

# Sistema de cuota y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit

LOURDES C. PACHECO LADRÓN DE GUEVARA

BLANCA OLIVIA PEÑA MOLINA

CELIA CERVANTES

CANDELARIA OCHOA

ROSARIO VARELA

ELENA SUSANA PONT.<sup>1</sup>

113

## RESUMEN

Esta nota de investigación incluye el texto íntegro del primer capítulo del libro *Cuando la democracia nos alcance. Sistema de cuota y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*, resultado del análisis comparado de los tipos de sistemas de cuota y agendas legislativas con perspectiva de género en siete congresos estatales mexicanos. El objetivo consiste en responder a la interrogante que plantea si una masa crítica de mujeres marca una diferencia sustantiva y respuesta positiva a la llamada crisis de representación en razón de los intereses de género.

**Palabras clave:** Crisis de representación política, sistema de cuota, masa crítica y agenda legislativa con perspectiva de género.

## ABSTRACT

This note of investigation includes the complete text of the first chapter of the book *When the democracy reaches to us. System of quota and gender agendas in South Baja California, Coahuila, Durango, Guerrero, Jalisco and Nayarit*, result of the compared analysis of the types of quota systems and legislative agendas with gender perspective in seven Mexican state congresses. The objective consists in responding to the question that raises if a critical mass of women marks a substantive difference and positive response to the so call crisis of representation attending to feminine gender interests.

<sup>1</sup> Investigadoras integrantes de la Red de Estudios de Género del Pacífico Mexicano (REGPM). Lourdes C. Pacheco Ladrón de Guevara, Universidad Autónoma de Nayarit; Blanca Olivia Peña Molina, Universidad Autónoma de Baja California Sur; Celia Cervantes, Universidad de Colima; Candelaria Ochoa, Universidad de Guadalajara; Rosario Varela, Universidad Autónoma de Coahuila y Elena Susana Pont, Universidad Autónoma de Guerrero.

*Key words:* crisis of political representation, system of quota, critical mass and legislative agenda with gender perspective.

Recibido en abril de 2008

Aceptado en mayo de 2008

## INTRODUCCIÓN

Ante el déficit de representatividad de las democracias contemporáneas, los sistemas de cuotas se consideran como mecanismos con capacidad de ampliar las bases de legitimación de los regímenes democráticos, puesto que pretenden incluir a las mujeres, tradicionalmente excluidas de la democracia formal. Los sistemas de cuota constituyen una respuesta a la llamada *crisis de representación política* en los regímenes democráticos, ya que parten del supuesto de que una mayor presencia de las mujeres en las legislaturas permitirá incorporar los intereses de las mujeres en las políticas públicas. Si bien el debate sobre la representatividad (Ptikin; 1985) es un debate abierto en cuanto a la calidad de la representación, el tipo de representación y los intereses representados, se está de acuerdo en que en un primer momento, las asambleas legislativas deberían contener representantes proporcionales a los representados existentes en la sociedad, para en un segundo momento responder a los intereses de los representados, sin importar si pertenecen o no al grupo cuyos intereses expresan.

En el presente documento se realiza un análisis comparativo entre los procesos de incorporación de las mujeres a los Congresos Locales en siete entidades federativas: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit, con base en la dimensión regional de la incorporación de las cuotas de género en las legislaciones electorales de dichas entidades, su impacto en el establecimiento de agendas legislativas con perspectiva de género y la administración partidaria de la cuota de género en elecciones recientes.

## LA SUBREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES Y LAS LEYES DE CUOTAS

La subrepresentación política de la mujer en las asambleas legislativas o parlamentos 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, como la racial, étnica, sexual, religiosa, lingüística, entre otras (Bird;2003); *b)* se produzcan en contextos de "especial escasez", como listas electorales, puestos de trabajo.

Como 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.

En 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 constituye un buen ejemplo.

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 existe 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.

Los sistemas de cuota 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 subnacionales, criterio que aplica en elecciones locales, distritos, estados o provincias (Global Data Base of Quotas for Women, IDEA, 2007).

Los países que incluyen la cuota de género en sus constituciones políticas para parlamentos nacionales ascienden a un total de quince, y arrojan un promedio de 22.0% de mujeres en sus asambleas legislativas. En el caso de países con cuotas en sus legislaciones electorales para parlamentos nacionales, el número se incrementa a cuarenta y uno, con un promedio de mujeres en el parlamento de 20.0%. Asimismo se tiene que son sesenta y nueve los países en los que sus partidos políticos incluyen algún tipo de cuota para candidaturas de mujeres, contabilizándose un total de ciento sesenta partidos en el ámbito mundial. Por último, se tiene un total de treinta y dos países en los que se incluyen cuotas en las constituciones o legislaciones electorales para gobiernos subnacionales o locales (Global Data Base of Quotas for Women, IDEA, 2007).<sup>2</sup> En algunos países, las cuotas se aplican como una medida temporal, en tanto desaparecen los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a la política; sin embargo, en la mayoría de los países las cuotas no tienen límite de tiempo en su aplicación.

Actualmente las mujeres constituyen 16.0% de miembros en los parlamentos y asambleas legislativas alrededor del mundo. Recientemente la

<sup>2</sup> En países anglosajones, europeos o latinoamericanos, por gobierno subnacional se entiende aquellos que siendo autónomos para efectos político-electorales pertenecen a un mismo Estado-Nación, en México se les denomina *gobiernos estatales*; por gobiernos locales, en consecuencia, se hace referencia a los gobiernos del ámbito municipal.

República de Ruanda desplazó a Suecia, colocándose en el primer lugar con el mayor porcentaje de mujeres representantes en el parlamento con 48.8% respecto del segundo, que asciende a 45.3%, dato inédito, si se toma en cuenta que en algunas asambleas todavía el número es muy reducido. En el año 2003 el rango más alto correspondía a los países nórdicos con 39.9% para ambas cámaras, dentro de los cuales destacaba el parlamento de Suecia con 45.3% de curules ocupadas por mujeres, mientras que otras legislaturas no cuentan con ninguna. Le siguen, en orden de importancia, los países asiáticos con 15.2% y europeos con 15.1%; en los países árabes las mujeres apenas representan 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.

La denominada Ley de Cuotas fue aplicada por vez primera en América Latina en 1991, siendo Argentina el primer país en establecer la cuota de 30% para mujeres en su Cámara de Diputados (conocida como Ley de Cupos). Para 1998 la habían incorporado once países más; Colombia ha incorporado este mecanismo (30%) para cargos de máximo nivel decisorio de la administración pública (Peschard, 2002 y Bareiro, 2004). Como se sabe, 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 estatales,<sup>3</sup> y en los estatutos de dos partidos políticos nacionales: PRI y PRD. En el caso del COFIPE se hace explícito su carácter temporal limitado a cinco elecciones federales (Peschard, 2003 y Peña, 2003b).

## LO QUE NOS PROPUSIMOS

En el año 2004, académicas de distintas Universidades del país nos propusimos realizar un estudio sobre el impacto que las cuotas de género ha-

<sup>3</sup> Datos actualizados a mayo de 2007 indican que actualmente existen un total de 32 países en el ámbito internacional donde se ha incluido un sistema de cuota que aplica en las elecciones de gobiernos subnacionales o locales; de este total, diez países son latinoamericanos, incluido México (IDEA; 2007).

bían tenido en la construcción de agendas dentro de los congresos locales y en la participación de las mujeres dentro de la actividad legislativa. A partir de esta idea propusimos al Fondo Inmujeres-Conacyt la realización del proyecto *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*. El proyecto fue aprobado en la convocatoria respectiva e iniciamos la conformación de los equipos de trabajo en las entidades federativas a partir del segundo semestre de 2005.

Los principales ejes temáticos fueron: a) masa crítica de mujeres en los Congresos estatales desde una perspectiva histórica; b) modalidad o tipo de sistema de cuota adoptado en la legislación electoral estatal; c) análisis de la agenda, legislativa con perspectiva de género y/o a favor de la mujer por período (iniciativas de ley, de reforma, pronunciamientos y acuerdos económicos); d) comisiones presididas por mujeres por período legislativo; e) impacto de la cuota en el número de diputadas electas antes y después de su adopción; y f) administración de la cuota por parte de los partidos políticos.

### CATEGORÍAS Y CONCEPTOS ANALÍTICOS

De la amplia bibliografía que actualmente existe para fundamentar teóricamente el problema destaca:

1. 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 en cargos de elección popular (sistema de cuota).
2. Estudios que pretenden explicar si el incremento del grupo minoritario marca una diferencia sustantiva en el 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.

