# *Masa crítica y sistemas de cuota: calidoscopio de los gobiernos subnacionales en México*

**Blanca Olivia Peña Molina**
Universidad Autónoma de Baja California Sur



*Resumen*

El presente artículo analiza los sistemas de cuota adoptados por los gobiernos de los estados de la República Mexicana, también hace un análisis de su relación con la proporción de mujeres en los parlamentos correspondientes y el impacto que puede tener en los avances hacia la equidad de género. En el cierre la autora propone una serie de recomendaciones estratégicas que incrementen la representación de la mujer en la esfera política.

*Palabras clave*

Participación política, acción afirmativa, derechos.

## Introducción

El objetivo de este artículo es ofrecer un panorama general del estado que guarda la equidad política sensible al género por lo que atañe a dos variables escasamente exploradas: los sistemas de cuota adoptados en los códigos o 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. Asimismo se desprende un análisis focalizado de algunas entidades, a fin de evaluar el grado de avance y obstáculos identificados, a partir de los cuales se pueda consensuar una agenda y recomendaciones al Parlamento de Mujeres en México.

Existen distintas estrategias teórico-metodológicas para identificar y analizar las iniciativas y acciones afirmativas para revertir la inequidad en la política de género; de la amplia bibliografía que actualmente existe para fundamentar teóricamente el problema destacan los siguientes:

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).

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 sensi-



bles 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.[1]

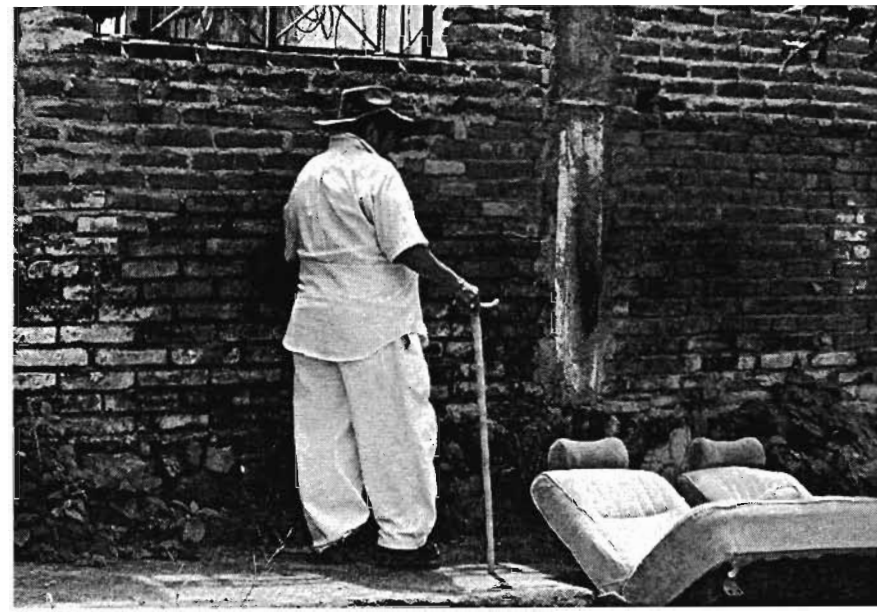
## Telón de fondo

La subrepresentación política de la mujer en las asambleas legislativas de todo el mundo ha justificado la búsqueda de métodos más eficaces para incrementar su número: el sistema de cuota constituye uno de los mecanismos más aceptados y extendidos para revertir esta situación por demás injusta. El sistema de cuotas, 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 se fundamentan en un recurso jurídico conocido como *principio de discriminación positivo*, a través del cual 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 sólo 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 ha de ser admitida, aun en el caso de que se acepte, restrictiva y excepcionalmente, ya que debe 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.

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, porque el simple hecho de que se incluya en las leyes no garantiza su cabal cumplimiento. Si bien es cierto que existe una serie de obstáculos que impiden a las mujeres obtener su cuota de influencia política, la discriminación directa y unilateral como la cuota constituye por tanto un medio para igualar oportunidades, mas ello asegura resultados, como podrá observarse a continuación.



## Estado de la cuestión

Los sistemas de cuota mejor conocidos como "cuota de género", presentan cuatro modalidades en el ámbito mundial: a) Cuota constitucional para el parlamento nacional (asegura un número de asientos para mujeres); b) Cuota incluida en la legislación electoral para el parlamento o congreso nacional (porcentaje mínimo en el número de candidaturas para ambos sexos); c) Cuota electoral de candidatos incluida en la legislación de los partidos políticos (porcentajes contemplados en los estatutos); d) Cuota constitucional o legislativa para gobiernos sub-nacionales, criterio que aplica en elecciones locales, distritos, estados o provincias [Global Data Base, IDEA; 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. 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 que 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% en 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.

