresos estatales se elaboró un modelo adaptado de la propuesta que Rosabeth Moss Kanter (1990); dicho modelo contempla cinco tipos de grupos en función del porcentaje que poseen tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Modelo Sistemas de Cuota Gobiernos Subnacionales en México

Tipo de grupos	Características
Grupo uniforme (<i>uniform group</i>)	Son aquellos que están constituidos solo por personas de un mismo sexo
Grupo Muy sesgado (<i>Very skewed group</i>)	El grupo minoritario apenas alcanza el 10%
Grupo sesgado (<i>skewed group</i>)	Presentan grandes asimetrías entre hombres y mujeres, el grupo minoritario se encuentra entre el 11 y 15%
Grupo inclinado (<i>tilted group</i>)	El grupo minoritario contendría entre un 16 y un 25%
Grupo muy inclinado (<i>Very tilted group</i>)	El grupo minoritario alcanza entre el 26 y 40%
Grupo balanceado/ equilibrado (<i>Balanced group</i>)	Constituyen el 40-50 % de uno de los grupos

Cuadro elaborado por la autora. Adaptado de R. Moss Kanter, 1990; Lovenduski y Norris, 2003.

De la investigación que dio origen a este *análisis focalizado* se desprende que más de dos terceras partes de las diputadas en gobiernos subnacionales en nuestro país, se encuentran en desventaja numérica y muy por debajo al 30% exigido por la cuota en sus respectivas asambleas legislativas; por tanto, es de suponerse que enfrentan mayores dificultades para impactar y avanzar en la conformación de agendas sensibles al género. La diferencia en puntos porcentajes entre los grupos inclinado y muy inclinado con 11% ejemplifica lo anterior. En resumen, persiste inequidad política digna de atención aunque se aprecie una tendencia positiva en el incremento del número de mujeres que participan como candidatas en las contiendas electorales como propietarias por el principio de representación proporcional salvo casos excepcionales (Reynoso Diego y Natalia D'angelo; 2004:27).

Promedio porcentual de diputadas en los congresos locales por tipo de grupo y entidad

Tipo de grupo	Muy sesgado	Sesgado	Inclinado	Muy inclinado	Balanceado
Rango	1 a 10%	11 a 15 %	16 a 25%	26 a 40%	41 a 50%
Entidades	Chihuahua Jalisco Morelos Nuevo León Tamaulipas	Aguascalientes Chiapas Durango Edo. México Jalisco Michoacán Querétaro Sinaloa Sonora Tabasco Tlaxcala Veracruz Zacatecas	B Cfa. Campeche Coahuila Colima Guanajuato Guerrero Hidalgo Nayarit Oaxaca Puebla SLP Yucatán	Baja Cfa. Sur Distrito Federal Quintana Roo	Ninguna
Total	5	12	12	3	0
Promedio porcentual	7.4%	12.6%	18.2%	29.2%	0
Diferencia porcentual	7.4	+5.2	+5.6	+11.0	0

Fuente: Información de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica; cit. pos. J. Peschard, *Medio siglo de participación política de la mujer en México* en Revista Mexicana de Estudios Elctorales, Número 2, julio-diciembre, 2003. Clasificación de grupo. Cuadro elaborado por la autora.

Siguiendo la propuesta de R. Moss Kanter, no es sino hasta que los grupos alcanzan la categoría de grupo inclinado (*tilted group 15 al 40%*), que la minoría tiende a afirmarse e inicia un proceso de cambio cualitativo en la cultura institucional; si el grupo continúa siendo una minoría sesgada (*skewed group por debajo del 15%*), éste intentará adaptarse a su entorno, conformándose con las reglas de juego predominantes y, en consecuencia, no actuarán para incrementar el tamaño de su grupo. Si bien los números no lo dicen todo, son indicadores del posible comportamiento que un grupo en minoría puede adoptar para incidir en un cambio cualitativo en espacios donde el grupo mayoritario es de varones, como definir una agenda, formular iniciativas de ley o de reforma, vincularse con la sociedad civil y trascender las posiciones partidistas para coincidir en asuntos de género.

