

Las normas y la representación política de las mujeres en las entidades federativas en México



I. Introducción

En las últimas décadas, la representación política de las mujeres ha recibido una creciente atención en la política comparada, en las instituciones electorales, en los organismos internacionales, en los partidos políticos y en quienes ejecutan las políticas públicas. A pesar de los avances en la normativa internacional de derechos humanos y del uso de mecanismos de acción afirmativa en los procesos de integración de las candidaturas (cuotas o principio de paridad), la conformación de los órganos legislativos todavía muestra brechas por sexo.¹ Esto se hace más evidente en los legislativos estatales de los países federales de la región.

Una explicación de esa brecha en la representación está en las características de los diseños institucionales y en el escenario de incentivos con los que cuenta cada sistema político para generar una representación política en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. El diseño de las normas electorales en materia de nominaciones de mujeres a puestos de elección popular puede presentar diferentes combinaciones y, por lo tanto, diversos resultados.² Siguiendo la propuesta del Índice de Fortaleza de Cuota (IFC) de Caminotti y Freidenberg (2016), la evaluación de un diseño efectivo de esta acción afirmativa debe tomar en cuenta cinco propiedades:

- i) el tamaño (esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre las candidaturas);
- ii) el mandato de posición (es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas);
- iii) los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las cuotas (que pueden consistir en multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, entre otros);
- iv) el alcance de la cuota (a saber, si la misma se la aplica solo a las candidaturas propietarias o también a las suplencias, lo que se denomina “fórmula completa”);

¹ Freidenberg, Flavia y Lajas García, Sara. “¡Leyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina”. Documento de Trabajo, IIJ-UNAM, 2017.

² Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia. “Federalismo electoral, leyes de cuota fuerte y representación de las mujeres”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 2016, vol. 61 (228): 121-141.

Krook, Mona Lena. “Más allá de las cuotas electorales: estrategias para promover más mujeres en la política”. Conferencia Inaugural del Foro Internacional “Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina”. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 23-28 de marzo de 2014.

v) las “válvulas de escape” de las cuotas (que consisten en la previsión de situaciones donde se autoriza a no aplicarlas, por ejemplo cuando se realizan elecciones primarias).

Los elementos que hacen que un diseño sea fuerte son: a) un alto porcentaje de exigencia de la cuota (paridad); b) mandatos de posición claros respecto al sitio de la lista donde deben ubicarse los diferentes géneros (candidaturas efectivas); c) fórmulas completas (propietarias y suplentes) del mismo género; d) fuertes sanciones a quienes no cumplan con lo que sostiene la ley (incluyendo la pérdida de registro) y e) la ausencia de válvulas de escape que permitan no cumplir con lo que exi-

ge la regla (cualquier tipo de excepción que plantee la norma). De acuerdo con esta combinación de propiedades, las medidas de acción afirmativa pueden resultar más o menos favorables para la elección de las mujeres en las instituciones legislativas (Tabla N° 1).



Tabla N° 1. Operacionalización del índice de Fortaleza de la Cuota de Género: dimensiones, indicadores y medición

Dimensiones e indicadores	Categorización	Medición
1. Tamaño: porcentaje de las candidaturas que se deben asignar a mujeres	• Mínimo (hasta 30%) • Intermedio (31% a 49%) • Paritario (50%)	0 0.5 1
2. Mandato de posición: reglas de emplazamiento de las candidatas	• Ausente • Débil: posibilidad de ubicar mujeres en últimos lugares y/o en distritos perdedores • Fuerte: requisito de incorporar mujeres en candidaturas “efectivas”	0 0.5 1
3. <i>Enforcement</i> : penalidad por incumplimiento de la cuota	• Ausente • Débil: mecanismos que penalizan al partido pero se le permite competir. • Fuerte: partidos no pueden participar en la elección si incumplen	0 0.5 1
4. Alcance: rango de candidaturas a las cuales se aplica la cuota	• Restringido: candidaturas propietarias • Amplio: fórmula completa	0 1
5. Válvula de escape: la normativa contempla excepciones al cumplimiento de la cuota	• Presentes: hay situaciones donde es posible no aplicar la normativa y/o algunas candidaturas están exentas • Ausente: no hay excepciones.	0 1

Fuente: Caminotti y Freidenberg (2016)

II. Las reglas de juego a nivel federal y estatal

México impulsó medidas para incrementar la representación de las mujeres desde la década de 1990. A partir de 1993, sucesivas modificaciones y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) plantearon desde recomendaciones a los partidos (1993, 1996) para promover la participación de las mujeres, a cuotas obligatorias del 30% (2002) y el 40% (2008) del total de sus candidaturas que debían ser ocupadas por mujeres, hasta exponer la obligatoriedad de la paridad (2013/2014). En las entidades federativas, las reformas se desarrollaron en diversas fases, influidas por los cambios en el diseño institucional federal.

