

Selección de candidatos y cuotas de género en México: tensiones y perspectivas.

Palma Esperanza.

Cita:

Palma Esperanza (2010). *Selección de candidatos y cuotas de género en México: tensiones y perspectivas*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/281>

Selección de candidatos y cuotas de género en México: tensiones y perspectivas

(Borrador)

Esperanza Palma

Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa

Ciudad de México

Este trabajo parte de una investigación acerca de cómo los partidos y algunos de sus procesos internos, particularmente la selección de candidatos y la descentralización entran en tensión con la introducción de las cuotas de género. En particular destaca que una agenda de consolidación de los partidos y de democratización de sus mecanismos de selección de candidatos parece no coincidir con la incorporación de las cuotas de género a las candidaturas. Estas tensiones pueden explicar, en parte, el porqué en México estamos aún lejos de cumplir con una equidad de género en la composición de la cámara de diputados. Un dato bastante elocuente: en la actualidad en México el legislativo sólo cuenta con un 28% de mujeres representantes. El tema de las cuotas de género nos lleva a repensar algunos aspectos de la vida interna de los partidos, de la legislación electoral y de algunos componentes del sistema electoral.

Lo que presento a continuación está dividido en tres partes: 1) Una reflexión general de cómo las cuotas de candidaturas y de escaños en el legislativo responden a una visión de la representación política, 2) Qué tipos de cuotas se han establecido y qué factores institucionales (el sistema electoral) pueden hacer más o menos eficaces las cuotas de género, siguiendo algunos estudios comparados sobre este tema, 3) Una reflexión general sobre el caso mexicano a la luz de las elecciones intermedias de 2009 para renovar la cámara de diputados, enfatizando el rezago que aún presenta en cuanto a candidaturas de

mujeres y a la composición del legislativo, a pesar de contar con algunas condiciones institucionales positivas para la eficacia de las cuotas.

I. Las cuotas de género y la representación descriptiva y sustantiva

Las cuotas de género, esto es, el reservar escaños en el legislativo o un porcentaje de candidaturas de los partidos, derivan de una concepción particular de la representación política y la democracia. Su matriz está en el concepto de representación descriptiva (Pitkin, 1985) concepto que ha sido objeto de un intenso debate dentro de la teoría política. La representación descriptiva pone énfasis (desde los anti federalistas estadounidenses) en la composición del legislativo y en el diseño del sistema electoral (distribución, organización partidista, boletas, etc.). La idea central de los defensores de la representación descriptiva es que un cuerpo legislativo que se considere representativo debe reflejar una correspondencia o debe ser similar a la población que representa. Es decir, un cuerpo legislativo debe ser una fotografía del pueblo y así, pensar, sentir y razonar como éste.¹ Esta visión pone el acento no en el modo de actuar sino en las características del representante y esas características son las le permiten conectarse con el representado. Lo relevante entonces, es la composición del legislativo, y no tanto cómo actúa. De aquí surge la idea de que el legislativo debe contener una proporción de mujeres que se corresponda con el porcentaje de población. Las cuotas de género están pensadas, en un primer momento, para mejorar la representación descriptiva de las mujeres. Las cuotas permiten fundamentalmente incorporar a las mujeres al sistema de representación y los cargos públicos y corregir las desventajas históricas a las que enfrentan para acceder al mundo de

¹ Esta visión desafía la concepción de representación como autorización según la cual lo central de la representación consiste en actuar a nombre de y con autoridad.

la política. Las cuotas son una condición para mejorar y hacer efectiva la democracia en tanto tiene un carácter incluyente y promueven la igualdad de oportunidades. Suponemos que la representación descriptiva redundará en una representación sustantiva, esto es, en la promoción de los intereses de este grupo y la generación de una agenda parlamentaria que será objeto de legislación.

No obstante, la literatura especializada ha plantado algunos problemas en el sentido de que son una condición habilitante mas no una garantía de que las mujeres accederán al legislativo y de que sus derechos y una agenda de reivindicación de temas que las afectan serán promovidos y legislados.