SISTEMAS DE CUOTA

Especialistas en el tema coinciden en señalar la importancia que tienen los sistemas electorales para incrementar el número de mujeres en los parlamentos; la evidencia empírica demuestra que las cuotas adoptadas en las constituciones y legislaciones electorales en el ámbito internacional (Matland;1998, Norris;2000, Dahlerup;1993 y 2002,

IDEA;2004), latinoamericano (Bareiro;2004, Peschard;2002) y mexicano (Peschard;2003; Peña;2003 y 2003a; Reynoso y D'Angelo;2004), no están desprovistas de candados y obstáculos que justifican un análisis a mayor detalle. Es así como el tipo de sistema electoral, la adopción de un buen mecanismo (cuota), la cultura política y el contexto histórico de cada país, estado, provincia o municipio, se conjugan para generar tendencias más favorables y relativamente predecibles de resultados en razón del género de los candidatos.

Si bien es cierto que las combinaciones de sistemas electorales son múltiples y responden a distintas razones, tal diferenciación no obsta para que todo sistema electoral enfrente el problema de cómo garantizar una representación más justa en sociedades que cada día son más plurales en intereses y por lo tanto complejas. Como se sabe la clasificación más elemental de sistemas electorales es aquella que distingue los sistemas de mayoría y los sistemas proporcionales, y si bien ambos tipos de sistema se han enfrentado históricamente a una larga lucha de carácter ideológico, en la práctica los sistemas electorales tienden a combinar elementos de ambos: me refiero al sistema mixto o sistema proporcional mixto como el caso mexicano. ¿Qué tipo de sistema electoral prevalece en los gobiernos locales y de qué forma impactan con los sistemas de cuota en las entidades que los han incorporado?

Con base en el análisis comparado de las legislaciones electorales de las entidades que tienen un sistema de cuota propiamente dicho, se identifican los siguientes rasgos:

Primero se advierte que el tipo de sistema electoral que prevalece en la mayoría de las entidades federativas [incluido el DF] es el Sistema Mixto de Representación Proporcional [SMRP], es decir, incluye la postulación de candidatos por los principios de MR y de RP. Segundo; existen diferencias respecto los criterios que aplica cada ley para regular el registro de candidatos por los principios de RP para los cargos de diputados e integración de los ayuntamientos y, su correlato, criterios distintos de aplicación de la cuota para algunos cargos y no otros. Tercero; los porcentajes o número de candidatos exigidos para un mismo sexo/género (sistema de cuota), presentan variaciones aunque prevalece el criterio del 70 máximo/30 mínimo.

Las características particulares de los códigos/leyes que presentan alguna modalidad de sistema de cuota se aprecian en el siguiente cuadro:

Modalidad de sistemas de cuota adoptados en los códigos o leyes electorales de los gobiernos subnacionales en materia de equidad de género

Modalidad	Características	Total códigos	%	Códigos o leyes electorales de las entidades federativas
Sistema de cuota	Aplica cuota a todas candidaturas, ambos	8	25.0%	Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas.

	principios y titularidad con sanciones por incumplimiento			
Cuota restringida	Aplica cuota para algún tipo de candidatura, principio y titularidad	11	34.3%	Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.
Recomendación	Enunciado que no obliga ni sanciona	7	21.8%	Chiapas, Durango, Estado de México, Michoacán, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz.
Ninguna	No contempla nada	6	18.7%	Baja California, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro.
Total		32	100%	Códigos o leyes electorales de gobiernos subnacionales

Nota: cuadro elaborado por la autora.