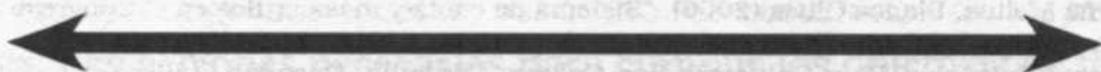
El primer sentido de la representación es visto como un proceso especular, es decir, un cuerpo colegiado será más representativo en tanto refleje las características del conjunto al cual representa, aunque con ello se acentúe el carácter sustancialista al género de los o las representantes.

En este trabajo se abordan ambas estrategias, empero en este libro se destaca el impacto que ha tenido en las agendas legislativas el tamaño incrementado de las mujeres en los congresos estatales.

## MASA CRÍTICA

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 con variaciones de acuerdo con el criterio de equidad de género medido en porcentajes (de la inequidad a la equidad):

De menos equitativo a más equitativo  
en razón del grupo subrepresentado o minoritario.



CUADRO 1

TIPOS DE GRUPO DE ACUERDO AL CRITERIO DE EQUIDAD DE GÉNERO MEDIDO EN PORCENTAJES

TIPO DE GRUPO	CARACTERÍSTICAS
Uniforme	Aquellos que están constituidos sólo por personas de un mismo sexo/género.
Muy sesgado	Presenta grande asimetría entre hombres y mujeres por debajo de 10 %.
Sesgado	Asimetría entre hombres y mujeres entre 11 y 20%.
Inclinado	Contendría entre 21 a 30% del grupo minoritario.
Muy inclinado	Contendría entre 31 y 40 % del grupo minoritario.
Balanceado	Grupo más equilibrado entre hombres y mujeres de 41 a 50 %.

Fuente: Peña Molina, Blanca Olivia (2005). *Marcando la diferencia. Modelo de análisis comparado de sistemas de cuota y masa crítica en las asambleas legislativas de los congresos estatales en México. El caso de Baja California Sur*, ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional y Primer Congreso Internacional de Estudios Electorales, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME) y la Universidad de Querétaro, del 26 al 29 de octubre, en Querétaro, Querétaro, México.

SISTEMA DE CUOTA

Resultado de una primera revisión a los códigos y leyes electorales de los congresos locales fue posible identificar distintas modalidades de sistema de cuota, lo cual permitió construir una tipología, quedando como se señala en el siguiente cuadro.

CUADRO 2

MODALIDADES DEL SISTEMA DE CUOTAS EN LOS CONGRESOS LOCALES

MODALIDAD	CARACTERÍSTICAS
Sistema de cuota	Aplica cuota a todas las candidaturas, ambos principios y titularidad con sanciones por incumplimiento.
Cuota restringida	Aplica cuota para algún tipo de candidatura, principio y titularidad.
Recomendación	Enunciado que no obliga ni sanciona.
Ninguna	No contempla nada.

Fuente: Peña Molina, Blanca Olivia (2006). "Sistema de cuota y masa crítica en el Congreso del Estado de Baja California Sur", en *La cuota de género en México y su impacto en los Congresos Estatales. Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Guerrero y Nayarit* (Lourdes Pacheco, coord.), UAN, Tepic, Nayarit, pp. 41-82.

## ANÁLISIS DE AGENDA LEGISLATIVA

A fin de homogeneizar el acopio de datos e información necesarios para el análisis de contenido de las agendas legislativas con perspectiva de género y/o a favor de las mujeres, se diseñaron formatos para la elaboración de cuadros para cada congreso estatal. Posteriormente dicha información se vertió en cuadros concentradores de información para el análisis comparado entre congresos.

Los datos contenidos en el cuadro o matriz general del análisis de agendas contempló los siguientes datos y en el siguiente orden: tipo de iniciativa (de ley, de reforma, acuerdo económico y pronunciamiento), iniciador, objetivo, fecha en que se presentó al pleno, fecha de recepción en el pleno, comisión dictaminadora, fecha de dictamen, fecha primera lectura, fecha de segunda lectura, votación, fecha de aprobación, número de decreto, número de boletín oficial y fecha publicación, observaciones.

En la primera etapa se efectuó una actualización de la bibliografía especializada sobre el tema. Se realizó un estudio sobre las condiciones en que se procesó la cuota de género en las legislaciones de las siete entidades federativas y se llevó a cabo un seminario metodológico, en el cual participó la doctora Griselda Gutiérrez, experta en filosofía política, adscrita a la Universidad Nacional Autónoma de México. Como consecuencia de lo anterior, se identificó la influencia de la reforma al artículo 175 del COFIPE, relativa a la cuota de género, así como en los códigos electorales estatales, que incorporaron medidas afirmativas para promover la participación política de las mujeres. Se precisaron procesos y obstáculos de la incorporación de la cuota de género en las legislaciones locales. Al mismo tiempo, se establecieron los proyectos de tesis de licenciatura, especialidad y maestría que se realizarían en el contexto de la investigación.

En la segunda etapa se trabajó el nudo temático del proyecto, ya que se precisó el impacto de las cuotas de género en la participación de las mujeres en los congresos locales, así como los resultados de su actuación legislativa. Las acciones necesarias para cumplir los objetivos de la segunda etapa rebasaron lo planteado en la metodología del proyecto, ya que la mayor parte de los congresos locales estudiados carecían de sistematización de la información referente a su actividad legislativa.

Como consecuencia de la revisión de los Diarios de Debates de los congresos y documentación correspondiente, se realizó estadística

comparada de participación de hombres y mujeres en los congresos locales desagregada por sexo, partido político de procedencia, y en la medida en que fue posible, se obtuvieron datos de edad, ocupación o profesión y estado civil de las diputadas en los congresos locales. Por lo tanto, se cuantificó el porcentaje de mujeres en los congresos locales, antes y después del establecimiento de la cuota de género.

Simultáneamente, se precisó la participación de las diputadas en las comisiones legislativas, ya fuera como presidentas de las mismas o como integrantes. Se abordó lo correspondiente a los mecanismos de decisión de la participación de las mujeres en comisiones, para lo cual se realizaron entrevistas con diputadas de diversas legislaturas. Las entrevistas permitieron asomarnos a la percepción de las diputadas en torno al trabajo legislativo, a las relaciones que se establecen en el interior de la Cámara, a las condiciones en que se realiza el trabajo y al sentido otorgado al trabajo camaral, su pertenencia al poder Legislativo por parte de las diputadas. Desde luego, se realizó un análisis específico de las iniciativas propuestas por las diputadas y el seguimiento de éstas.

La tercera etapa se centró en los procesos reales que se han generado en los partidos políticos al aplicar la cuota de género para procesos electorales locales en las entidades federativas. En particular, los procesos en el interior de los partidos políticos, en torno a la aplicación de la cuota de género en los procesos electorales locales y su impacto en el acceso efectivo de mujeres a los congresos locales por las distintas vías de representación. Para ello se estudió cómo los partidos aplican la cuota legislativa establecida en las leyes electorales de las entidades federativas y también cómo cumplen las disposiciones de cuota establecidas en sus estatutos internos.

Como resultado de la primera etapa del trabajo se publicó el libro *La cuota de género en México y su impacto en los congresos estatales. Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Guerrero y Nayarit*, editado por la Universidad Autónoma de Nayarit en 2006. Se presentaron ponencias en congresos nacionales e internacionales y se terminaron las tesis de grado comprometidas en el proyecto.

En el presente documento se presenta una síntesis del trabajo desarrollado por cada uno de los equipos de investigación en las diferentes entidades federativas. La organización de cada uno sigue el orden de las etapas de la investigación, pero al principio de cada presentación se ha

agregado un apartado sobre las condiciones del sistema político de cada entidad federativa, con la finalidad de que se tengan elementos para ponderar el efecto del sistema de cuotas en los ámbitos regionales.

La riqueza del trabajo muestra las distintas formas en que las autoras de los capítulos se apropiaron de las temáticas de estudio, por lo tanto, más que desarrollar un guión de trabajo similar en todos los casos, cada autora le otorga su propio estilo a la redacción. El primer capítulo realiza un análisis comparativo de la aplicación de la cuota de género en las distintas entidades con la finalidad de apreciar los efectos locales

Un resultado del proyecto fue la consolidación de un grupo de trabajo con un nivel de especialización en la temática capaz de continuar profundizando en la línea de análisis de la participación de las mujeres en la construcción de la democracia. Grupo de trabajo que se ha enriquecido con la participación de tesistas de diversos niveles que actualmente se encuentran trabajando en áreas del sector público, privado y académico, a partir de las destrezas y conocimientos obtenidos durante su vinculación con la investigación y la conclusión de sus grados. Otro resultado fue el aprendizaje de la administración de un proyecto de investigación colectivo, cuyos grupos de investigación se encontraban en diversas instituciones, para lo cual la normatividad referida a la aplicación del presupuesto no siempre tuvo los cauces adecuados.