La primera fase data de la década de 1990. La recomendación federal de que los partidos integraran mujeres en las candidaturas hizo que algunos estados incorporaran medidas semejantes en su legislación. La legislación de 1993 sugería a los partidos promover una mayor participación de las mujeres (Fracción 3 del Artículo 175º del COFIPE). En 1996, la norma recomendó que no se presentaran candidaturas con más del 70% de personas del mismo género. Un estado (Chihuahua en 1994) aprobó una cuota del 30% cuando no era común que esto se plasmara en la legislación estatal.

En una segunda fase, diversos estados adoptaron algún tipo de cuota, ya sea del 30% (Estado de México, Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Colima, Durango) o menor (Puebla, Sinaloa o Sonora). Esto ocurrió antes de que la reforma federal de 2002 les obligara a incorporar cuotas, lo que da cuenta de la capacidad de autonomía estatal como parte del federalismo electoral. Ese año, el uso de cuotas de género pasó a ser obligatorio mediante mandatos de posición en las listas de representación proporcional (uno de tres) y la exigencia del 30% en distritos uninominales, salvo que las candidaturas fuesen selec-

cionadas a través de procesos democráticos.

En una tercera fase, obligados por la reforma federal de 2002, un importante número de entidades federativas incorporó cuotas de género a sus Códigos. Seis estados introdujeron un piso de 30%, que fue para muchos un verdadero techo de representación por la interpretación que las élites partidistas estatales hacían de la norma (como en Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas). En 2008, la cuota federal se elevó a una exigencia del 40%, se estableció que las listas se integraran de manera alternada y se mantuvieron las sanciones por incumplimiento. Tras el escándalo de las “Juanitas” de 2009³ y la elección de 2011-2012, se presentó una demanda ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y éste sentenció que la fórmula completa (propietario y suplente) debía ser integrada por mujeres y no habría excepciones en función del método de selección de candidaturas.

En una cuarta fase, entre 2010 y 2011, once estados realizaron reformas orientadas al horizonte paritario, incorporando una cuota del 40% (Colima, Distrito Federal, Estado de México, Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). De esa manera, los estados iban encaminados a homogeneizar las reglas de juego que regían la competencia de las mujeres y avanzaban hacia una mayor armonización entre las reglas federales y estatales.⁴

Atendiendo la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/MEX/CO/7-8), y tras diversas propuestas, la reforma político-electoral constitucional de 2014

³ Ocho mujeres electas por el PRI, el PVEM, el PRD y el PT solicitaron licencia y la consiguieron para ceder sus escaños en la Cámara de Diputados Federal a sus suplentes hombres.

⁴ En 2011, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) acordó que los partidos deberían presentar al menos 120 y 26 candidaturas para Diputados y Senadores de un mismo sexo para cumplir con las disposiciones del COFIPE (CG413/2011).

incorporó la exigencia de paridad de género en las candidaturas a los cargos de representación popular federal y estatal. No obstante, algunos estados ya se habían adelantado nuevamente a las leyes federales y aprobaron la paridad antes de que se planteara desde la Federación. En este sentido, trece estados incorporaron la exigencia de paridad, de los cuales sólo dos no contemplaban excepciones por mecanismo de selección de candidaturas (Puebla y Baja California Sur) y únicamente un estado carecía en ese momento de cualquier mecanismo de acción afirmativa (Nuevo León). Tras la reforma electoral de 2014, los estados han tenido que caminar hacia la armonización de las reglas de juego, la mayoría de ellos incorporando, para noviembre de 2016, las reglas paritarias para la conformación de las candidaturas.

III. El diseño de las reglas y su relación con la representación de las mujeres en los estados antes y después de la reforma político-electoral de 2014

El análisis de las variaciones normativas permite un mayor conocimiento del escenario en el que las mujeres compiten y contribuye a identificar el diseño electoral más propicio para la igualdad sustantiva. La revisión de las normas en los 32 estados mexicanos antes de 2014, previo a la reforma electoral y luego de ella (de 2014 en adelante), da cuenta de la coyuntura crítica que han experimentado los estados en los últimos cuatro años y pone en evidencia el modo en que las reglas electorales han evolucionado con la intención de incrementar la representación de las mujeres, buscando la armonización de la legislación estatal con la exigencia de la paridad federal.