La denominada ley de cuotas o principio de discriminación positivo[2] 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 aceptado once países más; Colombia ha incorporado este mecanismo (30%) para cargos de máximo nivel decisorio en la administración pública. México constituye una modalidad particular, toda vez que la cuota de género se incluye en su legislación electoral nacional a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (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 formalmen-

te el denominado sistema de cuotas el 30 de abril del 2002,[3] México se puso a la par con otros setenta y tres países que en sus legislaciones incorporaron 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 iguala oportunidades sino que establece resultados. Lo anterior demuestra que una oportunidad es siempre algo menos —o distinto— que un resultado, ya que sólo aplica en el caso del número de candidaturas 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 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 crítica en gobiernos subnacionales de México

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 de Rosabeth Moss Kanter; dicho modelo contempla cinco tipos de grupos en función del porcentaje que poseen, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. 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 20 % | 21 a 30% | 31 a 40% | 41 a 50% |
| Entidades | Baja California<br>Durango<br>Morelos | Aguascalientes<br>Coahuila<br>Colima<br>Chiapas<br>Guerrero<br>Hidalgo<br>Jalisco<br>Estado de México<br>Michoacán<br>Nayarit<br>Oaxaca<br>Querétaro<br>San Luis Potosí<br>Sinaloa<br>Sonora<br>Tamaulipas<br>Yucatán | Chihuahua<br>Guanajuato<br>Nuevo León<br>Puebla<br>Tabasco<br>Veracruz<br>Zacatecas | Baja California Sur<br>Campeche<br>Distrito Federal<br>Quintana Roo<br>Tlaxcala | Ninguno |
| Total | 3 | 17 | 7 | 5 | 0 |
| Promedio porcentual | 7.5 | 15.9 | 24.7 | 34.6 | 0 |
| Diferencia porcentual | 7.5 base | +8.4 | +8.8 | +9.9 | 0 |

*Fuente: Congresos de los Estados [páginas de Internet]; actualizado a marzo del 2005. Cuadro elaborado por Blanca Olivia Peña Molina.*

De la investigación que dio origen a este análisis focalizado, se desprende que más del 80 por ciento de las mujeres que ejercen el cargo de diputadas en los congresos locales de nuestro país, se encuentran en desventaja numérica y muy por debajo del 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 9.9% ejemplifica lo anterior.

Cuadro 2. 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 20 % | 21 a 30% | 31 a 40% | 41 a 50% |
| Entidades | Baja California | Chiapas<br>Colima<br>Guerrero<br>Jalisco<br>Michoacán<br>Nayarit<br>Oaxaca<br>Sinaloa<br>Sonora | | Baja California Sur | Ninguno |
| Total | 0 | 5 | 5 | 1 | 0 |

*Fuente: Congresos de los Estados. Actualizado a marzo del 2005 [páginas de internet]. Cuadro elaborado por la autora.*

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 y posteriormente son electas (salvo casos excepcionales).[4]

## La región del pacífico mexicano

Por lo que atañe al tamaño de la masa crítica de mujeres[5] que integran las asambleas legislativas de las entidades del Pacífico Mexicano, también se aprecian diferencias sustantivas, no sólo en consecuencia de la diversidad del tipo de sistemas electorales que poseen, sino en la modalidad que adopta el sistema de cuota. Lo más destacado a señalar es la información del cuadro 2.

1. Ningún congreso posee más del 40% de diputadas; el más alto lo ocupa actualmente Baja California Sur con el 38%, resultado de las elecciones efectuadas en febrero de 2005 (6 por el principio de Mayoría Relativa (MR) y 2 de Representación Proporcional (RP).

2. Por el contrario, Baja California ocupa el lugar más bajo con apenas el 8 por ciento de diputadas en la actual legislatura.

3. Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Sonora se ubican como grupos sesgados entre un 11 y un 20 por ciento de mujeres en sus asambleas legislativas.