En la categoría de legislaciones que no contemplan ninguna recomendación, mecanismo o sistema de cuota se encuentran un total de 6 entidades federativas; Baja California, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Querétaro, representando el 18.7% del total de legislaciones electorales en el ámbito nacional. El 21.8% está representado por 7 legislaciones electorales que contemplan la inclusión explícita de una *recomendación* a los partidos políticos para promover mayor participación política de mujeres en los procesos electorales, sin embargo no tienen carácter de obligatoriedad ni están sujetas a sanciones por incumplimiento. Entre los estados con esta modalidad destacan Chiapas, Durango, Michoacán y Tabasco, quienes explícitamente señalan como salvedad, los casos en que las candidaturas hayan sido resultado de un proceso de selección interna mediante voto directo.

Por lo que atañe a los estados que en sus leyes electorales han adoptado un *sistema de cuota con carácter obligatorio y sanciones*, encontramos otro 21.8% de legislaciones que lo incluye y exige aplique a candidaturas para diputados y ayuntamientos por ambos principios y titularidad. Los estados en esta situación son: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, y Zacatecas. En este primer grupo se aprecian diferencias importantes, por ejemplo, el código del *Distrito Federal* contempla que los partidos políticos procurarán no exceder el 50% de candidatos de un mismo sexo por el principio de MR y en ningún caso registrar más del 70% de un mismo sexo, principio que aplica también a las listas de candidatos a jefes delegacionales. En el caso del código de *Puebla*, se exige un porcentaje mayor de 75% de candidatos de un mismo género por ambos principios.

Mención aparte merecen las entidades que contemplan *cuotas restringidas* en sus leyes electorales, ascienden a un total de 11 y representan el 34.3% del total. Como puede apreciarse, existen por lo menos siete modalidades o fórmulas en las cuales se insertan las cuotas restringidas, es decir, las cuotas con criterios que se distinguen porque aplican a determinadas candidaturas tomando en cuenta los principios de postulación y/o el porcentaje exigido

Sistemas de cuota y mecanismos restringidos	Entidad federativa	Total
Exige cumplir una cuota de 70/30% de candidaturas de un mismo sexo para diputados y ayuntamientos por los principios de MR y RP.	Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas	8
Exige una cuota de 70/30% de candidaturas de un mismo sexo para diputados y ayuntamientos por los principios de MR y RP, <u>a excepción de aquellas candidaturas que sean producto del voto o consulta directa del proceso de selección interna de los partidos.</u>	Guanajuato, Quintana Roo y Tlaxcala	3
Exige una cuota mínima de candidatos a diputados y ayuntamientos por el <u>principio de MR</u> , y de no cumplirse registrar al número de candidatos necesarios en las listas de candidatos a diputados por el principio de RP.	Sonora	1
Exige una cuota de 70/30% para candidatos a diputados de un mismo género por el <u>principio de RP</u> , que aplica también a las listas de miembros de ayuntamientos.	Chihuahua y Jalisco	1
Exige una cuota del 70/30% de candidatos de un mismo sexo para diputados por <u>ambos principios pero no incluye los ayuntamientos.</u>	Oaxaca y Yucatán	2
Exige un número determinado de candidatos de un mismo sexo para diputados por el principio de RP [25%], en listas estatales.	Sinaloa	1
Exige una cuota de 70/30% pero solo para candidatos a diputados y ayuntamientos por el principio de MR.	Baja California Sur y Coahuila	2
Exige una cuota mínima 30% pero solo para candidatos a diputados y ayuntamientos por el principio de RP.	Jalisco	

Fuente: Códigos o leyes electorales de los gobiernos subnacionales. Cuadro elaborado por la autora

EFFECTIVIDAD DE LA CUOTA

Datos disponibles permiten afirmar que el impacto de los sistemas de cuota adoptados por las legislaciones electorales de algunas entidades comprendidas en la región noroeste, apenas y han impactado en el número de mujeres electas, o han impactado pero en grado distinto.