Sin duda, un resultado imponderable fue la apertura de un espacio en el cual nos conformamos como un grupo que, más allá de la convergencia en una temática, hemos sabido investigar a partir de los distintos ritmos que las condiciones de vida y de trabajo impone a cada una, sabiendo que la participación de cada quien, depende del compromiso asumido, pero también de las posibilidades reales en que transcurre la vida y el trabajo académico en el interior de las universidades. Aprendimos, unas de otras, a afinar la mirada en torno a la participación de las mujeres en la vida pública, a intercambiarnos bibliografía, pero también aprendimos cómo cada una ha resuelto diversas situaciones de vida, a las que nos enfrentamos en el transcurso de la investigación.

Esperamos que este trabajo aliente la conformación de grupos de trabajo en torno a una temática para potenciar, con ello, los análisis que tradicionalmente se realizan por separado. Las académicas podemos avanzar colectivamente en el trabajo conjunto que nos atañe.

## EL ESPEJISMO DEL SISTEMA POLÍTICO NACIONAL

Se tiende a considerar los cambios en el sistema político nacional a partir de los cambios que ocurren en el nivel federal. Ello crea un espejismo perverso, puesto que la transición debe entenderse desde las distintas regiones del país. Una mirada a los congresos locales evidencia que el tránsito a la democracia ocurre de manera diferencial entre las entidades del país y que esos matices representan una nueva dimensión del análisis. Dentro de ello, la participación de las mujeres ocurre vinculada a las dinámicas locales en tres sentidos: a) el movimiento de mujeres existentes en cada entidad federativa; b) el ritmo del sistema político local; y c) la forma como los sistemas de cuota están siendo incorporados a las legislaciones estatales.

En cuanto al primer punto, la renovación de la práctica política feminista en la década de los noventa, en relación con sus demandas y formas de hacer política estuvo influida por las Conferencias Internacionales de la Mujer (Beijing, 1995) y sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), las cuales presionaron a los gobiernos a llevar acciones contra la discriminación de las mujeres. A nivel interno, desde los años setenta se advirtió la presencia en la escena social de diversos grupos, organizaciones, movimientos de mujeres y feministas que en diversas vertientes dieron cuenta de un proceso de sensibilización y politización que las llevó a asumir las demandas de género, al mismo tiempo que las demandas de clase. Además, el terremoto de 1985, el proceso electoral democrático de 1988 y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en 1994, posibilitaron la organización de mujeres con distintas demandas y propuestas. Estas organizaciones, su articulación, dinamismo y estrategias se dieron de manera desigual a lo largo y ancho de la república mexicana. Así, mientras las mujeres de las zonas pobres del país se agruparon a través de demandas indígenas y campesinas, en el centro y norte las agrupaciones se vincularon con las clases medias urbanas, vinculadas a centros académicos (Sánchez, 2004).

El sistema político mexicano funcionó a partir de la articulación de diversos sistemas políticos locales y regionales que mantuvieron el control de las regiones durante tiempos largos dentro del autoritarismo que caracterizó al dominio y hegemonía del monopartido en México. En el lapso de 1930 a 1990 los sistemas de poder locales se caracterizaron por

la forma desigual y subordinada en que participaban dentro del sistema político en su conjunto. Los ámbitos de poder regionales fueron refuncionalizados en torno al dominio central. El tiempo de regionalización de la reforma política, la forma como en el nivel local se *traducen* los cambios ocurridos en el centro del sistema político, tiene que ver con las condiciones locales en que operan los grupos de poder. La transición puede ocurrir con un ritmo en el centro del país y con otros, muy distintos, en las diversas regiones.

Por su parte, el establecimiento del sistema de cuotas en México fue "disparado", a partir de 2002, como un efecto de las disposiciones federales. En el establecimiento del sistema de cuotas a lo largo y ancho del territorio no debe olvidarse la importancia de las acciones conjuntas que las diputadas de diversos partidos políticos han llevado a cabo en torno a objetivos comunes, el prestigio que la iniciativa conlleva en términos de modernidad y, finalmente, la posibilidad de que la medida tenga consecuencias positivas para el partido que la apoya y cumple al momento de registrar sus candidaturas.

El énfasis en los estudios regionales ha permitido tener datos contextualizados, referidos a los procesos locales, sus dinámicas y ámbitos de influencia. La heterogeneidad regional se ha ido apreciando cada vez más conforme las investigaciones han ayudado a percibir la complejidad del entramado de los tres ámbitos y sus repercusiones en el acceso de las mujeres a las asambleas legislativas

En otro lugar<sup>4</sup> se sostiene que los estudios sobre el impacto de los sistemas de cuota en los congresos locales y cabildos en México son aún muy escasos, por esta razón destacan los trabajos pioneros realizados por investigadores como Diego Reynoso, Natalia D'Angelo, Alejandra Massolo y Dalia Barrera Bassols,<sup>5</sup> así como también el publicado por el

<sup>4</sup> Blanca O. Peña M. (2006). "Sistema de cuota y masa crítica en el Congreso del Estado de Baja California Sur", en *La cuota de género en México y su impacto en los Congresos Estatales. Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Guerrero y Nayarit*, Celia Cervantes, et al., MÉXICO, TEPIC: IC/UANayarit/Conacyt.

<sup>5</sup> Cfr. 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, 17 al 19 noviembre de 2004; Dalia Barrera, Alejandra Massolo e Irma Aguirre (2004). *Guía para la equidad de género en el municipio*, México, GIMTRAP. Dalia Barrera y Alejandra Massolo (2003). *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, México: GIMTRAP. Blanca Olivia

Centro para el Desarrollo Democrático del IFE titulado *Reformas e iniciativas en materia electoral en las entidades federativas 2004-2005*. En este último se consigna que entre 2004-2005 se presentaron reformas o iniciativas de reforma en veintidós de las treinta y dos entidades federativas (incluido el DF), de las cuales, trece tuvieron reformas en materia electoral (68.7%).<sup>6</sup>

CUADRO 3

## TEMAS MOTIVO DE INICIATIVAS DE REFORMA

## EN NORMATIVIDAD ELECTORAL DE GOBIERNOS ESTATALES

TEMAS MOTIVO DE INICIATIVAS DE REFORMA A LOS CÓDIGOS O LEYES ELECTORALES DE GOBIERNOS ESTATALES	INICIATIVAS %	REFORMAS %
Equidad de género	64	36
Candidaturas independientes	100	0
Participación ciudadana	75	25
Participación de minorías	25	75

El análisis de contenido identificó los temas centrales de las reformas e iniciativas que, a su vez, fueron desagregados en ocho subtemas, dentro e éstos la iniciativa de reforma más frecuente fue la adopción de un sistema de cuota o cuota de género, llegando a ocupar el segundo lugar del total después de las candidaturas independientes (IFE; 2005: 4).

## DEL DERECHO A ELEGIR AL DERECHO A SER ELEGIDAS

Si en 1953 las mujeres obtuvimos el derecho a elegir, actualmente la ampliación de la ciudadanía de las mujeres se centra en el derecho a ser elegidas. El derecho a elegirse inició en el interior del país: en 1923 se reconoció en San Luis Potosí el derecho de las mujeres que sabían leer y escribir a participar en los procesos electorales, y en noviembre de ese mismo año Elvia Carrillo Puerto resultó la primera mexicana electa diputada al Congreso del Estado de Yucatán. En 1947 se amplió al ámbito federal, pero circunscrito a las elecciones municipales. En 1953, con la reforma al artículo 34 constitucional, el derecho al voto se amplía al resto

Peña Molina (2005). *Masa crítica y sistema de cuota: caleidoscopio de los gobiernos subnacionales en México*, ponencia presentada en el III Coloquio de la Red de Estudios de Género del Pacífico Mexicano, Universidad de Colima, marzo.

<sup>6</sup> Dichas entidades fueron Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Sonora y Veracruz.

de los procesos electorales, pero el voto de las mujeres estuvo lejos de convertirlas en elegidas. Las mujeres, junto con otros grupos sociales, se convirtieron en la base electoral de la democracia autoritaria y excluyente que ha caracterizado al país.

Las cuotas de género pretenden ampliar las bases de la representación de la democracia por lo que en México se adoptaron a partir de la recomendación de Beijing de 1995. Las características del sistema de cuotas en México son:

- 1) Se establece un sistema de de cuotas legislativas y no de cuotas constitucionales, ya que están contenidas en leyes electorales y no en la Constitución General (Peschard 2002).
- 2) Se establece un sistema de cuotas de género para candidaturas y no para asegurar una masa crítica en los parlamentos. Esto implica que la legislación sólo obliga a los partidos políticos a presentar listas de candidatas para los puestos de elección popular, pero no garantiza que cierto número de escaños sean realmente ocupados por mujeres.

