

RUTH  
ZAVALETA  
SALGADO

24

LETRAS LIBRES  
ABRIL 2014



# CUOTAS DE GÉNERO: una medida necesaria

Las cuotas electorales de género han ido de las buenas intenciones a la obligación constitucional. Implementarlas no ha estado libre de polémicas, pero los números demuestran que sí han propiciado una mayor participación política de las mujeres. En este ensayo se explica por qué nuestro sistema político aún requiere de esta medida.

En *La idea de la justicia*, Amartya Sen señaló que “nuestras creencias locales son fuertes y difíciles de superar y por ello ha habido un firme rechazo a ver que hay una real inequidad en la forma en que las mujeres son tratadas en nuestra sociedad”. Debido a este rechazo es que, particularmente en México, ha sido tan áspero el camino para transformar las normas jurídicas, a fin de permitir la participación política de las mujeres.

Los cambios constitucionales publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 14 de febrero incluyeron una reforma al artículo 41 que podría llegar a ser un parateguas no solo en lo referente a la participación de mujeres en cargos de representación popular sino en la cultura de la igualdad de género. De acuerdo con esta reforma, los partidos políticos tendrán que asegurar la paridad entre los géneros (50% mujeres y 50% hombres) al momento de presentar candidaturas a legisladores federales y locales. A más tardar el 30 de abril de este año el Congreso de la Unión deberá expedir las reglas que garanticen el cumplimiento de la determinación.

Llegar a este punto no ha sido una tarea sencilla. Las cuotas de género son una medida no exenta de controversias. El siguiente texto busca fundamentar por qué son necesarias en nuestro sistema político y cuál ha sido el accidentado trayecto en busca de una mayor equidad participativa entre hombres y mujeres.

## EL SINUOSO CAMINO HACIA LA PARIDAD

Aun cuando, el 24 de agosto de 1952, el Estado mexicano había firmado el “Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor”, hubo que esperar más de un año para que, el 17 de octubre de 1953, reconociera a las mujeres su calidad de ciudadanas y el derecho al voto activo. Este último derecho fue un logro mayúsculo, pero acotado. Las sufragistas habían alcanzado su objetivo pero tuvieron que pasar otros cuarenta años para que el ímpetu de esta lucha por el voto se transformara en la búsqueda por espacios de participación política.

Los primeros intentos normativos para lograr esta participación se plasmaron en dos reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). La reforma del 24 de septiembre 1993 estableció en el artículo 175, fracción III, que 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”. A su vez, la reforma del 22 de noviembre de 1996, plasmada en el artículo 5, fracción XXII, determinó que los “partidos políticos nacionales *considerarán* en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70% para un mismo género. Asimismo *promoverán* la mayor participación política de las mujeres (las cursivas de ambas citas son mías)”. Como era de esperarse, los partidos políticos *promovieron* poco la participación de las mujeres<sup>1</sup> y no *consideraron* urgentes las “recomendaciones” de la ley electoral.

1 A pesar de que la reforma de 1993 al Cofipe no establecía un claro mandato para que las mujeres fueran postuladas como candidatas, la LVI Legislatura del Congreso de la Unión tuvo un ligero incremento en el número de curules ocupadas por mujeres, ya que pasó

En este periodo, merece una mención aparte la labor de la LV Legislatura del Congreso de Coahuila (2000-2002) que en 2001 modificó la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del estado para hacer obligatorio que no más del 70% de candidatos a diputados de mayoría relativa —entre propietarios y suplentes— perteneciera a un mismo género.<sup>2</sup> Otorgar ese carácter de ley a la participación de las mujeres le valió al Congreso coahuilense, y al entonces gobernador Enrique Martínez y Martínez, que el Partido Acción Nacional promoviera una acción de inconstitucionalidad. Los argumentos presentados por Luis Felipe Bravo Mena, entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, para declarar inconstitucionales las cuotas de género son los mismos que, a lo largo de los años, se han esgrimido en contra de esta acción afirmativa<sup>3</sup>

» “Tanto hombres como mujeres tienen derecho a participar en una contienda electoral en igualdad de circunstancias jurídicamente hablando, es decir, con los mismos derechos y obligaciones.” Al momento en que la legislación electoral local “establece que los partidos políticos tienen que registrar un determinado porcentaje, se aleja con meridiana claridad del precepto que consagra la igualdad entre el hombre y la mujer en nuestra Carta Magna”, en su artículo 4.

» Disposiciones de ese tipo violan la vida interna de los partidos políticos.