De un total de 19 entidades federativas que incluyeron un sistema de cuota entre 1997 y 2004), 15 asambleas [78.9%] incrementaron el número de diputadas [entre ellas Sonora y Sinaloa]; 2 congresos [10.5%] mantuvieron el mismo porcentaje [Aguascalientes y Yucatán], y solo tres congresos [15.7%] fueron impactados negativamente [Colima, Tabasco y BCS]. Baja California y Jalisco, sin sistema de cuota, cuentan actualmente con más mujeres en sus congresos.

Es así como también en Sonora, del 9% que tenía en 1994 se incrementó a 12% en 1997; en Sinaloa del 12.5% en 1995 al 20% en 1998.

Porcentaje de mujeres electas antes y después de la aplicación de la cuota en los congresos de los gobiernos subnacionales

Estado	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
San Luis Potosi	2000	3.70	2003	18.52
Baja California Sur	2002	28.5	2005	38.0
Campeche	2000	17.14	2003	31.43
Zacatecas	2001	13.33	2004	26.67
Chihuahua	1995	12.5	1998	21.21
Durango	1998	4.00	2001	12.00
Distrito Federal	1997	25.76	2003	33.33
Sinaloa	1995	12.50	2004	15.00
Estado de Mexico	1996	5.33	2000	12.00
Jalisco	2000	10.00	2003	15.00
Oaxaca	1995	7.14	1998	11.90
Guerrero	1996	13	2004	13
Sonora	1994	9.09	2004	13
Guanajuato	2000	16.67	2003	19.44
Michoacán	1998	13.33	2001	15.00
Coahuila	1999	18.75	2002	20.00
Aguascalientes	2001	11.11	2004	11.11
Yucatán	2001	16.00	2004	16.00
Tabasco	2000	19.35	2003	14.29
Colima	1997	20.00	2000	12.00

Fuente: Diego Reynoso y Natalia D'angelo, op.cit; p. 23.

Dos casos dignos de atención los constituyen Jalisco y Colima por las siguientes razones: el primero incrementó el número de diputadas del 10% en el 2000 al 15% en el 2003 sin que su legislación contemple medida compensatoria alguna, mientras que Colima vio decrementado el número de legisladoras del 20% en 1997 al 12% en el 2000 ya aprobada la cuota de género. Baja California Sur también es un caso *sui generis*, del 19% en 1999 ascendió a 28.5% en el 2002; resultado de las elecciones en el 2005 logró incrementarse y alcanzar un 38% [el sistema de cuota fue apenas adoptado en el 2004 y solo aplicó a diputadas por el principio de MR].

También es posible afirmar que los gobiernos subnacionales que cuentan con sistemas de cuota o cuotas restringidas son aquellos que poseen el promedio porcentual más alto de mujeres en sus congresos; 17.5% y 16.4% respectivamente. Aquellas entidades que solo incluyen una recomendación en sus legislaciones electorales (sin carácter de obligatoriedad ni sanciones), o bien que no contemplan ninguna disposición mantienen porcentajes muy bajos con el 12.4% y 12.5% respectivamente. Lo anterior despeja la hipótesis del grado de efectividad que tienen las recomendaciones a los partidos para incluir un mayor número de candidatas a cargos de elección popular, sin que exista un criterio legal que los sancione por incumplimiento.

BALANCE

A pesar del breve camino andado para evaluar la efectividad de la cuota en gobiernos subnacionales mexicanos, a continuación se ofrecen algunas conclusiones preliminares. El efecto 'bola de nieve' resultado de las reformas al COFIPE ha inducido a los gobiernos subnacionales a reformar sus legislaciones electorales para favorecer la equidad política sensible al género de los representantes con resultados positivos para las mujeres; aunque hay excepciones dignas de una reflexión menos entusiasta.