Por un lado, las cuotas son ya un fenómeno global en aumento. Países de todos los continentes han incorporado este sistema a su legislación electoral. En América Latina, a partir de la década de los noventa, una cantidad importante de países ha legislado en esta materia. Hay evidencia de avances. Por otro lado, numerosos estudios han mostrado que el impacto de las cuotas es desigual entre los países. En algunos ha aumentado el porcentaje de mujeres en el legislativo de manera considerable (como en Argentina) y en otros no. La inclusión de cuotas en el sistema de representación, no ha garantizado una proporción equitativa de género (50 y 50%) en la composición del legislativo. Tampoco en todos los casos las cuotas han redundado en una representación sustantiva de las mujeres. ¿De qué depende que las cuotas de género sean eficaces para ampliar las oportunidades de las mujeres y mejorar su representación? En buena medida, de un conjunto de factores institucionales relativos a la legislación, al sistema electoral y al tipo de partidos. A continuación se mencionan algunos de los que han sido señalados por especialistas en el tema.

1. Tipo de cuotas

- 1.1. Escaños reservados en África, Asia y Medio Oriente.
- 1.2. Cuotas de partidos voluntarias en Europa
- 1.3. Cuotas de género obligatorias para los partidos para que controlen la lista de candidatos, en América Latina durante la década de los noventa, México incluido.

Las cuotas más eficaces son aquellas que por ley obligan a los partidos a incluir candidatas mujeres en sus listas. ¿Por qué? Porque no dejan a la voluntad de los partidos la cuota asignada a un género. Estudios como el de Pippa Norris (2006) muestran que los países latinoamericanos que han introducido cuotas obligatorias han incrementado, en general, el porcentaje de mujeres en el legislativo. No obstante, hay que señalar que el obligar a los partidos a incluir candidatas mujeres (en proporciones que pueden ir del 30% al 50%) supone una serie de tensiones en los procesos de selección de candidatos y en el sistema de estímulos a las trayectorias políticas dentro de estas organizaciones.

2. **Los mecanismos de selección de candidatos**, constituyen un segundo factor institucional que incide en que las cuotas sean más o menos eficaces. En las últimas décadas los partidos en el mundo, incluidos los partidos mexicanos, han tenido que hacer más inclusivos sus procesos de selección de candidatos aumentando el número de participantes en estos procesos. Como consecuencia de este cambio, los líderes y órganos centrales de los partidos tienen menos control sobre las candidaturas a partir de los procesos de descentralización o democratización. Las elecciones primarias pueden tomar diversas formas como la selección por convención con delegados electos por los miembros del partido (PAN), por primarias abiertas a la militancia y a los electores (PRD y PRI). Las medidas de acción afirmativa (de cuotas) necesariamente limitan las opciones de candidaturas y suponen que las dirigencias de los partidos tengan un mayor

control sobre éstas para cumplir con las cuotas. Así, la adopción de cuotas supone una mayor centralización. De hecho, algunos estudios comparados han encontrado (Franceschan, 2008; Norris, 2006; y Reynoso y D'Angelo, 2004) que las elecciones primarias dan ventaja a los hombres sobre las mujeres. Ya sea por trayectorias más establecidas o por prejuicios culturales, mientras más abierta a la militancia y a la población sea la selección de candidatos, menos favorables para la selección de mujeres como candidatas. Las cuotas entonces, suponen una mayor centralización del proceso de selección, lo cual genera una tensión dentro de los partidos en tanto genera resistencias de aquéllos con mayor trayectoria y carrera política. El argumento que debe oponerse es que las cuotas hacen más representativos a los partidos e introducen un concepto distinto de democracia según la cual es necesario crear condiciones de igualdad a los cargos públicos. Veremos más adelante que en el caso mexicano la utilización de primarias servirá para evadir el cumplimiento de las cuotas, no sé si de manera deliberada o no.