» El sistema de cuotas fomenta la verdadera discriminación, “ya que de no ser por dicha obligatoriedad, el género de marras no participaría con ese o cualquier porcentaje representativo”.

» Las cuotas “hacen desigual lo que es igual, y pueden llegar a restringir y limitar los derechos de personas que pueden aportar mucho al municipio, al estado, a la patria y en beneficio de personas no aptas o no capaces para tales empresas”.

En su sentencia publicada en el *Diario Oficial* el 18 de marzo de 2002, la Suprema Corte de Justicia no declaró inconstitucionales las cuotas de género pero fue morosa y poco clara en su fundamentación.<sup>4</sup> Tres meses más tarde, el 24 de junio de 2002, quedó finalmente consignada en el Cofipe la obligatoriedad de cumplir con cuotas electorales de género a nivel federal. El Código estableció en su artículo 175-A que “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 se incluirá más

de 8 a 14% en la Cámara de Diputados y de 4 a 13% en la de Senadores (María Macarita Elizondo Gasperín, “Cuota de género. La equiparación es una necesidad impostergable”, disponible en línea: <http://genero.ife.org.mx/docs/igualdad-cuota-genero.pdf>).

2 Aunque se dejaba abierta la posibilidad de que los partidos políticos no pudieran cumplir con la cuota de género.

3 De acuerdo con Marta Suplicy en “*Ações afirmativas e novas paradigmas nas esferas de poder*” (1996), las acciones afirmativas son estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades, por medio de medidas que compensen o corrijan las discriminaciones resultantes de prácticas o sistemas sociales. Tienen carácter temporal, están justificadas por la existencia de la discriminación secular contra grupos de personas.

4 En esa misma sentencia los ministros Juan N. Silva Meza y Humberto Román Palacios emitieron un voto en particular para disentir del criterio mayoritario. Para ellos los artículos impugnados por el PAN integraban “todo un sistema de lo que se llama el impulso a la equidad de género” y consideraron que el contenido de esos preceptos “sí imponían una cuota de género como obligatorio para impulsar la participación de un género”, lo cual, en ese entonces, no tenía apoyo constitucional.

del 70% de candidatos propietarios de un mismo género” y el artículo 175-B determinó que “las listas 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”.

A primera vista, parecía que la reforma nacía con dientes. Contemplaba, por ejemplo, sanciones que iban desde amonestar de manera pública al partido hasta negar el registro de sus listas de candidatos. Desafortunadamente, los vacíos que todavía presentaba fueron aprovechados para postular a mujeres solo como candidatas suplentes, o bien, colocarlas en los últimos lugares de las listas plurinominales.

Tuvieron que pasar seis años más para que una nueva reforma al Cofipe cerrara esa laguna legal. En 2008, una nueva modificación contemplaba que:

- 1) De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, deberán integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
- 2) Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. [Art. 219]

Y, en lo referente a las listas de representación proporcional, el artículo 220 establecía que “se integrarán por segmentos de cinco candidaturas” y que en cada uno de los segmentos de cada lista habría “dos candidaturas de género distinto, de manera alternada”.

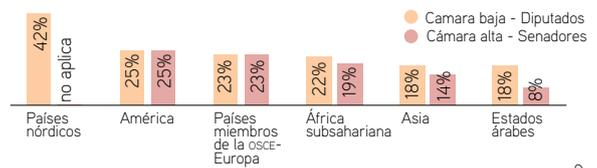
En esa ocasión las nuevas reformas llevaban consigo no una sino dos manzanas envenenadas. En primer lugar, la ley no obligaba a que tanto la titularidad como la suplencia de cada una de las candidaturas fueran ocupadas por personas del mismo sexo. Esta omisión dio pie a un penoso capítulo en la historia de las cuotas electorales de género en nuestro país: el caso de *las juanitas*,<sup>5</sup> cuando en la primera sesión ordinaria de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012) ocho diputadas solicitaron licencia para separarse de su cargo y de forma inmediata, en siete de los casos, los suplentes varones tomaron sus lugares.

Por otra parte, la prevención contenida en el artículo 219 de exceptuar las cuotas de género en las candidaturas de mayoría relativa—a favor de un proceso democrático de elección—dio un margen preocupantemente discrecional a las élites políticas. Ante esta situación un importante grupo de defensoras de los derechos de las mujeres interpuso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El 30 de noviembre de 2011, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia favorable a las demandantes y exigió que, en el proceso electoral federal de 2012, cada partido político registrara “hasta 120 fórmulas para diputados y 26 para senadores del mismo género por

5 El término hace referencia a la renuncia de Rafael Acosta Ángeles, alias *Juanito*, a su cargo como jefe delegacional electo en Iztapalapa a favor de Clara Brugada en las elecciones del año 2009.