Diversos elementos vinculados a un débil diseño institucional, a la libre interpretación de las normas por parte de las élites partidistas o las élites administrativas electorales, o a la ausencia efectiva de sanciones por el incumplimiento ayudaban a explicar los bajos porcentajes de legisladoras en las entidades federativas en México.

Las ambigüedades de la legislación y la presencia de válvulas de escape dejaban suficiente margen de maniobra a las élites políticas para ubicar a las mujeres en puestos poco competitivos o en distritos perdedores. Esto significa que la manera en que estaban redactados los códigos y las leyes electorales y la discrecionalidad en la interpretación de las normas daban mayor peso a la voluntad política al momento de definir las candidaturas.⁵ El comportamiento político estratégico de los actores y la ausencia de incentivos para cumplir con las exigencias de la norma explicaría en gran parte la baja representación numérica de las mujeres antes de la reforma de 2014.

Con la reforma político-electoral de 2014 se trataron de subsanar varios de estos elementos que dejaban margen a las élites políticas para interpretar la aplicación de las leyes estatales y que les permitían evadir esa exigencia. Los estados debieron armonizar su legislación al diseño constitucional que estableció la reforma electoral. El análisis de los sistemas electorales estatales realizados a partir de la aplicación del IFC da cuenta del incremento del nivel de fortaleza del diseño en 26 estados de la federación a partir de dicha reforma. El diseño de la ley de cuotas varía en los distritos de mayoría relativa (MR) y de representación proporcional (RP) en un mismo estado y únicamente 15 de las 26 entidades que mejoraron en la fortaleza del diseño, registraron un incremento en los dos tipos de distrito.

⁵ Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia. "Federalismo electoral, leyes de cuota fuerte y representación de las mujeres". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 2016, vol. 61 (228): 121-141.

El cálculo estratégico de la clase política mexicana también puede explicar la mayor presencia de mujeres en algunos distritos de MR. En aquellos casos donde hay mujeres competitivas con trayectorias políticas y reconocidas por el electorado, los partidos las ubican en distritos con posibilidades de salir elegidas. En estos casos, las élites políticas pueden evaluar si una mujer tiene más posibilidad de ganar que un hombre, o si responde mejor a los criterios que se requieren para el cargo. Así, se refuerza la necesidad de centrar futuras investigaciones en los partidos políticos y sus estrategias (Hernández Monzoy, 2011)⁶; en las carreras de las y los candidatos y su experiencia previa (Langston y Aparicio, 2014).⁷

Para evaluar el efecto del diseño de las cuotas de género en la representación descriptiva de las mujeres, se estimó el coeficiente de correlación de Pearson entre el IFC y el porcentaje de mujeres electas en los distritos uninominales por MR y en los distritos de RP. Este análisis se llevó a cabo en los estados donde hubo elecciones en el periodo 2015-2018, dado que esos son los que han tenido que poner en práctica la reforma de 2014.⁸ Los resultados del análisis indican que la correlación entre estas dos variables es estadísticamente significativa al 90 por ciento⁹ para los distritos de RP con un valor de 0.5, mientras que para los distritos de MR la relación no es estadísticamente significativa.

Estos resultados contrastan con los obtenidos en el análisis realizado con los datos previos a la reforma de 2014, donde en los distritos de representación

proporcional, la relación no era estadísticamente significativa. Con este análisis preliminar se puede inferir un efecto positivo del diseño de las leyes electorales en la representación descriptiva de las mujeres en los distritos de representación proporcional, mientras que en los distritos de mayoría esta relación no es estadísticamente significativa.¹⁰ Eso significa que cuanto más fuerte sea el diseño en los distritos de RP, mayor será la representación de las mujeres.

El análisis de la fortaleza de los diseños institucionales de las cuotas de género y de los principios de paridad en las entidades federativas evidencia una evolución favorable a mejores condiciones de participación de las mujeres en la competencia electoral. Sin embargo, también muestra que las reformas pueden ser momentos que abren la posibilidad para introducir cambios que flexibilicen las obligaciones de los partidos. Esto es aún más relevante cuando las élites políticas no están convencidas de los principios de las medidas y les representan costos en su implementación. De tal manera que el seguimiento, monitoreo y evaluación del cumplimiento de las leyes por los partidos políticos y las autoridades se constituye como un factor clave para sostener los cambios positivos e incrementar su alcance.

⁶ Hernández Monzoy, Andira. Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

⁷ Langston, Joy y Aparicio, Javier. "Why More Women Do Not Win Single-Member District Seats". Ponencia presentada en el Foro Internacional "Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina". Salamanca: Instituto de Iberoamérica,

Universidad de Salamanca, 23-28 de marzo de 2014.