Lo anterior es importante, pues de acuerdo con la teoría de 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 actuará para incrementar el tamaño de su grupo.[6] 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 la mayoría son 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

Los sistemas de cuota presentan distintas modalidades en el ámbito de los congresos locales, situación que, *mutatis mutandis,* también se presenta en el ámbito internacional, incluido nuestro país. La clasificación —resultado del análisis comparado entre los treinta y dos códigos y leyes electorales de gobiernos subnacionales— permite identificar cuatro modalidades:

1. 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.

♦♦♦

2. 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.

3. 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.

4. 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.

Focalizando las entidades en la región del Pacífico Mexicano tenemos:

1. Que sólo los estados de Colima[7] y Guerrero adoptaron un sistema de cuota que aplica a todo cargo de elección popular con carácter de obligatoriedad y sanciones por incumplimiento.

2. Jalisco, Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Baja California Sur, incluyeron sistemas de cuota restringida,[8] en razón de la diversidad de criterios a los que aplica dicha medida en sus respectivos códigos/leyes electorales (tipo de cargos, principio y titularidad).

3. En los casos de Chiapas y Michoacán sus legislaciones sólo incluyen recomendaciones a los partidos para incrementar el número de candidatas sin carácter de obligatoriedad ni sanciones.

4. Por último Baja California y Nayarit no cuentan con ninguna disposición y/o recomendación en su legislación para revertir la subrepresentación de la mujer.

Cuadro 3. Modalidades adoptadas en los códigos y 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 principios y titularidad con sanciones por incumplimiento | 8 | 25.0% | Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas. |
| **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 |

*Cuadro elaborado por Blanca Olivia Peña Molina.*

Cuadro 4. Modalidades adoptadas en los códigos y leyes electorales de los gobiernos subnacionales en materia de equidad de género.

| Modalidad | Características | Códigos o leyes electorales de las entidades federativas |
|---|---|---|
| **Sistema de cuota** | Aplica cuota a todas candidaturas, ambos principios y titularidad con sanciones por incumplimiento | Colima<br>Guerrero |
| **Cuota restringida** | Aplica cuota para algún tipo de candidatura, principio y titularidad | Baja California Sur<br>Jalisco<br>Oaxaca<br>Sinaloa<br>Sonora |
| **Recomendación** | Enunciado que no obliga ni sanciona | Chiapas<br>Michoacán |
| **Ninguna** | No contempla nada | Baja California<br>Nayarit |

*Cuadro elaborado por Blanca Olivia Peña Molina.*

## Efectividad de la cuota

Los datos disponibles en el cuadro No. 5 permiten afirmar que el impacto de los tipos de cuota adoptados por las legislaciones electorales en el número de mujeres electas ha sido positivo, aunque éste haya sido en distinto grado.

Con estas cifras podemos observar que:

1. De un total de 32 entidades federativas, más del cincuenta por ciento se encuentran entre las legislaturas que poseen el mayor número de diputadas en sus asambleas legislativas. Destacan los casos de Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Quintana Roo y Tlaxcala con cifras por arriba del 30% exigido en las cuotas.

2. Los gobiernos subnacionales que cuentan con sistemas de cuota y cuotas restringidas son aquellos que poseen el promedio porcentual más alto de mujeres en sus congresos; 22.6% y 22.9% respectivamente.

3. Las entidades que sólo incluyen una recomendación en sus legislaciones electorales (sin carácter de obligatoriedad ni sanciones), o bien que no contemplan ninguna disposición mantienen porcentajes muy similares; 17.1% y 14.1% respectivamente. Con todo, se aprecia que existen siete entidades federativas (21.8%) que si bien sólo incluyen en sus legislaciones una recomendación para incrementar la participación política de la mujer, también lograron incrementar el número de diputadas. En los casos de legislaciones o códigos electorales locales que no han adoptado un sistema de cuota ni incluyen recomendación alguna, sólo Nuevo León supera el 20%; los casos de Hidalgo, Nayarit y Querétaro se ubican dentro de la media. Especial atención merecen Baja California y Morelos que tienen los porcentajes más bajos, como ya se indicó, y no cuentan con ninguna disposición explícita para revertir la inequidad política de género.

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 de género*, es posible apreciar los siguientes aspectos:

1. Si bien con resultados 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.

2. 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 (59.37% de entidades contemplan un sistema de cuota, 21.8% incluyen recomendaciones, y un 18.7% de leyes pendientes de adoptar este instrumento jurídico compensatorio); aunque hay excepciones dignas de una reflexión menos entusiasta.