A partir de diversas modificaciones, el COPIFE ha incorporado disposiciones en el sentido de aumentar las posibilidades de las mujeres para ser electas para cargos de elección popular en el ámbito federal, referido a la Cámara de Diputados y de Senadores. En 1993 la disposición recomendaba a los partidos políticos la promoción de una mayor participación de las mujeres.<sup>7</sup> En 1996 se establece un máximo de 70% para candidaturas de un mismo sexo.<sup>8</sup>

En 2002 las disposiciones se amplían a las listas de representación proporcional y las candidaturas realizadas por coaliciones<sup>9</sup>, al mismo tiem-

<sup>7</sup> 1993: "Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular, (fracción III artículo 175 del COPIFE).

<sup>8</sup> 1996: "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres" (adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5 del COPIFE)

<sup>9</sup> 2002: "De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género" (art. 175a). "Las listas

po que se establecen sanciones en caso de incumplimiento.<sup>10</sup> Se exceptuó de lo anterior, las candidaturas que se hicieran por vía de elección directa.<sup>11</sup>

¿Cómo ocurrió la incorporación de las cuotas de género en las legislaciones electorales estatales? Los estados federales siguieron el esquema de modificaciones legislativas para propiciar la incorporación de las mujeres a puestos de representación. Las diversas legislaciones estatales han incorporado la cuota de género para las elecciones locales, con distinto ritmo y diversas modalidades, como una manera de modernizar la legislación electoral y establecer las mismas condiciones para las elecciones locales que las existentes en las elecciones federales. Los ritmos de la incorporación de la cuota de género en las legislaciones estatales han sido diversos, los años se expresan en el siguiente cuadro:

de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político" (art. 175b).

<sup>10</sup> "1.— Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.

2.— Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes" (art. 175c).

<sup>11</sup> "3.— Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo" (art. 175c).

## CUADRO 4

AÑO DE LA INCORPORACIÓN DEL SISTEMA  
DE CUOTA EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL LOCAL

ENTIDAD FEDERATIVA	AÑO
Baja California Sur	2004
Coahuila	2001
Colima	1999
Durango(*)	2006
Guerrero	1998
Jalisco	2002
Nayarit	NA

(\*) En 2000 se introdujo como recomendación.

NA: No aplica.

Fuente: *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*, fondo Inmujeres-Conacyt, 2004.

En la redacción de los sistemas de cuotas en las legislaciones electorales locales se observa, en general, un seguimiento de las disposiciones del COFIPE, lo cual es parte de la tradición legislativa mexicana, en el sentido de *adoptar* o *armonizar* regionalmente las disposiciones establecidas en el centro. Sin embargo, los procesos desarrollados localmente para la incorporación de los sistemas de cuotas establecieron particularidades en los mismos, los cuales, incluso, aumentaron los diversos tipos de candados que agregan obstáculos a la participación de las mujeres (Ochoa, 2006; Peña, 2006), de esto resulta un agregado a la legislación que no siempre facilita la participación real de las mujeres en puestos de representación proporcional. Las disposiciones específicas sobre las formas en cómo deberán ser asignadas las diputaciones de representación proporcional es una muestra de ello. Además, debe sumarse la falta de aplicación de la cuota de género en candidaturas directas, disposición que se *arrastra* desde la disposición general establecida en el COFIPE. Las candidaturas directas colocan en desventaja a las mujeres, ya que generalmente cuentan con menores posibilidades de acceso a las candidaturas por esta vía.

## CUADRO 5

RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE CUOTA  
EN LOS CÓDIGOS Y LEYES ELECTORALES DE LOS ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA SUR, COLIMA, COAHUILA, DURANGO, JALISCO, GUERRERO Y NAYARIT

CONGRESOS DE LOS ESTADOS	MODALIDAD DEL SISTEMA DE CUOTA
Baja California Sur	La cuota 70/30 solo aplica en candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa (MR). Para proceder a la integración de listas por el principio de representación proporcional (RP) se deberá contar con el registro de candidatos en al menos ocho distritos electorales; para la asignación de diputados/as por este principio, se determina qué candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, de cada partido político o coalición, no obtuvieron la constancia de mayoría y, en orden descendente de acuerdo al porcentaje de votación obtenido, se asigna el número de diputados. Reforma efectuada el 28 de noviembre de 2003.
Colima	Aplica la fórmula 70/30 a la diputación por el principio de mayoría relativa, considerando para el porcentaje la suma total de los candidatos que proponga respecto a los distritos de la entidad; 50% en la lista de aspirantes a la diputación plurinominal y 50% para cada uno de los géneros en las sindicaturas y regidurías, tanto propietarias como suplentes. Reforma efectuada el 30 de agosto de 2005.
Coahuila	La cuota del 70/30 aplica a candidatos por los principios de MR, sean propietarios o suplentes. En caso de que un partido o coalición decida optar sólo por una lista de preferencias para la asignación de diputados por el principio de RP, no podrán registrar por ese principio más de 70% de candidatos de un mismo género (con bloques de tres personas donde una es de sexo distinto), a excepción de aquellos partidos que contemplen una selección democrática de sus candidatos. Contempla sanciones por incumplimiento. Reforma efectuada en el año 2001.
Durango	La reforma de 2000 sólo incluyó una recomendación general a los partidos políticos, en el sentido de procurar una mayor participación de las mujeres a cargos de elección popular. La reforma electoral de 2006 estableció que en la integración de las listas de candidatos de representación proporcional, de cada tres propietarios, uno será de género diferente. Se estableció como sanción la negativa del registro de candidaturas. Se exceptúa las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección interna mediante voto directo.
Jalisco	La ley sólo contempla que en las listas de candidatos por el principio de RP, se integren con un máximo de 70 % de candidatos de un mismo sexo, garantizando la inclusión de un candidato de sexo distinto en cada tres lugares de la lista. En el caso de candidaturas a diputados y municipales de MR, si éstos son electos a través de procesos de elección interna y abierta no se exige la cuota de género. Reforma efectuada en el año 2002.
Guerrero	Garantiza en sus estatutos que, en igualdad de condiciones, las candidaturas a diputados por ambos principios, así como a los cargos edilicios no exceda de 70% para un mismo género, así como la promoción de una mayor participación política de las mujeres. Contempla sanciones por incumplimiento. Reforma efectuada el 13 de febrero de 1998.
Nayarit	No contempla siquiera una recomendación.

Fuente: Códigos o leyes electorales de las entidades federativas.

En Baja California Sur la propuesta del sistema de cuotas fue elaborada por la bancada priista en la X Legislatura del Congreso del Estado en el año 2002. En la iniciativa se contemplaba la inclusión del principio de discriminación positiva para garantizar mayor equidad de género en las listas de candidatos de los partidos políticos. La iniciativa *reproducía* la propuesta de la legislación federal adaptada a las elecciones locales. En el proceso de aprobación sobresalió el cabildeo de las mujeres representantes de distintos partidos políticos (PRI, PAN, PRD, PT y PAS), de la Asociación Política Diversa, de organismos no gubernamentales, como el Centro Mujeres, A. C., de Mujeres en Acción, de la Asociación de Mujeres Profesionistas y de Negocios, de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, e incluso del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer de la Entidad. Fue la confluencia interpartidista de las mujeres, junto con el apoyo de la sociedad civil y la voluntad oficial la que propició la aprobación de la Ley de Cuotas (Peña, 2006).

La disposición del artículo 265 del Código Electoral, en el sentido de que el Instituto Estatal Electoral hará la asignación de diputados por el principio de representación proporcional que corresponda a cada partido político o coalición, a partir de la lista descendente los candidatos que no obtuvieron mayoría relativa, introduce un "candado", ya que generalmente se propone como candidatos a distritos uninominales a varones, y a las mujeres en aquéllos con escasa posibilidad de obtener el triunfo (Peña, 2006).

En Coahuila, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (Reforma Electoral del 2001) reprodujo las disposiciones para los partidos políticos en el sentido de que el registro de candidatos a diputados de mayoría relativa no deberá exceder 70% de un mismo género. La misma disposición opera para el caso de la lista de aspirantes a la diputación de presentación proporcional. Como en la legislación federal, se duplica la excepción de las candidaturas derivadas de procedimientos democráticos de selección de candidatos. Sin embargo, se establece la posibilidad de que el Instituto Electoral local corrija la omisión de los partidos, ya que establece que en el caso de que los partidos políticos no cumplan con las disposiciones, el Instituto tiene la posibilidad de realizar la asignación de diputaciones de representación proporcional al género subrepresentado de acuerdo con el orden de prelación (Varela, 2006).

En Colima, la reforma de 1999 al Código Electoral del estado estableció la obligación de registrar hasta 70% de candidaturas de un mismo

género a cargos de elección popular, por ambos principios, estipulando que el incumplimiento a esta obligación daría lugar a la negativa por parte de la autoridad electoral competente, del registro oficial de candidatos.