⁸ Los estados en los que se llevaron a cabo elecciones en este periodo fueron: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

⁹ P valor <0.1

¹⁰ El coeficiente de correlación de Pearson para estos distritos fue de 0.18.

Estado	Tamaño	Alcance	MP	Enforcement	VE	IFC		Enforcement		VE		IFC
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Chiapas RP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	5
Chihuahua RP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	5
San Luis Potosí RP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	5
Sonora RP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	5
Tlaxcala RP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	5
Campeche RP	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	3	5
Durango RP	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	3	5
Guerrero RP	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	3	5
Hidalgo RP	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	3	5
Puebla RP	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	3	5
Tamaulipas RP	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4.5	5
Estado de México RP	0.5	1	1	1	0	1	0	1	1	1	2.5	5
Querétaro RP	0.5	1	1	1	0	1	0	1	1	1	2.5	5
Tabasco RP	0.5	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1.5	5
Zacatecas RP	0.5	1	1	1	0	1	1	1	0	1	2.5	5
Sinaloa MR	0.5	1	1	1	0	0.5	1	1	0	1	2.5	4.5
Tamaulipas MR	0.5	1	1	1	0	0.5	1	1	0	1	2.5	4.5
Sinaloa RP	0.5	1	1	1	1	1	1	0.5	1	1	4.5	4.5
Distrito Federal RP	0.5	1	1	1	1	1	1	0.5	1	1	4.5	4.5
Morelos RP	1	1	1	1	1	0.5	0	1	1	1	4	4.5
Aguascalientes RP	0.5	1	1	1	0	1	1	0.5	1	1	3.5	4.5
Michoacán RP	0.5	1	0	1	0	1	1	0.5	1	1	2.5	4.5
Baja California MR	0.5	1	0	1	0	0.5	1	1	0	1	1.5	4.5
Yucatán RP	0	1	1	1	1	0.5	0.5	1	1	1	3.5	4.5
Veracruz RP	0	1	1	1	1	1	0.5	0.5	1	1	3.5	4.5
Baja California Sur MR	1	1	0	1	0	0.5	0	1	1	1	2	4.5
Campeche MR	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	2	4
Colima RP	0.5	1	0	0	1	1	1	1	1	1	3.5	4
Estado de México MR	0.5	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1.5	4
Querétaro MR	0.5	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1.5	4
San Luis Potosí MR	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	3	4
Durango MR	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	4
Sonora MR	1	1	1	1	0	0.5	1	0.5	0	1	3	4
Quintana Roo RP	0.5	1	1	1	0	1	1	0	1	1	3.5	4
Chihuahua MR	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	3	4
Puebla MR	0	1	1	1	0	0.5	1	0	1	1	3	3.5
Baja California RP	0.5	1	0	1	0	0	1	0.5	1	1	2.5	3.5
Distrito Federal MR	0.5	1	1	1	0	0.5	1	0	0	1	2.5	3.5

Michoacán MR	0.5	1	0	1	0	0.5	1	0	1	1	2.5	3.5
Zacatecas MR	0.5	1	1	1	0	0.5	1	1	0	0	2.5	3.5
Aguascalientes MR	0.5	1	1	1	0	0	0	1	1	0	2.5	3
Tlaxcala MR	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	3	3
Veracruz MR	0	1	1	1	0	0	0.5	0	0	1	1.5	3
Guanajuato MR	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	3
Colima MR	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	3
Hidalgo MR	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	3
Morelos MR	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	3
Quintana Roo MR	0.5	1	1	1	0	0	1	0	0	1	2.5	3
Coahuila MR	1	1	1	1	0	0	1	0.5	0	0	3	2.5
Coahuila RP	1	1	1	0	1	1	1	0.5	1	0	5	2.5
Yucatán MR	0	1	1	1	0	0.5	0.5	1	1	1	2.5	2
Chiapas MR	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	4	2
Tabasco MR	0.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.5	0
Jalisco MR	0.5	-	0	-	0	-	0.5	-	1	-	2	-
Oaxaca MR	0.5	-	1	-	0	-	1	-	0	-	2.5	-
Nayarit MR	1	-	1	-	0	-	1	-	0	-	3	-
Nayarit RP	0.5	-	1	-	0	-	1	-	1	-	3.5	-
Oaxaca RP	0.5	-	1	-	0	-	1	-	1	-	3.5	-

MP= Mandato de Posición.

VE= Válvula de escape.

IFC= Índice de Fortaleza de la Cuota.

Fuente: elaboración propia con datos al mes de mayo de 2014 por Caminotti y Freidenberg (2016) y noviembre de 2016 por el Proyecto MujeresPolíticas: participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016).