## Porcentaje de escaños por región en el mundo

Fuente: Women in National Parliaments, consultado el 24 de febrero de 2014.



## Cámara de Diputados

Periodo	Legislatura	Total	Hombres	Mujeres	% de mujeres	Reformas cuotas electorales de género
1988-1991	LIV	500	442	58	11.6%	
1991-1994	LV	499	455	44	8.8%	Reforma Cofipe 1993
1994-1997	LVI	496	424	72	14.5%	Reforma Cofipe 1996
1997-2000	LVII	500	413	87	17.4%	
2000-2003	LVIII	500	416	84	16.8%	Reforma Cofipe 2002
2003-2006	LIX	498	374	124	24.9%	
2006-2009	LX	500	387	113	22.6%	Reforma Cofipe 2008
2009-2012	LXI	499	359	140	28.1%	Sentencia TEPJF 2011
2012-2015	LXII	500	316	184	37%	

## Congresos locales

	Total de diputados	% de mujeres	Mujeres	Uninomial	Plurinomial
Aguascalientes	27	29.6	8	5	3
Baja California	25	28	8	7	1
Baja California Sur	21	33.3	7	5	2
Campeche	35	25.7	9	3	6
Chiapas	40	40	16	2	14
Chihuahua	33	42.4	14	9	5
Coahuila	25	12	3	2	1
Colima	25	28	7	5	2
Distrito Federal	66	34.8	23	15	8
Durango	30	20	6	4	2
Guanajuato	36	19.4	7	2	5
Guerrero	46	19.5	9	3	6
Hidalgo	30	30	9	6	3
Jalisco	39	25.6	10	5	5
México	75	17.3	13	7	6
Michoacán	40	22.5	9	7	2
Morelos	30	23.3	7	2	5
Nayarit	30	26.6	8	4	4
Nuevo León	42	19	8	5	3
Oaxaca	42	38	16	10	6
Puebla	41	29.2	12	8	4
Querétaro	25	8	2	0	2
Quintana Roo	25	36	9	7	2
San Luis Potosí	27	18.5	5	2	3
Sinaloa	40	32.5	13	7	6
Sonora	33	24.2	8	4	4
Tabasco	35	42.8	15	9	6
Tamaulipas	36	33.3	12	9	3
Tlaxcala	32	28.1	9	5	4
Veracruz	50	24	12	7	5
Yucatán	25	24	6	5	1
Zacatecas	30	36.6	11	6	5
<b>Total</b>	<b>1136</b>	<b>27.9</b>	<b>311</b>	<b>170</b>	<b>133</b>

Estados que no contemplan cuota de género  
Estados que contemplan la cuota de género para diputaciones locales  
Estados con cuota condicionada a "procesos democráticos"

\* Los partidos pueden evadir la cuota si abren la decisión a que los consejos o los ciudadanos en general decidan quiénes serán los candidatos.

mayoría relativa. Además del 40% establecido en las listas de representación proporcional”.

Es verdad que la paridad (50% hombres y 50% mujeres) impuesta en la nueva reforma constitucional puede objetarse con el argumento de que “las cuotas violan el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pues limitan sus posibilidades para buscar un puesto de elección popular”. Con frecuencia se alega que la igualdad debe materializarse en las oportunidades y no en el número de curules. Pero ¿podemos seguir pensando de ese modo cuando, desde 1993 a la fecha, todas las reformas que han pretendido “promover”, “conceder” o “impulsar” la participación política de las mujeres han sido aprovechadas, en sus lagunas y ambigüedades, para que eso no suceda?