3. El sistema electoral

Como se mencionaba, las cuotas obligatorias no han tenido el mismo impacto en todos los países. Por ejemplo, en Argentina se pasó del 9% de escaños ocupados por mujeres antes de la cuota al 35% (2001) en Brasil el impacto ha sido menor (de 7 a 9% y en México del 14% al 23%). Ello se debe, en parte, a que hay factores del sistema electoral que ayudan o bien obstaculizan la eficacia de las cuotas de género. Hay al menos, dos factores que los (las) estudiosos del tema señalan como decisivos en la eficacia: **la representación proporcional con listas cerradas**. La RP con listas cerradas obliga a los partidos a presentar listas y garantiza que al menos, los primeros lugares, son lugares seguros para que esos candidatos entren al legislativo porque los electores no dan un voto a candidatos en particular sino al

partido. La votación total del partido es la que cuenta para que entren candidatos al legislativo. De hecho, la representación descriptiva supone el diseño de un sistema de RP porque asegura un lugar a las minorías políticas que no pueden entrar por la vía uninominal, es decir, no pueden obtener la mayoría en un distrito de un solo ganador. Si se les asegura a las mujeres lugares en los primeros sitios de la lista, se garantiza que entren al legislativo. Esto se ve aún más favorecido si las listas son cerradas, es decir, no se abren los nombres a los electores para que elijan entre candidatos de las listas, como sucede en algunos países, sino que únicamente dan su voto al partido en una elección nacional y en una circunscripción. De nuevo, aquí vemos que un mayor control de las candidaturas y de quién entra al legislativo aumenta las probabilidades de que las mujeres ocupen un escaño. En este sentido, cabe anotar que las propuestas que en la actualidad se han planteado en México en el sentido de reducir las diputaciones de RP podrían afectar las candidaturas de mujeres y su entrada al legislativo.

4. La disciplina partidista

En relación a la representación substantiva, algunos estudios han encontrado (Franceschet, 2008) que la posibilidad de que las legisladoras armen agendas transversales, con otros partidos políticos, depende en buena medida de que los partidos no sean tan disciplinados e ideológicos. Ambos factores pueden obstaculizar las alianzas entre legisladoras mientras que partidos menos disciplinados e ideológicos pueden actuar a favor de una agenda transversal de reivindicaciones para la mujer. No obstante, como algunos estudiosos han señalado, algunas teorías de partidos sugieren que es mejor para la democracia tener partidos disciplinados e ideológicos que ofrezcan al electorado un programa más coherente.

Lo señalado hasta aquí sólo tiene el objetivo de plantear que las cuotas ponen en tensión algunas de las funciones que los partidos deben desempeñar en una democracia. No

se está planteando que las cuotas deban desaparecer. Por el contrario, los partidos pueden ser más representativos si incluyen más mujeres aunque esto implique, al menos de forma temporal, que centralicen más sus procesos de selección de candidatos y vuelvan más flexibles sus agendas para favorecer reivindicaciones que incluirían a mujeres de todos los colores políticos.

A continuación se hace una reflexión sobre el caso mexicano y algunos aspectos del pasado proceso electoral con el objetivo de tener un primer acercamiento al tema de cómo estos factores institucionales afectan las cuotas de género en México.

III. El caso de México.

En México, desde el 2002 tenemos una legislación que establece cuotas obligatorias de mujeres candidatas para los partidos. En ese año era de 70/30 y después de 2007 de 60/40. Según el estudio de Lisa Baldez (2008), entre el 2000 y el 2006 el número de mujeres en la cámara de diputados ha aumentado en un 10% (en 2000 era del 16%, en 2003 del 24% y en 2006 de 23%). Además de contar con una legislación que obliga a los partidos a establecer cuotas tenemos las ventajas de la Representación Proporcional y las listas cerradas que, según la ley establece, se tienen que formar con por lo menos dos candidatas de un género en cada segmento de 5 para los 40 lugares de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales. Hay sanciones también en caso de incumplimiento. Si los partidos no cumplen con la cuota al momento del registro de candidaturas, el IFE dará un plazo de 48 horas para que el partido rectifique la lista de registro y si no cumple, recibirá una amonestación pública. En caso de reincidencia, se sancionará con la negativa del registro de candidaturas.

A pesar de contar con estos incentivos, RP, listas cerradas, una cuota de género alta, sanciones, la ley deja una salida a los partidos al eximirlos del cumplimiento de la cuota cuando realizan elecciones democráticas. A ello hay que agregar que el cumplimiento de la cuota no garantiza un resultado de la composición de la cámara según el principio de equidad, en parte porque los partidos pueden lanzar candidaturas simbólicas. La legislación incide parcialmente en el proceso de selección las candidaturas pero ello no es suficiente para obtener el resultado deseado en la composición de la cámara.