3. Si bien es cierto que este *calidoscopio* 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 la masa crítica de mujeres en los congresos permanezca por debajo de un porcentaje más justo y equilibrado (Baja California, Durango y Morelos).

4. En concordancia con lo anterior, la aplicación del principio de discriminación positivo (cuota de género) 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

Cuadro 5. Impacto cuota de género/masa crítica mujeres en las asambleas legislativas gobiernos subnacionales.

| Tipo de grupo/ Modalidad Cuota | Muy sesgado | Sesgado | Inclinado | Muy inclinado | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Rango | 1 a 10% | 11 a 20 % | 21 a 30% | 31 a 40% | |
| Sistema de Cuota | | Aguascalientes Colima Guerrero San Luis Potosí | Puebla Zacatecas | Campeche Distrito Federal | 8 |
| Cuota Restringida | | Coahuila Jalisco Oaxaca Sinaloa Sonora Yucatán | Chihuahua Guanajuato | Baja California Sur Quintana Roo Tlaxcala | 11 |
| Recomendación | Durango | Chiapas Estado de México Michoacán Tamaulipas | Tabasco Veracruz | | 7 |
| Ninguna anterior | Baja California Morelos | Hidalgo Nayarit Querétaro | Nuevo León | | 6 |
| Total | 2 | 17 | 7 | 5 | 32 |

*Cuadro elaborado por la autora.*

principio y cuenta con una estructura burocrática organizacional que se traduce en reglas para el partido.

5. Una conclusión es relevante por lo que atañe a la cuota: en prácticamente todos los sistemas políticos, 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, aquellos partidos que presenten mayor competitividad electoral.

6. 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 y locales.

7. En este contexto, los 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.

## Recomendaciones estratégicas para marcar la diferencia

1. Las mujeres deben organizarse dentro y fuera de los partidos políticos, vinculándose con organismos femeninos y grupos de presión homólogos, procurando acuerdos y estrategias de acción transpartidistas en el ámbito regional y local.

2. Presionar a los partidos sobre las reglas de selección interna de candidatos, y exigir cabal cumplimiento a las cuotas de género previstas en los estatutos internos, ley electoral y cargos dentro del partido.



3. Procurar que sus legislaciones electorales incluyan un sistema de cuota y el principio de representación proporcional para incrementar la representación de la mujer.

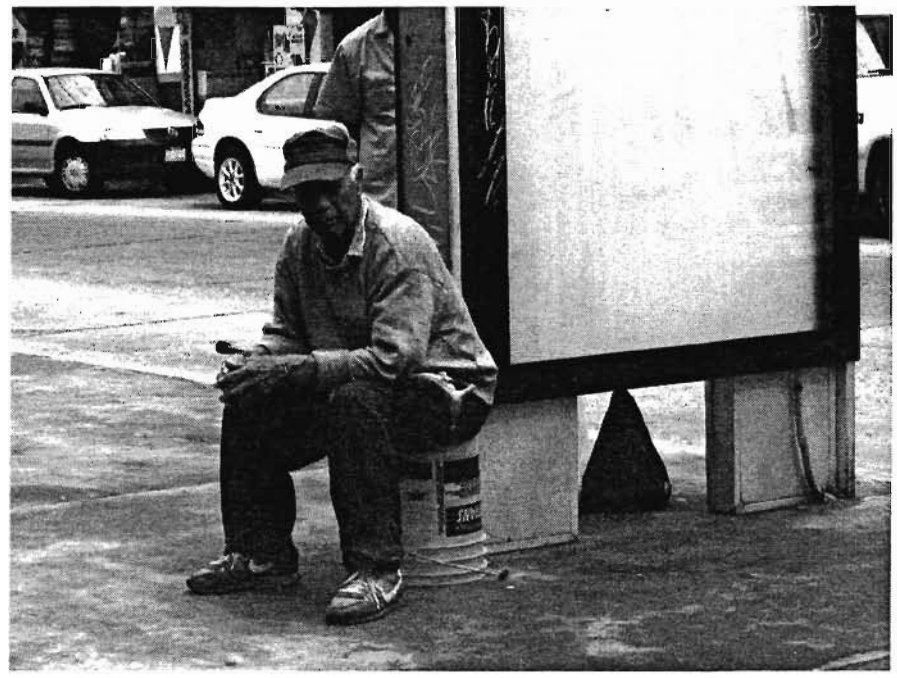
4. Capacitarse permanentemente en materia de equidad política, diseño electoral, políticas públicas y legislación sensible al género, para lograr debates fundamentados y convincentes.