La particularidad local se presentó en julio de 2002, cuando una nueva reforma al artículo 49 estableció la obligación de los partidos políticos a registrar hasta 70% de candidaturas de un mismo género, también en "Presidentes municipales, síndicos y regidores de los Ayuntamientos, considerando para el porcentaje la suma total del número de candidatos", además de la disposición de considerar para el porcentaje 70/30 en las candidaturas a la diputación por el principio por mayoría relativa y de representación plurinominal.

Del estado de Colima destaca una última reforma al artículo 49 de este Código Electoral, contenida en el Decreto núm. 245 del 30 de agosto de 2005,<sup>12</sup> que obliga a los partidos políticos a observar 70/30 en las candidaturas a la diputación por el principio de mayoría relativa y 50% en la lista de aspirantes a la diputación plurinominal, al igual que en las sindicaturas y regidurías. Pese a este avance jurídico, el candado del currículum oculto permeó el propósito de esta acción afirmativa implícita en la reforma a este Código Electoral, al seguir operando en la definición del porcentaje 70/30, correspondiente al principio de mayoría relativa, la consideración de tomar la suma total de los candidatos, con lo cual, de nuevo, las candidatas al congreso local experimentaron alguna de las siguientes tres situaciones: ocuparon las suplencias, fueron postuladas por partidos de oposición con reciente y mínima presencia en el estado o bien contendieron en distritos muy competidos, en cuyo contexto se reducían las posibilidades de obtener el triunfo en la jornada electoral (Cervantes, 2007).

En Durango, el Código Electoral incorporó una *cuota de procuración* a partir de una reforma en 2000, ya que la disposición establece que "los partidos políticos tratarán que los candidatos que postule de un mismo género no excedan del 70%" (Art. 31-XIV) (Varela, 2006). Al carecer de sanciones o de mecanismos compensatorios se trata de una cuota de buena voluntad que puede o no ser observada por los partidos políticos.

<sup>12</sup> Decreto núm. 245 por el que se reforman diversos artículos del Código Electoral del Estado de Colima, publicado en *El Estado de Colima*, periódico oficial del Gobierno Constitucional, 31 de agosto de 2005, p. 1310.

La reforma electoral de 2006 ya incluye, de manera más específica, la cuota de género para las candidaturas de representación proporcional así como medidas de sanción para los partidos que la incumplen, incluyendo la pérdida de registro de candidatos.

En Guerrero, la discusión sobre la homologación del Código Estatal Electoral local con el COFIPE se inició desde 1996 dentro del Consejo Estatal Electoral, pero no fue sino hasta 1998 cuando se aprobó la reforma que permitía la homologación de la ley local y la federal. Sin embargo, la reforma de Guerrero colocó a esta legislación a la vanguardia en el país, pues no sólo establecía la cuota de género para las candidaturas de ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), sino que ampliaba la cuota de género a cargos del nivel municipal, ya que incorporó la cuota de género para las regidurías municipales e introdujo sanciones administrativas generales en caso de incumplimiento, aspectos que no serían incorporados por el COFIPE si no hasta 2002. Todo ello se logró gracias a la vinculación del movimiento social de mujeres, diputadas, académicas y militantes de partidos políticos. Posteriormente, la reforma de 2004 incorpora la cuota de género para candidaturas propietarios y suplentes y establece sanciones específicas en caso de incumplimiento (Pont, 2007).

En Jalisco hubo diversas iniciativas para legislar el sistema de cuotas. La primera provino de legisladoras del PRD en 1994 sin que tuviera éxito. En 1995 organismos de la sociedad civil intentaron que la cuota de género se convirtiera en un compromiso ante los candidatos a la gubernatura. Posteriormente, se registraron iniciativas de diversas fracciones partidarias, sin que tuvieran éxito. Como en otros casos, el detonador de la inclusión de la cuota de género en el código local fue la aprobación en el nivel nacional (Ochoa, 2006). La modificación al artículo 30 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, se limitó a prescribir que las listas de candidatos se integrarán con un máximo de 70% de candidatos de un sólo sexo y la inclusión de un candidato de sexo distinto en cada tres lugares de las listas en el caso de representación proporcional. También se *arrastró* la excepción para los casos de las candidaturas de elección directa.

En Nayarit, se realizaron seis reformas a la Ley Electoral del Estado de Nayarit desde 1993,<sup>13</sup> fecha de la incorporación de la cuota de género

<sup>13</sup> 25 de noviembre de 1995, 26 de julio de 1997, 9 septiembre de 1998, 10 octubre 2001, 4 junio 2003 y 2 de octubre de 2004.

en el COFIPE, sin embargo, en ninguna de ellas se ha incorporado la cuota de género. En 2004 se realizó la última reforma, pero tampoco incluyó la incorporación de la cuota de género, aun cuando había sido propuesta por académicas de la entidad. La diputada Obdulia Delgado (PRI), Presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Congreso del Estado (2002-2005) explicó que la cuota de género no se planteó dentro del Congreso por parte de las diputadas, debido a la imposibilidad real de negociarla con los varones (Delgado, 2005). Lo que se incluyó fue un *consejo* para los partidos políticos, ya que establece que los partidos políticos deben “procurar y promover la equidad étnica y de género en las candidaturas a cargos de elección popular” (Pacheco, 2006: 209). Obviamente no se ha cumplido ninguna de las equidades, ni de etnia ni de género.

Derivadas de la forma de incorporación de las cuotas de género a las legislaciones estatales resultan, al menos, cuatro modalidades del sistema de cuotas:

**CUADRO 6**  
**MODALIDAD DE LOS SISTEMAS DE CUOTA**  
**EN LAS LEGISLACIONES ELECTORALES EN MÉXICO**

MODALIDAD	CANDIDATURAS PARA LAS QUE APLICA				INCLUYE SANCIONES	OBSERVACIONES
	CONGRESO ESTATAL		REGIDURÍAS			
	MR	RP	MR	RP		
Completa	x	x	x	x	x	
Restringida	x	x				
Recomendación						Se deja a voluntad de pp
No aplica						No se incluye ninguna disposición

MR: Mayoría relativa; RP: Representación proporcional

Fuente: *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*, Fondo Inmujeres-Conacyt, 2004

Las modalidades del sistema de cuotas en las Entidades Federativas estudiadas son como sigue:

## CUADRO 7

## MODALIDADES DEL SISTEMA DE CUOTAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTUDIADAS

MODALIDAD	CARACTERÍSTICAS	ENTIDADES FEDERATIVAS
Sistema de cuota	Aplica cuota a todas candidaturas, ambos principios y titularidad con sanciones por incumplimiento.	Colima Guerrero
Cuota restringida	Aplica cuota para algún tipo de candidatura, principio y titularidad.	Baja California Sur Coahuila Jalisco Durango
Ninguna	No contempla nada.	Nayarit

Fuente: *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*, financiado por el Fondo Inmujeres-Conacyt, 2004.

## CUADRO 8

## EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS EN EL COFIPE

## Y LA INCORPORACIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS EN LOS ESTADOS FEDERALES

Año	Disposición del COFIPE	Estados que modificaron
1993	Art. 175-III: Obliga a los partidos políticos a postular mujeres a cargos de elección popular en términos de sus documentos internos.	1998: Guerrero
1996	Art. 5°. -XXII (transitorio) Obliga a los partidos políticos nacionales a postular al 70% para un mismo género en candidaturas a diputados y senadores.	1999: Colima 2000: Durango 2001: Coahuila
2002	Art. 175a. Obliga a postular a 70% de candidaturas a senadores y diputados propietarios Art. 175b: Obliga a postular candidaturas de género distinto en listas de representación proporcional Art. 175c: Se incluyen la negativa de registro de candidaturas en caso de incumplimiento Art. 175c: Se exceptúan las candidaturas directas	2002: Colima, Jalisco  2004: Baja California Sur Guerrero 2005: Colima 2006: Durango

Fuente: IFE. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 1993, 1996, 2002, México y *Leyes Electorales de Baja California Sur* (2004), *Coahuila* (2002), *Colima* (2005), *Durango* (2000), *Jalisco* (2002) y *Guerrero* (1998 y 2004).

A pesar de que, en general, puede afirmarse que las legislaciones estatales incorporaron las disposiciones referidas al sistema de cuotas con base en el COFIPE, la forma particular en que ello ocurrió tiene que ver con el momento en que las legislaturas estatales realizan la incorporación, ya que el propio COFIPE pasó de una mera recomendación a los partidos políticos en 1996 a un sistema de cuotas más estructurado en 2002. Esa

evolución no se observa en las legislaturas estatales, con la excepción de Guerrero (quien realizó una modificación en 1998), y Colima (en julio de 1999). Posteriormente, ambos estados actualizaron su legislación electoral para armonizarla con las reformas al COFIPE de 2002. Salvo esa situación, el resto de legislaturas realizó una sola modificación, la cual, no siempre, correspondió al nivel de evolución del COFIPE. El siguiente cuadro da cuenta de las disposiciones del COFIPE y la modificación de los Estados.