En la elección federal de 2009 se evidenciaron varios problemas: 1) aunque los partidos, en general, cumplieron con la cuota de 60/40 vemos que éstas se cumplen fundamentalmente para las listas de RP pero no así en las candidaturas de mayoría relativa. Lo anterior confirma los hallazgos de estudios comparativos y de estudios sobre México como el de Reynoso y D'Angelo que señala (2004: 9-10) que la situación de las mujeres es más favorable bajo el principio de representación proporcional: en promedio en los años noventa el 32% de los escaños ha sido obtenido por mujeres por esta vía mientras que sólo el 16% en escaños de mayoría relativa. Por ello, recomiendan que la legislación sea más estricta en materia de nominación de candidaturas en los distritos uninominales. En 2009 los tres partidos mayores cumplieron con la cuota para las candidaturas plurinominales pero no para las de MR. Al optar los partidos por elecciones primarias en varios distritos pudieron evadir las cuotas. Según información del IFE, el PAN realizó elecciones democráticas en 95 distritos, el PRI en 227(j) y el PRD en 58.

2) Además de que el porcentaje de mujeres candidatas por esta vía es menor que para la RP parece que los partidos privilegian una lógica de eficacia electoral por encima de la equidad (salvo algunos casos de mujeres que o son figuras públicas o bien cuentan con una amplia trayectoria como Ana Guevara y Gabriela Cuevas) y dejan un porcentaje muy

bajo de mujeres como propietarias de las planillas. Se vuelven candidaturas simbólicas y no efectivas (Reynoso y D'Angelo, 2004: 7). De las planillas registradas en 2009 por todos los partidos sólo hubo 703 candidatas propietarias frente a 1622 hombres propietarios (30% y 70% respectivamente). Con lo cual, el número de mujeres que al final entra a la cámara de diputados disminuye porque una buena parte de ellas está suplente.

3) Si el proceso de selección de MR se abre a elecciones primarias las mujeres tienen menos probabilidades de ganar dicha candidatura. Salvo el caso del PRI, el PAN y el PRD tiene un porcentaje muy bajo de mujeres electas en elecciones primarias de mayoría relativa. El PRI les lleva los otros partidos años de trayectoria y puede que tenga mujeres con mayor competitividad y con una base política propia que los otros partidos no tienen en general. De cualquier manera, hay que hacer investigación sobre este tema.

4) El número de mujeres no aumentó de manera considerable en la LXI Legislatura lo cual abre el problema de la ineficacia de las cuotas al menos en cuanto al resultado de la elección. El porcentaje de mujeres que entrará al legislativo por esta vía es de tan sólo el 28%

A manera de conclusión

1) Las cuotas en México, como en otros países no están produciendo el resultado deseable.

Estamos lejos de cumplir con el objetivo de una representación descriptiva. En tanto los partidos enfrentan tensiones internas al introducir las cuotas, tratan de eximirse recurriendo a primarias y colocando a mujeres en candidaturas simbólicas.

2) Algunas de las posibles soluciones serían hacer una legislación más estricta que no exima a los partidos si recurren a primarias y también aumentar las medidas de acción afirmativa con políticas de igualdad de oportunidades que den entrenamiento político a

las candidatas de tal manera que puedan ganar una elección interna y una elección en un distrito uninominal.

- 3) El sistema de representación proporcional es fundamental para asegurarle algunos lugares a las mujeres en el legislativo. Las propuestas en México en el sentido de reducir el número de diputados de RP podría restringir aún más el acceso de las mujeres a estos cargos públicos. Las cuotas nos obligan a replantear mecanismo de selección de candidatos y reformas a la legislación.

Bibliografía

Baldez, Lisa, 2008, “Cuotas versus primarias: la nominación de candidatas mujeres en México”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile, IDWEA/FLACSO/Catalonia, pp. 157-177.

Franceschet, Susan, 2008, “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile, IDWEA/FLACSO/Catalonia, pp.61-96.

Norris, Pippa, 2006, “Recruitment” en Richard Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, pp.89-108.

Pitkin, Hanna, 1985, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Reynoso, Diego y Natalia D’Angelo, 2004, “Leyes de cuotas y elección de mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?”, Ponencia presentada en el XVI Congreso de la Sociedad mexicana de estudios electorales. Torreón, Coahuila, Noviembre de 2004.