5. Formar una red más estrecha con legisladoras de otros estados, para vigilar la aplicación y garantizar la rendición de cuentas [evaluación de políticas públicas], y exigir mayor incorporación de mujeres a la administración pública y poder judicial.

6. Mantenerse informadas creando un portal de internet que contenga información actualizada por regiones en asuntos de género (códigos internos de conducta parlamentaria, acciones, leyes, reformas, agendas, directorios, iniciativas, etcétera); elegir un estado responsable por región. Presionar políticamente de la periferia al centro.

7. Sensibilizar y establecer alianzas con sus pares varones para que las legislaciones incluyan temas vinculados con los problemas de las mujeres, y capitalizar la experiencia de parlamentarias de mayor antigüedad.

8. Celebrar debates regulares, por región y/o locales, sobre el grado de avance de las agendas. ♦



## *Notas*

[1] Actualmente se encuentra en proceso una investigación interinstitucional con financiamiento de INMUJERES/CONACYT bajo la coordinación de la Dra. Lourdes Pacheco Ladrón de Guevara titulada: *Presencia y participación política de las mujeres en los congresos locales: la construcción de una agenda legislativa con enfoque de género. Los casos de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*, que pretende dar cuenta de este fenómeno.

[2] Conjunto de medidas destinadas a corregir las diferencias de trato social entre hombres y mujeres. La ONU sostiene que la adopción de medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer, nunca podrá considerarse como un acto discriminatorio hacia el hombre. Más que una concesión o un favor, la equidad, vía acciones afirmativas, se percibe ahora como un mecanismo de cambio social que va a beneficiar a todos. Además, la acción afirmativa es una política que contiene las semillas de su posterior desintegración. Cuando se alcance la igualdad de oportunidades, cuando se elimine la ceguera, cuando la educación no sexista sea una realidad, cuando las pautas culturales sean más igualitarias, la acción afirmativa desaparecerá.

[3] Para conocer con mayor detalle las vicisitudes que se sortearon en las sucesivas reformas al COFIPE para incluir el sistema de cuotas, cfr. Blanca Olivia Peña Molina; ¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en BCS; Plaza y Valdés, México, 2003.

[4] Reynoso Diego y Natalia D'Angelo; *Leyes de cuotas y elección de mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?*, ponencia para el XVI Congreso Nacional de Estudios Electorales, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales [SOMEE], sede Torreón, Coahuila, noviembre 17 al 19 de 2004, p. 27.

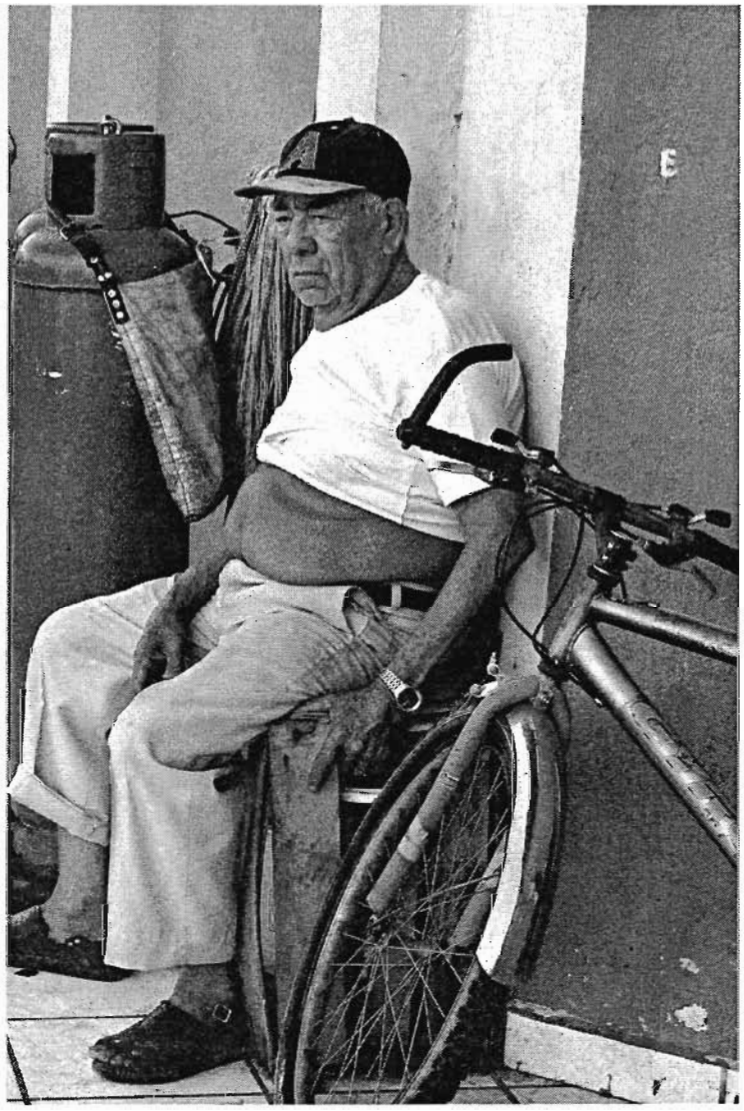
[5] *Muy sesgado* (1 a 10%); *sesgado* (11 a 15%); *inclinado* (16 a 25%); *muy inclinado* (26 a 40%); y *balanceado* (41 a 50%); modelo adaptado de la propuesta de Rosabeth Moss Kanter; 1990, *"Cambio en las restricciones organizacionales hacia la promoción de oportunidades y trato equitativo a la mujer en los sistemas de servicio público"* en Formulación de políticas para incrementar la participación de la mujer en la administración pública, ONU. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, Porrúa, México.