### A FAVOR DE LAS CUOTAS

El año pasado el Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU subrayó las ventajas del sistema de cuotas: “En 22 de los 48 países en los que hubo elecciones en 2012, el uso del sistema de cupos, ya sea por decisión de los partidos o por legislación (en general, combinado con un sistema de representación proporcional), fue lo que generó que aumentara el promedio de la cantidad de mujeres parlamentarias [...] Cuando el sistema de cupos se generó por vía legislativa, las mujeres obtuvieron el 24% de los escaños parlamentarios; cuando los cupos fueron por decisión voluntaria de los partidos, las mujeres ocuparon el 22% de los escaños, y cuando no se asignaron cupos, obtuvieron apenas el 12%, muy por debajo del promedio mundial.”<sup>6</sup>

Las cuotas de género suelen propiciar todo tipo de críticas. Dos de las más comunes —o que al menos han sido frecuentes en mi carrera como política— consisten en que las mujeres que llegan a un cargo público a) carecen de experiencia y b) no cuentan con los estudios necesarios para ejercer el puesto. Sobre la primera, parece una obviedad, pero nunca está de más repetirlo: esas mujeres no van a ganar experiencia nunca si no logran llegar a cargos políticos en donde foguearse. Para rebatir a segunda, voy a citar el estudio de *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina* (CEPAL-ONU, 2007) que señala que “el indicador de paridad en relación con los años de estudio alcanzados por mujeres y hombres y su evolución en el tiempo muestra que en prácticamente todos los países, a excepción de Paraguay, la escolaridad femenina ha ido creciendo a un mayor ritmo que la masculina”.

En el caso de México, una mayor presencia de mujeres en el Congreso de la Unión se ha traducido en una mayor atención a los temas relacionados con las garantías de sus derechos. La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) se debe en gran medida al impulso de las entonces senadoras Lucero Saldaña Pérez, Leticia Burgos Ochoa, Sara Castellanos Cortés y Luisa María Calderón Hinojosa. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) tiene una gran deuda con las entonces diputadas Diva Hadamira Gastélum Bajo, Marcela Lagarde y de los Ríos y Angélica de la Peña Gómez. Y lo mismo sucede con la creación del Instituto Nacional de

las Mujeres, con la importante reforma al artículo 325 del Código Penal Federal para tipificar el delito de feminicidio y con el presupuesto etiquetado, desde 2008, para sustentar la política pública de “transversalización de perspectiva de género”. Este año la partida presupuestal —de 22 mil millones de pesos— será destinada a apoyar a más de veinte instituciones federales de gobierno que deberán canalizar los recursos hacia la prevención de la salud, la generación de empleo a través de la pequeña y mediana empresa, los microcréditos para mujeres del medio rural o la construcción de guarderías de tiempo completo para madres trabajadoras. Del mismo modo, esta política de transversalización busca difundir nuevos códigos de lenguajes y relaciones de igualdad dentro y fuera de las instituciones de los tres poderes de la Unión.

Gracias a estas determinaciones jurídicas, México ha recibido el reconocimiento internacional por crear los mecanismos que permitan una mayor participación de las mujeres en la vida política del país a través de su postulación a cargos de elección popular; sin embargo, estas medidas solo han tenido impacto en el ámbito federal. Hasta la reciente promulgación de la reforma al artículo 41, los estados gozaban de mucha holgura para abordar o no este tema. Sobra decir que las cuotas electorales de género son también necesarias en los estados. Solo así las mujeres tendrán mayores posibilidades de participación en el quehacer público y podrán adquirir experiencia. La tabla de congresos locales<sup>7</sup> de la página anterior da cuenta de la presencia de mujeres.

Las leyes secundarias que deriven de la reforma al artículo 41 constitucional cambiarán cuantitativamente la composición de los cabildos (50% mujeres y 50% hombres). Si las cosas salen bien, este cambio también será cualitativo.



Siempre que alguna mujer sobresaliente menciona que ninguno de sus logros se debe al sistema de cuotas, alguien toma la excusa del mérito para señalar la inutilidad de las cuotas. Pero se trata de una apreciación errónea: la meritocracia y las cuotas no están reñidas a muerte. Las cuotas electorales de género son, de hecho, la oportunidad para que el mérito halle el camino hacia la tribuna pública.

Creo firmemente que en este momento de nuestra historia las cuotas de género son indispensables. Creo también que se trata de medidas temporales. Para que funcionen de ese modo es necesario fijar primero los objetivos de este sistema y después emprender una serie de acciones de mediano y largo plazo que permitan arraigar nuestra cultura democrática. Me gusta pensar en el sistema de cuotas electorales de género como una suerte de extensión artificial de nuestro sistema político. Algún día, cuando mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades de participación en el quehacer público, los cuotas no serán ya necesarias. —

<sup>7</sup>Elaboración propia consultando las páginas oficiales de los Congresos estatales, Cámara de Diputados federal y Cámara de Senadores. La página del Congreso está incompleta, la consulta fue vía telefónica.

<sup>6</sup>Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2013, ONU, Nueva York, 2013, p. 22.