Si bien con porcentajes promedio muy por debajo del 30% exigido por la cuota, el incremento de mujeres en las asambleas legislativas de las treinta y dos entidades federativas incluido el DF, constituye un dato para argumentar a favor de su efectividad, aunque ésta sea relativa. Asimismo es posible afirmar que este *caleidoscopio* de marcos legales que regulan los criterios de postulación de candidatos y candidatas no explica por sí mismo el impacto que tiene en el número de mujeres que integran las asambleas legislativas, existe evidencia suficiente para afirmar que la ausencia de instrumentos compensatorios como la cuota, tienden a reforzar las condiciones para que el grupo subrepresentado o minoritario permanezca por debajo de un porcentaje más justo y equilibrado.

En concordancia con lo anterior, la aplicación del principio de discriminación positivo puede producir un incremento en el número de mujeres representantes bajo determinadas condiciones, sobre todo cuando los partidos poseen una cultura política que simpatiza con dicho principio y cuenta con una estructura burocrática organizacional que se traduce en reglas para el partido. Con todo, los sistemas democráticos, no importa el sistema electoral que apliquen y México no es la excepción, son los partidos políticos, no el electorado, los que determinan la posibilidad real de que las mujeres sean electas, más aún, solo aquellos presenten mayor competitividad electoral y permanencia en el sistema de partidos.

Queda claro que las mujeres en política deben capacitarse y participar de manera más decidida en los procesos de reforma a las legislaciones electorales locales, pues dejarlas en manos de sus pares varones significa ceder poder. Asimismo las mujeres deben exigir reglas de juego explícitas en la selección de precandidatos y cumplimiento a los estatutos internos en materia de cuota para ocupar cargos de elección popular, situación que lamentablemente constituye un problema que afecta a todos los partidos en México, peor aún si se trata de elecciones estatales que dependen de la decisión de las élites partidistas. En este contexto, cambios en las reglas pueden transformar la estructura de oportunidades para las mujeres, particularmente en la selección de candidatos, bajo otras condiciones, estas estrategias pueden a lo sumo traducirse en mero símbolo, alteración de la retórica más que en una realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- BAREIRO LINE, OSCAR LÓPEZ, CLYDE SOTO Y LILIAN SOTO, ONU/CEPAL. 2004. *Sistemas Electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, No. 54, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago.



- DAHLERUP, DRUDE. 1993. "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava" en Debate Feminista, Año 4, Vol. 8, septiembre, México.
- DAHLERUP, DRUDE. 2002, "El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer" en *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Serie Manuales, Internacional IDEA, Estocolmo.
- DAHLERUP, DRUDE. 2002, "Quotas – A jump for Equality?", paper prepared for workshop hosted by International IDEA, on 25 September, Jakarta, Indonesia.
- INTERNATIONAL IDEA. 2003. "Global Data Base of Quotas for Women", Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm University, Sweden. [<http://www.idea.int/>].
- INTERNATIONAL IDEA. 2004. *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, Institute for Democracy and Electoral Assistance/Transparencia, Lima.
- MATLAND RICHARD E., 1998, *Enhancing women's political participation: legislative recruitment and electoral system*, International IDEA; [<http://www.idea.int/women>]
- NORRIS PIPPA.2000. *Breaking the barriers: positive discrimination policies for women* in Has liberalism failed women? Parity, quotas and political representation, Eds. J. Klausen and C. S. Maier, New York, Saint Martin Press.
- NORRIS PIPPA.2000. *Cultural barriers to women's leadership: a worldwide comparison* (paper), Special Session 16 Social cleavages and elections, 3rd. August, at the International Political Science Association World Congress, Quebec.
- Paredes Beatriz. 2004. *El Sistema Proporcional Mixto: el caso de México* en *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, Institute for Democracy and Electoral Assistance/Transparencia, Lima

Revista Otras Miradas
Grupo de Investigación en Género y
Sexualidad
GIGESX

Facultad de Humanidades y Educación
Universidad de Los Andes
Mérida-Venezuela
<http://www.saber.ula.ve/gigesex/>
gigesex@ula.ve