[6] Se conoce como proceso de "asimilación" o fenómeno de la "abeja reina" (*queen bee*).

[7] Colima vio reducido el número de legisladoras del 20% en 1997 al 12% en el 2000; ya aprobada la cuota de género remontó su porcentaje de diputadas a 16% en las elecciones del 2003 y, meses después, debido a la renuncia de tres diputados (uno como gobernador electo y dos más como secretarios de estado), el porcentaje se incrementó a 28%, tasa que se estabilizó hasta agosto del 2005 con un 24%, como consecuencia de que una de las diputadas que había hecho efectiva su suplencia se vio obligada a dejar la curul a su anterior titular.

[8] En el caso de *Sonora*, su código restringe la cuota sólo a candidatos por el principio de MR a un máximo del 80% de un mismo sexo. En el caso de la legislación de *Jalisco*, además de exigir el 70% de candi-

datos a diputados de un solo sexo por el principio de RP, exige garantizar la inclusión de un candidato del sexo distinto en cada tres lugares de la lista hasta lograr el porcentaje mínimo del 30% total, y a partir de ahí el orden se decidirá libremente por cada partido. En *Sinaloa* no se contempla un porcentaje sino un número de candidatos de un mismo sexo; las listas estatales integradas con dieciséis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, en ningún caso excederá de doce de un mismo sexo, es decir del 75% máximo. La ley electoral de *Baja California Sur* contempla la asignación de candidatos por el principio de RP, con base en una lista que, en orden descendente, enumere a aquellos que contendieron en las fórmulas de MR y no alcanzaron la votación necesaria en sus respectivos distritos electorales.



## *Bibliografía*


Bareiro Line, Óscar López, Clyde Soto y Lilián 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.

— (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.

— (2002). "Quotas-A jump for Equality?" Paper prepared for workshop hosted by International IDEA, on september 25, 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/.

— (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 tha 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.

— (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 Assosiation 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.

Peña Molina Blanca Olivia (2003). *¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, Plaza y Valdés, México, 2003.

— (2003). "La cuota de género en la legislación electoral mexicana: ¿igualdad de oportunidades o igualdad de resultados?", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, no. 2, julio-diciembre, México.

Peschard Jacqueline (2002). *El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general en mujeres en el parlamento.* Más allá de los números, Serie Manuales, Internacional IDEA, Estocolmo, http://www.idea.int/women.

— (2003). "Medio siglo de participación política de la mujer en México", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, no. 2, julio-diciembre, México.

Rey Martínez Fernando (2000). "El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo" en *ABZ*, Información y análisis jurídicos, Derecho Comparado, La lucha jurídica de la mujer, segunda época, año 6, julio, México.

Reynoso Diego y Natalia D'Angelo. *Leyes de cuotas y elección de mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?*, ponencia para el XVI Congreso Nacional de Estudios Electorales, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), sede Torreón, Coahuila, noviembre 17 al 19 de 2004.

Otras fuentes: códigos y leyes electorales de treinta dos entidades federativas, incluido el D. F., actualizados a noviembre del 2004 por internet.