### IMPACTO DE LAS CUOTAS DE GÉNERO EN EL ACCESO DE LAS MUJERES A LOS CONGRESOS LOCALES

En un primer momento, el establecimiento de las cuotas de género logra impactar la composición de los congresos locales, ya que, en general, establecen mayores posibilidades para que las mujeres puedan tener acceso a los puestos de elección popular, al menos instalan un nuevo imaginario de participación política. Los datos relativos a la composición de los congresos posteriores al establecimiento de la cuota de género arrojan resultados que duplican, o al menos, aumentan el número de diputadas existentes antes de su establecimiento.

CUADRO 9

PORCENTAJE DE DIPUTADAS ANTES Y DESPUÉS DEL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE CUOTAS

ENTIDAD FEDERATIVA	AÑO INCLUSIÓN DE LA CUOTA	PORCENTAJE DIPUTADAS ANTES DE LA CUOTA	PORCENTAJE DE DIPUTADAS DESPUÉS DE LA CUOTA	MASA CRÍTICA TIPO DE GRUPO
Baja Cfa. Sur	2004	28.5 %	38.0 %	Muy inclinado
Colima	1999	12.0 %	24.0 %	Muy inclinado
Coahuila	2001	11.4.0 %	8.6 %	Muy sesgado
Durango (*)	2000	4.0 %	8.0 %	Muy sesgado
Guerrero	1998	12.0 %	21.0 %	Inclinado
Jalisco	2002	7.5 %	15.0 %	Sesgado
Nayarit	Sin cuota	13.3 %	26.6 %	Inclinado

(\*) En el caso de Durango se incluye el análisis de la reforma de 2000, que estableció la recomendación a los partidos políticos de incluir mujeres en las candidaturas, ya que la reforma de 2006 no se ha aplicado.

Fuente: *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* financiado por el Fondo Inmujeres-Conacyt, 2004.

Si bien se observa un aumento de diputadas en los congresos locales después del establecimiento de la cuota de género, no siempre es posible atribuirlo en su totalidad al sistema de cuotas. Más bien, se trata de una conjunción de factores (entre los que se cuenta el sistema de cuotas), la que da por resultado el aumento de mujeres en los Congresos. Un caso ilustrativo de lo anterior es el impacto *indirecto* de la cuota de género en Colima, ya que el aumento del número de mujeres diputadas se debió al efecto *cascada*, derivado del ascenso de las suplentes a la posición de propietarias, debido a la promoción de los diputados propietarios a otras candidaturas o puestos políticos considerados de mayor envergadura (Cervantes, 2006). Por ello, a partir del cumplimiento de la cuota que abre la posibilidad de que las mujeres figuren por lo menos en las suplencias, el género femenino incrementó su participación en el Congreso. En estos casos, las mujeres pudieron tener acceso a las diputaciones, en virtud de su posición como suplentes y a que los propietarios optaron por dejar la diputación en aras de un cargo público que les significaba mayor prestigio en su trayectoria política.

El caso paradójico, sin embargo, es Nayarit, ya que, no obstante no contar con legislación de cuota, ha visto incrementado el número de mujeres legisladoras.

CUADRO 10

NAYARIT. PORCENTAJE DE DIPUTADAS EN EL CONGRESO LOCAL. 1993-2008

LEGISLATURA	% DE DIPUTADAS
XXIV (1993-1996)	6.6
XXV (1996-1999)	10.0
XVI (1999-2002)	13.3
XXVII (2002-2005)	16.6
XXVIII (2005-2008)	26.6

Fuente: Congreso Estatal del Estado de Nayarit y Torres, Miriam. 2005. "Participación política de las mujeres en el Poder Legislativo del Estado de Nayarit, 1972 a 2005", ponencia presentada en el el III Coloquio Nacional de la Red de Estudios de Género del Pacífico Mexicano, Colima, Colima, 18 y 19 de marzo.

A partir del caso Nayarit, debemos preguntarnos si el mayor acceso de las mujeres es resultado del establecimiento de las cuotas o corresponde a procesos sociales que hoy se instalan en la sociedad, en la dinámica de los partidos políticos y en la mayor presencia de mujeres en la política partidaria. Por ejemplo, en ocasiones, los partidos políticos prefieren

proponer candidaturas de mujeres con apoyo social en aquellos distritos donde los candidatos varones podrían perder la elección. En ningún caso es una concesión a mujeres, sino que, en estos supuestos, son posiciones ganadas por la participación de las mujeres en la lucha social,<sup>14</sup> lo que hablaría de una manera *social* de tener acceso a las candidaturas, en un momento donde los partidos políticos no pueden establecer candidaturas verticales. En estas situaciones, las candidaturas de mujeres devuelven a los partidos políticos aquellos distritos electorales que se consideraban perdidos de haber continuado la designación vertical de candidatos.<sup>15</sup> También, postular mujeres como candidatas otorga a los partidos mayor prestigio y legitimidad entre la ciudadanía, por lo que puede actuar como ampliación de la base política para esa elección.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS CONGRESOS LOCALES

¿Cómo han participado las mujeres en los congresos estatales? Una visión general de la actuación de las mujeres en los congresos locales, revela que, al menos, en las siete entidades federativas, la participación de las mujeres en los congresos estatales se realizó en comisiones cuya temática tradicionalmente considerada como *propia de su sexo*, comisiones vinculadas al bienestar y la familia, a la educación y el cuidado del medio ambiente; a comisiones a las cuales se les asigna poca importancia (como la Comisión de Protocolo y Condecoraciones) y, una vez que estuvieron formadas, a las Comisiones de Equidad de Género. Sin duda, el número de mujeres en cada legislatura, el partido mayoritario en cada caso, el sexo de quienes coordinan las fracciones parlamentarias, las características del presidente del Congreso, así como la propia preferencia de las mujeres por temáticas consideradas más cercanas, afines a sus prácticas, etcétera. establecen condiciones para la participación de las mujeres en un determinado número de comisiones y el contenido de éstas.

<sup>14</sup> De esta manera se entiende la mayor presencia de mujeres en las candidaturas de Nayarit en la elección local de 2005.

<sup>15</sup> El caso de BCS con la candidatura de una mujer que ganó un distrito electoral en Cabo San Lucas.

## CUADRO 11

## COMISIONES PRESIDIDAS POR HOMBRES Y MUJERES EN LOS CONGRESOS LOCALES

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL DE COMISIONES	PRESIDIDAS POR HOMBRES	PRESIDIDAS POR MUJERES
Baja California Sur X (2002-2005)	20	14	6
Coahuila LVII Legislatura	26	23	3
Colima LIV Legislatura	25	19	6
Durango	24	21	3
Guerrero LVII (2003-2005)	26	22	4
Jalisco* LVIII (2007-2009)	36	34	2
Nayarit XXVII (2002-2005)	25	21	4

\* Comités, no comisiones.

Fuente: *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*, Fondo Inmujeres-Conacyt, 2004.

Como ya se indicó, la participación de las mujeres en comisiones cuyas temáticas son concebidas *femeninas por naturaleza*, no siempre puede ser considerada una forma de discriminación originada en el Congreso que tienda a excluir a las mujeres de temáticas de mayor importancia y peso político. Se trata de una discriminación cuyo origen se encuentra antes de la llegada de las mujeres al poder Legislativo, a la reproducción de estereotipos que asigna a las mujeres trabajos que se considera que tienen una mayor carga social y, al mismo tiempo, acumulan menor poder (Lovenduski y Azza Karam, 2005) y por eso les corresponden, al mismo tiempo que las mujeres prefieren participar en comisiones en las que se encuentran más cómodas, debido a que esas temáticas les resultan más familiares.

Más allá de los números sin embargo, en el estado de Coahuila las mujeres no han participado en las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y Fomento Agropecuario. En Nayarit nunca han presidido las comisiones de Gobernación, Hacienda y Cuenta Pública ni suspensión o desaparición de Ayuntamientos. En Baja California Sur, sólo una vez han presidido las comisiones de Asuntos Legislativos, Contaduría Mayor de Hacienda, Comerciales y Turísticos y Comunicaciones y Transportes. En Guerrero solo han participado una vez en la Comisión de Vigilancia, Evaluación y Auditoría y en la Comisión de Estudios

Constitucionales. En cuarenta años de presencia femenina en la Cámara Local de Colima, las comisiones que han presidido las diputadas colimenses por una sola ocasión son las de: Poderes, Educación Pública, Justicia, Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, Responsabilidades, Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, mas nunca han llegado a presidir la Comisión de Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Rural, Fomento Pesquero y Peticiones.

Las acciones legislativas realizadas por las mujeres, en el período estudiado, se sintetizan en:

1. Propuestas de institucionalización de la temática de género a través de impulsar instancias específicas de gobierno que ejecuten políticas estatales: institutos de la mujer estatales y municipales, instancias parecidas o programas de la mujer.
2. Establecimiento de normatividades tendientes a prevenir la violencia de género y establecer acciones públicas de atención a esta temática, tanto en el ámbito de acompañamiento a víctimas del delito como al establecimiento de instancias penales especializadas.
3. Actualización de normas en temáticas sensibles al género, como los códigos penales y civiles, disposiciones de salud y defensa de los derechos humanos de las mujeres.
4. Normas contra la discriminación de género.
5. Normas de protección a las mujeres a través de establecer marcos de derechos humanos.

Ello da cuenta de la necesidad de las mujeres diputadas de actuar en campos donde es urgente establecer acciones de protección y salvaguarda de condiciones mínimas de las mujeres. Este es el caso de la normatividad relacionada con la violencia de género, ya que prácticamente en todos los congresos estatales, la principal acción de las mujeres diputadas se refirió a esta temática. Los resultados han sido diversos: normatividades con mayores o menores sanciones, con diversos grados de eficacia, pero lo significativo es la apertura de una temática nueva, referida a la protección de las mujeres en cuanto tal, aspecto al que habían sido insensibles los diputados varones.

## CUADRO 12

PRINCIPALES TEMAS DE LA AGENDA DE GÉNERO POR PERÍODO LEGISLATIVO Y  
NÚMERO DE ACCIONES EN LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS LOCALES.

ESTADO	INSTITUCIONALIZACIÓN PERSPECTIVA GÉNERO	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER
Baja California Sur	1999/2002 (2) 2002/2005 (1) 2005/2008 (2)	2002/2005 (1) 2005/2008 (1)	1999/2002 (1)
Coahuila	2000/2002 (1)	2000/2002 (1)	2003/2005 (2)
Colima	1997-2000 (2) 2000-2003 (1) 2003-2006 (2)	1997-2000 (4) 2003-2006 (3) 2006-2009 (1)	
Durango	1998-2001 (1) 2004-2007 (1)	1998-2001 (1)	2001-2004(2) 2004-2007 (1)
Jalisco	2001-2004 (1)	2001-2004 (1)	
Guerrero	1996/1999 (1)	1996/1999 (1) 1999/2002 (2)	1999/2002(2)
Nayarit	2002/2005 (1)	2002/2005 (1)	2005/2008 (1)

Fuente: *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*, Fondo Inmujeres-Conacyt, 2004.

La institucionalización de la perspectiva de género ha requerido establecer nuevas prácticas dentro de la administración pública a fin de garantizar que el establecimiento de una Secretaría de la Mujer, instituto o programa no se convierta en una instancia más de gobierno. Sin embargo, para lograr la aprobación, las mujeres diputadas han tenido que circunscribir la propuesta a la necesidad de establecer políticas públicas que tiendan a lograr la equidad de género.

En el caso de la normatividad sobre la violencia familiar, la normatividad específica deja de tener vigencia real si al mismo tiempo quedan intactos los códigos penales y civiles. De ahí que las diputadas hayan tenido que desplegar nuevas acciones con la finalidad de levantar, en la agenda legislativa, los puntos de acuerdo necesarios para la modificación de las leyes secundarias. Ello en estrecha relación con la legislación referida a la protección de las víctimas. Prácticamente éstas son las acciones realizadas por las diputadas en el período estudiado.

## LA ADMINISTRACIÓN PARTIDISTA DE LA CUOTA DE GÉNERO

Son los partidos políticos los que aplican la cuota de género en cada elección local, por lo que las disposiciones relacionadas con el establecimiento

de la cuota experimentan un proceso de apropiación por los grupos políticos actuantes en el interior de los partidos en cada circunstancia electoral. La ley de cuotas se convierte en una disposición que rompe el monopolio del poder masculino y las alianzas establecidas por los varones de los partidos políticos. Sin embargo, la falta de disposiciones específicas de las legislaciones electorales da por resultado el acatamiento de la legislación de cuotas a través de la administración partidista/masculino, lo que provoca la postulación de candidaturas de mujeres en lugares que no siempre favorecen su acceso real a los congresos. Por ejemplo, es más probable que los partidos políticos propongan mujeres candidatas como suplentes que como propietarias en distritos con menores posibilidades de triunfo, que en aquellas que pueden ser realmente obtenidos por los partidos políticos y en distritos de menor importancia.

El siguiente cuadro muestra la postulación de candidaturas de hombres y mujeres en elecciones recientes, en los estados estudiados.

CUADRO 13

## CANDIDATURAS DE MUJERES A DIPUTACIONES DE MAYORÍA

## RELATIVA A LOS CONGRESOS LOCALES PROPUESTAS

## POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS EN ELECCIONES RECIENTES

ESTADO Y AÑO DE LA ELECCIÓN	PAN %			PRI %			PRD %		
	Total	P	S	Total	P	S	Total	P	S
Baja California Sur (2005)	37.5	18	18	37.5	15	21	34.3	15	12
Coahuila (2005)	10	25	75	22.5	10	12.5	42.5	15	27.5
Colima (2006)	50	5	11	37.5	2	10	37.5	3	9
Durango (2004)	33	10	23.3	6.6	0	6.6	30*	6.6	23.3
Guerrero (2002)	54	27	27	33	11	22	92.2	53.8	38.4
Jalisco	15	2.5	12.5	35	2.5	32.5	17.5	0	17.5
Nayarit (2005)	33.3	16.6	16.6	50	11	38.8	16.6	5.5	11

\* En Durango, la participación del PRD se da dentro de la coalición *Todos por Durango*, integrada por el Partido de Trabajo (PT) y el Partido de Convergencia Democrática (PCD).

Fuente: *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*, Fondo Inmujeres-Conacyt, 2004.

El PRI propone 50% de las candidaturas para mujeres, sin embargo, la disposición de 50/50 de sus estatutos internos son cumplidos en las suplencias. El resto de los partidos políticos no rebasa 30% de candidaturas para mujeres, lo cual indica que 30% se ha convertido en un techo para las candidaturas de las mujeres y no en un piso desde el cual podrían construir una masa crítica en los Congresos.

Además de los propios candados existentes en las legislaciones, las lógicas de los procesos partidarios internos de selección de candidatos provoca que, en la práctica, se tienda a seleccionar mujeres que puedan ser más fácilmente dominadas o al menos que su actuación como diputadas obedezca más a las decisiones del partido político y no a decisiones del ámbito de autonomía de las mujeres. De ahí que la aplicación real de la cuota de género transite por las prácticas autoritarias de los partidos políticos.

## CONCLUSIONES:

### EL IMPACTO DEL SISTEMA DE CUOTAS EN LAS REGIONES

Las premisas para evaluar los sistemas de cuota deben tomar en cuenta las condiciones reales en que las mujeres tienen acceso a los puestos de elección popular. En particular, el hecho de que el acceso ocurre a través de los partidos políticos, sugiere que se generen fidelidades partidarias por parte de las mujeres que acceden a los distintos puestos y no reconocimientos de género, por el mero dato de tener cuerpo de mujer. A su vez, la heterogeneidad de las mujeres hace difícil centrar la atención en algo que pudiera identificar una homogeneidad. Otro aspecto lo constituye la necesaria relación entre el movimiento organizado de mujeres y las mujeres que tienen acceso a los puestos de representación en cada lugar y tiempo.

En las entidades federativas estudiadas se observan las siguientes consecuencias de la implementación de la cuota de género:

En primer lugar ocurre un efecto de ampliación del acceso de las mujeres a las instancias de representación, aun cuando esto haya ocurrido a través de candidaturas suplentes o de los distritos más pobres de las entidades. En todo caso, la existencia de la cuota genera un imaginario que permite a las mujeres pensar en la existencia de posibilidades reales para acceder a los congresos y, al mismo tiempo, provoca que en

el interior de los partidos, los varones tomen en cuenta a las mujeres en el momento de administrar las candidaturas entre los grupos internos del partido.

En segundo lugar se observa un efecto de mayor presencia de mujeres en las comisiones parlamentarias de importancia, aun cuando ese efecto ocurre en aquellas comisiones signadas tradicionalmente a las mujeres. A partir de este "encasillamiento involuntario" ocurrido desde fuera de ellas, las mujeres amplían su campo de participación a otras comisiones. Se observa una mayor presencia de mujeres en las comisiones parlamentarias de importancia, aun cuando sigue predominando la práctica de asignar las tradicionalmente vinculadas a la extensión de los roles femeninos. Sin embargo, y pese a que ésta ocurre la mayoría de las veces sin la intervención de las diputadas en la toma de decisiones sobre su pertenencia o no a dichas comisiones, las legisladoras locales amplían poco a poco su campo de acción y de participación activa en otras comisiones.

En tercer lugar ocurre un aumento de la actividad legislativa protagonizada por mujeres, lo cual es una consecuencia del aumento del número de mujeres en cada legislatura y de la necesidad de impulsar iniciativas a partir de los enfoques de género. La familiarización de las mujeres diputadas con la actividad legislativa provoca un mayor protagonismo que se distancia de la mera presencia de número y se acerca a una práctica deliberativa, capaz de liderar y cabildear puntos de acuerdo, iniciativas de ley y decretos con proyecto de reforma.

En cuarto lugar se observa una mayor incorporación de temáticas vinculadas a mujeres en la agenda legislativa. Ello ocurre porque la perspectiva de género deja de pertenecer sólo a la Comisión de Equidad y Género e impacta el resto de las actividades legislativas. Aunque ello ocurra incipientemente, el resto de comisiones cada vez están más presionadas para incorporar dicha perspectiva al legislar.

En quinto lugar se extiende el principio de aplicación de cuotas a diversas instancias, como es el caso de la ampliación del sistema de cuotas en la designación de consejeros estatales electorales y en la modificación de las leyes municipales para incorporar cuotas en otros cargos de elección popular, como las regidurías y sindicaturas.

En sexto lugar se generan modelos identitarios positivos para las mujeres, ya que las acciones desarrolladas por éstas se van convirtiendo en pautas de actuación de las mujeres en el ámbito público, lo que a su vez

tiende a aumentar la orientación de las acciones encaminadas a fortalecer a las mujeres en el ámbito público como en el ámbito privado.

En séptimo lugar ocurre una ampliación de la gama de derechos de las mujeres en dimensiones diversas, que genera efectos reales en la ampliación de la ciudadanía de las mujeres al garantizar derechos que ya les correspondían, al establecer procedimientos para hacer realidad derechos pretendidamente universales y la posibilidad de ejercer presión para su cumplimiento.

En octavo lugar, en algunos casos, se registra una ampliación en el espacio de poder entre las diputadas y del movimiento social de las mujeres, cuando ambos mantienen lazos de cooperación en acciones específicas.

A su vez, las limitaciones de la aplicación del sistema de cuotas en los congresos estudiados se pueden hacer residir en cuatro ámbitos:

- 1) Las que surgen de la Ley —30% de diferente género—, ya que no se trata de una distribución proporcional de acuerdo al peso real que tienen las mujeres en la sociedad.
- 2) Las que surgen de la interpretación de la Ley, ya que la cuota se cumple como un requisito para participar en el proceso electoral por parte de los partidos, los que la asumen como tope máximo.
- 3) Las que surgen por la aplicación por parte de los partidos políticos, ya que las mujeres son electas dentro de las dinámicas cupulares de los grupos que controlan los partidos políticos, restando autonomía a las mujeres.
- 4) Las que surgen por la dependencia de la Ley en el tipo de sistema electoral, ya que el acceso real de las mujeres está dado por el sistema de elección que se mantenga, ya sea de apertura de listas o de listas cerradas en procesos proporcionales o uninominales.

La lectura sobre las Leyes de cuotas en los sistemas regionales es diversa. Por una parte, las cuotas permiten un acceso más igualitario a la representación de las mujeres, pero por otra, se trata de un mecanismo que es apropiado dentro de las prácticas autoritarias de los partidos políticos y, en general, dentro de la cultura de subordinación-sumisión en que las mujeres somos socializadas. Aun si se acepta como positiva la disposición de posibilitar un acceso más igualitario de hombres y mujeres, se puede discutir sobre las posibilidades de representación “de

las mujeres", tomando en cuenta el hecho que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo.

La incorporación de la Ley de cuotas en las legislaciones estatales estuvo vinculada a los espacios abiertos por el movimiento de mujeres en vinculación con coyunturas de los sistemas políticos estatales y, sobre todo, a las modificaciones que tuvo que realizar el Estado mexicano para lograr incorporar a mujeres que habían sido excluidas del sistema de representación. La forma como quedó estipulado el acceso a partir de las cuotas refleja la mayor o menor presencia del movimiento de mujeres en los contextos regionales. La heterogeneidad de los "sistemas de cuotas" convierte este mecanismo en un sistema complejo con alcances diferentes para el acceso de las mujeres a los órdenes de gobierno.

De lo anterior se deduce que 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, cuenta con una estructura burocrática organizacional que se traduce en reglas estrictas para el partido y una amplia base de mujeres organizadas.

Una conclusión, es particularmente relevante por lo que atañe a la cuota, es que tanto el sistema electoral como los partidos políticos, no el electorado, los que determinan la posibilidad real de que las mujeres sean electas, más aún, sólo aquellos que presenten mayor competencia y competitividad electoral. Queda claro que las mujeres, en política, deben capacitarse y participar de manera más decidida en los procesos de reforma a las legislaciones electorales estatales, 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 de 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, como ha quedado demostrado en las elecciones estatales y locales. 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.

Como se desprende de lo planteado hasta aquí, la efectividad de un sistema de cuota trasciende el carácter de obligatoriedad contemplado en la legislación electoral; dicho de otra forma, es condición "necesaria" pero no suficiente para garantizar un incremento significativo en el número de mujeres electas para el parlamento. Aunado a este hecho se encuentra otro elemento implícito en la justificación para la inclusión de un sistema de cuotas, la premisa de que un mayor número de congresistas mujeres *marcan la diferencia* por el tipo de acciones afirmativas que tienden a impulsar y defender.

Pero, ¿cómo se marca la diferencia? Las respuestas a esta interrogante tienen que ver, entre otras cosas, con otro supuesto ampliamente discutido y, al parecer, empíricamente probado: en las asambleas legislativas y parlamentos donde hay mujeres, los intereses de las mujeres son considerados, discutidos y legislados. ¿Qué significa esto? Que no es factible que dichos intereses sean representados en asambleas donde estén ausentes las mujeres.

En síntesis, no se trata sólo de que las disposiciones de cuotas permitan mayor acceso de mujeres a los parlamentos, sino de que desde ese lugar se legisle a fin de ampliar la ciudadanía a las mujeres y se transformen las condiciones en que viven. Ello ocurrirá en la medida en que las acciones de las diputadas se vinculen con el movimiento de mujeres dentro de un proceso de toma de conciencia individual y colectiva.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAREIRO, LINE; OSCAR LÓPEZ, CLYDE SOTO Y LILIAN SOTO (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, serie Mujer y Desarrollo, núm. 54, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago: ONU/CEPAL.
- BIRD, KAREN (2003). "The Political Representation of Women and Ethnic Minorities" en *Established Democracies*, Ontario: McMaster University, Department of Political Science, Hamilton.
- DAHLERUP, DRUDE (2002). *Quotas; A Jump to Equality? The Need for International Comparisons of the Use of Electoral Quotas to Obtain Equal Political Citizenship for Women*, Jakarta: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

- DELGADO DELGADO, OBDULIA (2005). *Entrevista a diputada de la XXVII Legislatura del estado de Nayarit*, 11 de agosto, Tepic, Nayarit (autoras Leticia de la Paz Aguiar y Adalilia León).
- HANNA, PITKIN (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LOVENDUSKI, JONI Y AZZA KARAM (2005). "Mujeres en el parlamento. Estrategias para marcar la diferencia", en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington, (editoras de la edición en español, 2002) Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Desarrollo de la Mujer (<http://www.idea.int/publications/wip/es.cfm>).
- OCHOA, CANDELARIA (2006). "Los candados de la Ley de Cuotas para la representación femenina en el Congreso de Jalisco", en *La cuota de género en México y su impacto en los congresos estatales. Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Guerrero y Nayarit*, Lourdes Pacheco (coord.), Tepic: Universidad Autónoma de Nayarit.
- ORTNER, SHERRY (2006). "Entonces, ¿es la mujer al hombre lo que la naturaleza a la cultura?", entrevista de Sergio Daniel López y Lydia Rodríguez Cuevas, en AIBR, *Revista de Antropología Iberoamericana*, ed. electrónica, vol. 1, núm. 1. enero-febrero ([www.aibr.or](http://www.aibr.or)).
- PEÑA, BLANCA OLIVIA (2003). *¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México: UABCS, Plaza y Valdez.
- (2006). "Sistema de cuota y masa crítica en el Congreso del Estado de Baja California Sur", en *La cuota de género en México y su impacto en los congresos estatales. Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Guerrero y Nayarit*, Lourdes Pacheco, (coord.), Tepic: Universidad Autónoma de Nayarit.
- PESCHARD, JACQUELINE (2002). "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General", en *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, serie Manuales, Estocolmo: Internacional IDEA.
- PITKIN, HANNA (1985). *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SÁNCHEZ OLVERA, ALMA (2004). *El feminismo en la construcción de la ciudadanía de las mujeres en México*, México: UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán.