

# REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y GÉNERO. EL SISTEMA DE CUOTAS Y SU APLICACIÓN EN MÉXICO

*Mónica Aspe Bernal y  
Diego Palomar Vereza*

El concepto de democracia sólo asumirá un significado verdadero y dinámico cuando las políticas públicas y la legislación nacional se decidan conjuntamente por hombres y mujeres con equitativa consideración a los intereses y aptitudes de ambas mitades de la población.

*Plan de acción para corregir los desbalances actuales en la participación de hombres y mujeres en la vida política, Consejo Inter-Parlamentario (París, 26 de marzo de 1994).*

El porcentaje de legisladoras en la Cámara de Diputados en México ha aumentado de 5.06% a 16.2% entre 1961 y 2000 (cuadro 1). Aunque el avance es evidente, las mujeres aún permanecen severamente subrepresentadas en los puestos de elección popular, con respecto a su peso demográfico. Méxi-

**Cuadro 1 • Porcentajes de diputadas según partido en México, 1961-2000**

LEGISLATURA	PRI	PAN	PRD*	Otros	Total
XLV (1961-1964)	5.23%	0.00%		0.00%	<b>5.06%</b>
XLVI (1964-1967)	6.29%	5.00%		6.67%	<b>6.19%</b>
XLVII (1967-1970)	4.52%	5.00%		20.00%	<b>5.66%</b>
XLVIII (1970-1973)	6.18%	0.00%		13.33%	<b>6.10%</b>
XLIX (1973-1976)	8.47%	8.00%		5.88%	<b>8.23%</b>
L (1976-1979)	8.72%	10.00%		9.09%	<b>8.86%</b>
LI (1979-1982)	9.12%	6.98%	0.00%	4.65%	<b>8.00%</b>
LII (1982-1985)	12.04%	7.84%	0.00%	6.06%	<b>10.50%</b>
LIII (1985-1988)	10.38%	12.20%	0.00%	12.07%	<b>10.50%</b>
LIV (1988-1991)	14.23%	10.89%	0.00%	11.70%	<b>11.80%</b>
LV (1991-1994)	8.41%	7.78%	12.50%	10.20%	<b>8.80%</b>
LVI (1994-1997)	14.00%	10.08%	22.54%	0.00%	<b>14.00%</b>
LVII (1997-2000)	13.39%	13.22%	23.20%	26.67%	<b>16.20%</b>

\* PCM/PSUM/PMS/PRD

Fuente: Para el periodo 1961-1997, los autores con base en Griselda Martínez Vázquez, "Las mujeres en las estructuras del poder político", en *Bien común y gobierno*, septiembre, 1996; para el periodo 1997-2000, con base en los datos de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

<sup>1</sup> International Parliamentary Union (IPU). <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

co ocupa el lugar 31 en el mundo en cuanto a su porcentaje de mujeres legisladoras.<sup>1</sup>

El aislamiento de la vida política que viven las mujeres en México nos obliga a pensar en mecanismos eficientes y rápidos para aumentar el número de asientos que ocupan en las instituciones políticas. El establecimiento de cuotas de representación es un mecanismo vigente en muchas latitudes, que mitiga la iniquidad de género en los porcentajes de integración de los cuerpos legislativos. La idea detrás de un sistema de cuotas es llevar a un porcentaje importante de mujeres a posiciones políticas, con el fin de asegurar que no sean aisladas de la elaboración del marco jurídico y la planeación y puesta en marcha de las políticas públicas. Para que las cuotas sean efectivas, el porcentaje de mujeres en los cuerpos colegiados debe constituir lo que se ha llamado una "minoría crítica"; es decir, al menos 30 ó 40%.

El sistema de cuotas ha despertado álgidos debates. Quienes se oponen a su instauración argumentan que son antidemocráticas, pues transgreden el derecho del electorado a decidir quién será electo. Los partidarios del sistema de cuotas responden que, en ausencia de dicho mecanismo, se viola el derecho de las mujeres a gozar de una representación igualitaria. Añaden que son de hecho los partidos políticos los que deciden quién es nominado a una candidatura, y no los electores, quienes únicamente eligen entre candidatos.

Hay quienes consideran que las cuotas violan el principio de igualdad de oportunidades, pues se da preferencia a las mujeres por encima de los hombres. Sin embargo, el argu-

mento contrario establece que las cuotas no crean discriminación, sino que la corrigen, puesto que sirven para compensar las barreras sociales existentes que no permiten a las mujeres recibir un porcentaje justo de asientos.

En contra de las cuotas también se ha dicho que conspiran contra la calidad de los gobernantes, puesto que para acceder al poder se abandona la ruta del mérito y se toma el atajo del género. Sin embargo, una elección democrática se sustenta en el principio de la representación, y no en la educación. Las mujeres pueden ser tan calificadas como los hombres, pero sus cualidades suelen ser minimizadas y degradadas en un sistema político dominado por éstos.

Un argumento en contra de las cuotas basado en la experiencia es que los conflictos que pueden surgir a partir de su introducción no son temporales, como antes se pensaba. A pesar de que este mecanismo propicia la experiencia y el conocimiento de las mujeres, y que es entonces cuando las cuotas resultan menos distorsionantes, o incluso pierden vigencia, al ser superadas por la representación de hecho de las mujeres, los conflictos se mantienen, incluso en países con déca-

<sup>2</sup> Para obtener más información en torno a estos debates, ver a Reynolds, Ben Reilly *et al.* *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, International IDEA, Estocolmo, 1997.

das de experiencia en cuanto al sistema de cuotas.<sup>2</sup> Sin embargo, ésta no es una causa para evitar dicho mecanismo de representación equitativa, sino un motivo para reflexionar acerca de su correcta implantación.

Las cuotas representan un cambio en el concepto de equidad que subyace a la representación política. En la teoría liberal clásica, la eliminación de las barreras formales que entorpecen la igualdad de oportunidades entre los géneros representa un esfuerzo suficiente en la persecución de la equidad. Ciertas teorías feministas y, en general, las teorías pluralistas y el multiculturalismo, sustituyen el principio de igualdad de oportunidades por el de igualdad de resultados. En las sociedades democrático-liberales la inequidad no es resuelta mediante la eliminación de la discriminación jurídica. La experiencia nos muestra que la equidad entre los géneros no puede ser alcanzada mediante el tratamiento igual, en términos formales, de las partes diferentes.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, los porcentajes de representación, a nivel mundial, siguen siendo desproporcionadamente bajos.

## Cuadro 2 • Porcentaje de mujeres diputadas y senadoras en el mundo

AÑO	1945	1955	1965	1975	1985	1995
NÚMERO DE LEGISLATURAS	26	61	94	115	136	176
% DE MUJERES DIPUTADAS	3.0	7.5	8.1	10.9	12.0	11.6
% DE MUJERES SENADORAS	2.2	7.7	9.3	10.5	12.7	9.4

Fuente: International IDEA, <http://www.idea.int/women/parl/toc.htm>.

El sistema de cuotas como política pública encuentra sustento filosófico y legitimidad democrática en la búsqueda de la igualdad de resultados; es decir, en la equidad como reconocimiento de la diferencia y del impedimento democrático de que las diferencias particulares se reflejen en distinciones políticas.

### CASOS DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS

Existen distintos tipos de cuotas en el mundo. Éstas pueden ser aplicadas a las listas partidistas de candidatos, ya sea mediante la ley electoral o de manera voluntaria por un partido (ver cuadro 3), directamente a los parlamentos mediante un nú-

**Cuadro 3 • Algunos partidos políticos que han introducido sistemas de cuotas**

ARGENTINA	PSP	30%
AUSTRALIA	Partido Laborista	35% para el año 2000
AUSTRIA	SPÖ	40% para ambos géneros
BÉLGICA	PS	20%
	SP	25%
BOSNIA Y HERZEGOVINA	SDP BiH	30%
	SD BiH	30%

BOTSWANA	BNF	30%
BRASIL	PDT	20% para estructuras partidistas solamente
CANADÁ	NDP/NPD	50%
CHILE	PRSD	20% para estructuras partidistas solamente
	PPD	20%
	PS	30%
CURAÇAO	MAN	30% para las listas de candidatos
REPÚBLICA CHECA	SDP	25% para estructuras partidistas solamente
DINAMARCA	SDP	40% para ambos géneros
REPÚBLICA		
DOMINICANA	PRD	25%
FINLANDIA	SDP	40%
FRANCIA	Partido Socialista	30%
ALEMANIA	SPD	40% para ambos géneros
GRECIA	PASOK	Cuota proporcional, de acuerdo con las mujeres miembros del partido
HAITÍ	KONAKOM	25%
IRLANDA	Partido Laborista	20%
ISRAEL	Partido Laborista	20%
	Meretz/MAPAM	40% para estructuras partidistas solamente y para ambos géneros
ITALIA	PDS	40% para ambos géneros
COSTA DE MARFIL	FPI	30%
LITUANIA	SDP	20%

MALI	ADEMA-PASJ	30%
MALTA	Partido Laborista	20%
MOZAMBIQUE	Frelimo	30%
HOLANDA	Partido Laborista	33%
NICARAGUA	FSLN	30% mínimo
NORUEGA	Partido Laborista	40% para ambos géneros
FILIPINAS	PDSP	25%
PORTUGAL	Partido Socialista	25%
SENEGAL	Partido Socialista	25%
ESLOVAQUIA	SDL	20%
ESLOVENIA	ZL	33%
ESPAÑA	PSOE	40% para ambos géneros
SUECIA	SDP	50% para todas las listas de candidatos
SUIZA	SDP	40%
TURQUÍA	CHP	25% para ambos géneros
EUA	DSA	50% para estructuras internas solamente (DSA no propone candidatos a puestos públicos)
VENEZUELA	Acción Democrática	30%

Fuente: Socialist International Women, <http://socialist.org/siwomen/english/repeng.html>

<sup>3</sup> Italia, Argentina, Brasil.

mero mínimo de candidatas electas,<sup>3</sup> a los comités o a los gabinetes. Los dos primeros tipos son los más comunes.

Las cuotas pueden ser temporales; es decir, desaparecer cuando se reducen las barreras de acceso a la vida política

que enfrentan las mujeres. Los sistemas de cuotas pueden ser específicamente para las mujeres o neutrales al género. Esto significa que pueden ser planteadas tanto como un requisito que obliga a un cuerpo político a contar con al menos 40% de mujeres entre sus miembros, o que establece que ningún género puede ocupar más de 60% ni menos de 40% de los asientos.<sup>4</sup>

Los países nórdicos tienen los más altos porcentajes de representación política de mujeres en el mundo. Durante los últimos 30 años se ha producido este incremento sistemático. Actualmente, las mujeres ocupan 40% de los asientos en el parlamento de Suecia, 34% en el de Finlandia, 38% en el de Noruega, 34% en Dinamarca y 25% en Islandia.<sup>5</sup> En el caso de los países escandinavos, no existe una obligación legal que exija una alta representación política de las mujeres. Sin embargo, la presión sostenida por parte de los grupos organizados de mujeres, tanto dentro de los partidos políticos como en organizaciones no gubernamentales (ONG), orilló a los partidos a postular altas tasas de candidaturas de mujeres en posición de ganar las elecciones. Esta presión llevó a algunos partidos escandinavos a instaurar sistemas de cuotas en la selección interna de sus candidatos.

Durante los años setenta y ochenta, los partidos de centro-izquierda y de izquierda establecieron voluntariamente

<sup>4</sup> Son pocos los ejemplos de los sistemas de cuotas neutrales al género. Por ejemplo, en el Partido Socialista del Pueblo en Dinamarca, un partido con muchas mujeres activas, los hombres, sin las cuotas, pudieran estar subrepresentados de manera importante.

<sup>5</sup> <http://www.idea.int/women/parl/ch4a.htm>

—como una respuesta a la presión social— sistemas de cuotas. La mayor parte de los partidos de centro y de derecha consideraron antiliberal establecer tales cuotas, pero aun así, la presión de dichos grupos los llevó a integrar sus listas de candidaturas con un porcentaje de mujeres relativamente alto. El nivel de candidaturas de mujeres en estos partidos es similar al de los partidos más plurales en México, donde la debilidad del factor de presión social obstaculiza la equidad de género en la representación política.

### **LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS EN MÉXICO**

En México, la incorporación a la legislación de disposiciones tendientes a promover la equidad de género en la representación parlamentaria se hizo al vapor y de manera deficiente. En las condiciones actuales, si bien los partidos políticos están obligados, *en cierta forma* —adelante explicaremos por qué esta acotación—, a guardar cierta proporción máxima en la determinación de candidaturas para un solo género. Tal determinación legal difícilmente logrará producir, en los hechos, una composición de los cuerpos parlamentarios que refleje la equidad que la pluralidad requiere.

El artículo 175, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dispone 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 postu-

lación a cargos de elección popular". Tal disposición se incorporó en la reforma electoral de 1993. Como se puede observar, era de una vaguedad casi absoluta. Se dejó, para toda cuestión práctica, total libertad a los partidos políticos para determinar, por sí mismos, cuáles serían tales "términos". En la composición de las legislaturas siguientes, si bien se incrementó el número de legisladoras, no se llegó precisamente a una situación que se pueda considerar equitativa, como se ha mostrado en el cuadro 1.

En el marco de la reforma electoral de 1996, el debate en el Pleno de la Cámara de Diputados produjo una adición *sui generis* al decreto de reformas que finalmente se expidió, y que consistió en la primera disposición legal federal que establecía la determinación de una cuota máxima de representación para un solo género. El artículo vigésimo segundo transitorio del artículo primero del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del COFIPE, entre otros ordenamientos legales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, estableció que "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan de 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres".

Esta disposición no estaba en el dictamen presentado al pleno por las comisiones que redactaron el proyecto final de

reformas. La adición se redactó y se incluyó, pues, *al vapor*; es decir, al calor del debate en el Pleno de la Cámara, y sin la más mínima preocupación por ajustarse a las reglas de la técnica legislativa. Un análisis somero de la disposición señalada, y su contexto, indican varios errores:

☐ Evidentemente, no tiene ninguna justificación que se haya incluido como un artículo transitorio, y no en el cuerpo de la ley. Por definición, un artículo transitorio tiene como propósito resolver los dilemas que se presentan por lo que se llama *vacatio legis*; es decir, para prever aquellas situaciones que pueden derivarse del cambio normativo que se produce: señalan la fecha de entrada en vigor de las nuevas disposiciones, derogan o abrogan las disposiciones anteriores, extienden o limitan la vigencia de la ley anterior o de las reformas en ciertos aspectos, estatuyen plazos para nombrar a ciertos funcionarios cuyos cargos fueron recién creados o para que empiecen a funcionar instituciones recién establecidas, resuelven los problemas de aplicación retroactiva, etcétera. En tal virtud, siempre tienen una vigencia limitada en el tiempo, y cuando se cumple su propósito, su fuerza legal desaparece y entonces será como si nunca hubiesen existido.

La disposición que se analiza no se adapta a tales características. Establece una obligación a cargo de los partidos políticos, que de ninguna manera puede considerarse

limitada en el tiempo. Si bien, en teoría, ciertas reglas que establezcan incentivos para la equidad solamente son necesarias en tanto esa equidad no se resuelva, no resulta jurídicamente válido pretender expresar esa *transitoriedad* mediante un artículo transitorio.

Tal vez, por medio de la interpretación jurídica podría llegarse a concluir que, en el momento en que sea respetada la proporción que ese artículo transitorio establece, entonces desaparecerá y perderá su vigencia, pues se ha cumplido su objetivo; es decir, en el momento en que los partidos políticos cumplan con postular candidatos en una proporción que no exceda de 70% para un mismo género, se habrá logrado el propósito de la disposición, y precisamente como es transitoria y las transitorias desaparecen cuando se cumple su propósito, para la siguiente elección ya no existirá tal regla.

Nada más alejado, queremos pensar, del propósito de los legisladores al aprobar esta enmienda. Resulta lógico que el proceso de integración de las mujeres a la vida política activa en nuestro país no puede llevar tres ni seis y tal vez tampoco doce años, sino muchos más. Pensar en un transitorio que durante veinte años tiene que ser aplicado resulta ridículo, por decir lo menos, jurídicamente hablando. Por lo general, después de un par de años nadie lee siquiera lo que los transitorios dicen.

La disposición debió, en su caso, haber sido incorporada a las obligaciones que se establecen para los partidos políticos, en el artículo 38 del COFIPE, o en el capítulo que establece las reglas para la integración de las listas y el registro de las fórmulas de candidatos a diputados y senadores. Esto no sólo daría claridad en cuanto al *status* mismo de la norma, sino también solucionaría otros problemas que se derivan de la forma en que se estableció.

- ▣ La obligación impuesta a los partidos políticos no se refiere a *postular a candidatos* en una proporción que no exceda de 70% para un mismo género, sino a *considerar en los estatutos* que no se exceda de ese porcentaje. Esto produce consecuencias que operan en contra del logro del objetivo planteado.

¿La disposición, tal como está, hace que las listas de candidatos de los partidos políticos *forzosamente* respeten el porcentaje referido? Aunque parezca contradictorio, la respuesta es no. No hay ninguna disposición expresa de la que pueda deducirse, por ejemplo, que la autoridad electoral pueda negar el registro a una lista de candidatos de un partido político que no se ajuste a la proporción señalada, y una consecuencia de tal envergadura solamente podría derivarse de una norma expresa, pues a final de cuentas estaría restringiendo el derecho de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular; es decir, tendría un carácter sancionatorio

para efectos prácticos, y las sanciones siempre tienen que estar expresamente previstas en la ley.

De hecho, los partidos políticos cumplen con esta disposición simplemente con establecer en sus estatutos reglas que consideren el porcentaje señalado. En el cuadro 4 se reproducen las disposiciones atinentes contenidas en los estatutos de los actores políticos (partidos y coaliciones) que participarán en las elecciones federales del presente año.

¿Qué pasa entonces si un partido político sí considera en sus estatutos este porcentaje, pero no lo respeta al integrar las listas y fórmulas de candidaturas? La lista se

**Cuadro 4 • Previsión de cuotas de representación en los estatutos de los partidos políticos y coaliciones que participan en el proceso electoral 1999-2000 en México**

---

**Alianza por el Cambio**

**(Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México)**

---

*ARTÍCULO 28*

---

La coalición considerará, con especial importancia, para la postulación de sus candidatos al Congreso de la Unión, lo dispuesto en los artículos 175 numeral 3 y vigésimo segundo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

---

**Partido Revolucionario Institucional**

---

**ARTÍCULO 37**

---

Las listas nacional y regionales de candidatos a cargos de elección popular que por el principio de representación proporcional presente el Partido para su registro en las elecciones federales, en ningún caso incluirán una proporción mayor del 70% de militantes de un mismo sexo. Igual fórmula se aplicará para las listas estatales de candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional, en el caso de procesos electorales estatales.

---

**ARTÍCULO 38**

---

El principio que alude el artículo anterior deberá observarse en cada segmento de diez candidatos.

---

**ARTÍCULO 39**

---

En la integración de las planillas para regidores y síndicos que el Partido registre para elecciones municipales no se incluirá una proporción mayor del 70% de militantes de un mismo sexo, a excepción de aquellos municipios que se rigen por usos y costumbres.

---

**ARTÍCULO 40**

---

El principio aludido en los artículos precedentes, se observará en las propuestas, que en su caso, presenten los Sectores, Organizaciones y movimientos del Partido.

---

**ARTÍCULO 41**

---

En los procesos electorales federales y estatales, que se rigen por el principio de mayoría relativa y en los municipales, el Partido promo-

verá en términos de equidad que no se postule una proporción mayor del 70% de candidatos de un mismo sexo.

---

## **Alianza por México**

**(Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido Alianza Social, Partido de la Sociedad Nacionalista)**

---

### *ARTÍCULO 23*

La postulación de candidatos de la Coalición estará a cargo de la Coordinación Nacional Ejecutiva, y se realizará conforme a las bases siguientes:

V. En la definición de las candidaturas para su postulación se garantizará la representación de género, jóvenes e indígenas.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En particular esta disposición es de una gran vaguedad. Hay que considerar, sin embargo, lo que establezcan los estatutos de los partidos políticos que integran la coalición.

---

## **Partido de Centro Democrático**

---

### *ARTÍCULO 61 (segundo párrafo)*

En las candidaturas del Partido por ambos principios para diputados y senadores se promoverá que no excedan del 70 por ciento para un mismo género; adicionalmente, se fortalecerá y promoverá una mayor participación política de las mujeres.

---

## **Partido Auténtico de la Revolución Mexicana**

---

### *ARTÍCULO 63 (inciso F)*

En todo momento, el Partido se obliga a que las candidaturas por ambos principios a Diputados y Senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Obligándose el Partido asimismo, a promover la mayor participación de las mujeres.

---

---

**Democracia Social, Partido Político Nacional**

---

**ARTÍCULO 52**

---

Dentro de su ámbito de competencia territorial, las Convenciones tendrán por objeto:

II.- Seleccionar a los candidatos de Democracia Social para los cargos de elección popular, los cuales con el fin de estimular la participación política de las mujeres nunca excederán del 50% para un mismo género.

---

quedaría tal como fue presentada, se presentaría en las elecciones, y no habría, en el plano estrictamente electoral, ninguna repercusión. Sin embargo, el partido político sí podría ser sujeto a una sanción, de otra clase, por el hecho de incumplir con lo establecido en sus estatutos.

El artículo 269 del COFIPE establece que los partidos políticos pueden ser sujetos a diversas sanciones, que van desde multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo, reducción e incluso supresión de su financiamiento público por un tiempo determinado, o la suspensión de su registro y hasta la cancelación de éste, cuando incumplan con las obligaciones a que el propio Código los sujeta; y según el artículo 38, párrafo 1, inciso e) del mismo ordenamiento, los partidos políticos están obligados a observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.

Así, desde el punto de vista legal, parece que los incentivos no son suficientes para cumplir con el porcentaje máximo señalado. Es posible que las cúpulas partidistas, para integrar las listas, prefieran acudir a la clase política tradicional, integrada por hombres en mayoría abrumadora, y pagar la sanción que se les aplique, máxime cuando ésta difícilmente podría ser de las muy severas (suspensión o cancelación de su registro), pues se trata de una violación a una disposición estatutaria, y habría que pensar en que existen otras violaciones consideradas más graves en la ley (sobrepasar topes de gastos de campaña, recibir aportaciones monetarias prohibidas, utilizar medios violentos para la consecución de sus fines, etcétera).

Desde ese punto de vista, el costo no es alto. Cosa aparte es el costo político que, ante la opinión pública, tenga que pagar un partido político por el solo hecho de ser sancionado (independientemente de la cuantía de la sanción misma). Pero lo que es cierto es que si, en cambio, se estableciera que no se aceptarían las listas de candidatos de un partido político que no cumpla con el porcentaje, los incentivos a cumplir serían infinitamente mayores. Algún grado de equidad estaría, sin duda, mejor garantizado, al menos hasta cierto punto.

- Ya vimos qué ocurre si un partido político no cumple con la previsión contenida en sus estatutos, en el sentido de postular candidatos en una proporción que no exceda 70%

para un mismo género. Pero, ¿qué pasa si un partido político ni siquiera contempla en sus estatutos tal previsión?

La respuesta es incierta. Como ya se señaló anteriormente, el artículo 290 del COFIPE establece que los partidos políticos pueden ser sancionados cuando incumplan con las obligaciones señaladas en las disposiciones “de este Código”. Surge la pregunta: ¿los artículos transitorios forman parte del Código? En realidad, habría que decir que no. El artículo transitorio que establece la cuota ni siquiera es un artículo transitorio *del* COFIPE, sino del *Decreto por el que se reformó el* COFIPE. Y una vez más nos enfrentamos a la interpretación estricta que se debe dar al derecho cuando se ha de aplicar una sanción: si a la autoridad electoral sólo se le confieren facultades para sancionar a un partido político cuando viole una disposición del Código, entonces no puede sancionarlo cuando la norma violada no se encuentre contemplada *precisamente* en ese Código.

Así, mientras un partido político puede no considerar en sus estatutos el porcentaje referido y, a pesar de no contemplarlo, en los hechos cumplir con él; otro partido político puede contemplarlo en sus estatutos y no cumplir con él. El primero no sería objeto de sanción, el segundo sí. *Pero no por el hecho de no cumplir con el porcentaje, sino por el hecho de no ajustarse a sus estatutos.* Esto nos lleva a la situación más absurda de todas:

si un partido político no contempla en sus estatutos el porcentaje, pero tampoco cumple con él, ¿podría ser sancionado? A partir de lo dicho en el párrafo anterior, tendríamos que concluir que no, porque sí está cumpliendo con sus estatutos, aunque no se ajuste a lo previsto en el artículo transitorio, y la autoridad electoral puede fijar multas a un partido político por no cumplir con las obligaciones que les impone el Código (como es la de ajustarse a sus estatutos), *pero no por no cumplir con lo establecido en un artículo transitorio de un decreto*.

En los hechos, y tal vez más bien con el propósito de no ser señalados ante la opinión pública, es muy probable que los partidos políticos y coaliciones que figurarán en las boletas el 2 de julio del 2000, cumplan con el porcentaje establecido. Pero también puede presentarse la situación contraria, y esto tendría que producir consecuencias jurídicas. El absurdo, pues, ha de eliminarse y darle el lugar apropiado, el tratamiento legal correcto, a una disposición de esta categoría.

- Lo cierto es que el mecanismo que prevé el artículo transitorio que se comenta, no garantiza que la integración final de las cámaras del Congreso de la Unión refleje un porcentaje igual o semejante a ese 70% máximo de representación para un solo género.

Incluso si los partidos políticos cumplieran con el 30% de candidaturas de mujeres, la representación femenina

en el Congreso pudiera verse incrementada sólo ligeramente, puesto que las candidatas pueden perder varias elecciones. Es decir, no existe una cuota *de representación*, sino únicamente *de nominación*. Esto implica que incluso si los partidos políticos cumplieran con la cuota de 30%, la representación de las mujeres en el Congreso bien podría ser menor a este porcentaje —que de por sí es al menos 20% menor a la dimensión demográfica de las mujeres—, aunque en teoría también podría ser incluso mayor, pues al postular los partidos a mujeres en distintos distritos y circunscripciones, podría darse el caso de que ganaran en una proporción superior al porcentaje propuesto.

Pero la cuota se refiere a 30% del total de las candidaturas *por ambos principios*, sin reparar en la diferencia entre las postuladas por el principio de *mayoría relativa* (es decir, cuando se vota por distritos electorales, en donde gana quien obtiene la mayoría de los votos) y el de *representación proporcional* (según el cual, dependiendo del porcentaje de votación, a cada partido le corresponde un número determinado de curules, a partir de una lista). Como no se obliga a los partidos políticos a proponer un número mínimo de candidatas que compitan en elecciones por el principio de mayoría relativa, los partidos pueden proponer un alto porcentaje de mujeres en las listas plurinominales, situándolas al final de éstas, y así cumplir

con el sistema de cuotas, sin que estas candidatas tengan posibilidades reales de convertirse en legisladoras.<sup>7</sup>

Otro mecanismo al que podrían acudir los partidos políticos para burlar el propósito de la disposición (aunque, estrictamente, cumpliendo con ella) sería postular a un alto número de candidatas suplentes, hasta llenar el porcentaje. El artículo transitorio habla, en genérico, de *candidaturas*, y jurídicamente hablando, tan candidato es el propietario como el suplente (ambos integran una sola *fórmula*).

Esto se ha resuelto en otros países aplicando fórmulas diversas. En Argentina, por ejemplo, existe una provisión legal en el sentido de que las mujeres deben ser postuladas en posiciones con oportunidades reales de ganar, y no en los últimos lugares de las listas de los partidos políticos.<sup>8</sup> En otros países, las listas se integran con un mecanismo muy sencillo: si en el número uno está un hombre, en el dos debe haber una mujer, seguida de un hombre, seguido de una mujer, o viceversa.<sup>9</sup> En México, al no existir un mecanismo parecido, no resultará

<sup>7</sup> Un estudio muy interesante sobre este aspecto, que bien vale la pena ser consultado, indica que en los sistemas electorales de representación proporcional el porcentaje de mujeres en los cuerpos legislativos tiende a aumentar dramáticamente, respecto de los sistemas de mayoría relativa (23.03% en aquéllos contra 11.64% en éstos, según datos de 1998). Véase Richard Matland, "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems", en *Women in Parliament: Beyond Numbers*, International IDEA, Estocolmo, 1998.

<sup>8</sup> Ver Mark P. Jones, "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from the Argentine Provinces", en *Comparative Political Studies*, 31(1), 1998; Gloria Bonder, Marcela Nari y Alida Brill (eds.), "The 30 Percent Quota Law: A Turning Point for Women's Political Participation in Argentina", en *Rising Public Voice: Women in Politics Worldwide*, The Feminist Press at The City University of New York, Nueva York, 1995.

<sup>9</sup> El Partido Demócrata Social Sueco introdujo en 1994 el principio de "cada segundo en la

lista, una mujer", según el cual se alternan el nombre de un hombre y una mujer hasta completar la lista.

extraño que la tendencia sea que los partidos busquen llenar la cuota postulando candidatas suplentes, o situándolas hacia el

final de la lista.

El mecanismo, pues, no sólo está técnicamente mal planteado, sino que además es deficiente. Urge que el legislativo se aboque a encontrar una mejor forma, y mejores términos, para lograr el objetivo que se persigue: contar con instituciones públicas realmente representativas de la población.

### CONCLUSIONES

La subrepresentación de las mujeres en las instituciones políticas en México es severa, a pesar del avance que, muy lentamente, se ha dado en las últimas décadas. La instauración de un sistema de cuotas efectivo es necesario para acelerar, mediante un cambio institucional, este aspecto fundamental de la democratización de nuestro sistema político. Confiar en la transformación cultural, por definición pausada y compleja, implica solapar la inequidad evidente. Las situaciones distintas que enfrentan hombres y mujeres nos obligan a pensar en arreglos jurídico-políticos que compensen las desventajas de unas frente a otros. Sólo así podremos vivir en equidad y democracia trascendiendo el discurso.

Como hemos explicado, el sistema de cuotas vigente no es un instrumento efectivo en la búsqueda de la eliminación

de la discriminación de género. Ante la debilidad de los grupos de presión que buscan una solución al problema de representación que enfrentan las mujeres, es imperante establecer una obligación jurídica, ya sea mediante las nominaciones, o directamente sobre la representación legislativa, que asegure la existencia de al menos una "minoría crítica" en el Congreso de la Unión.

En teoría, en un Estado democrático de derecho, la voluntad representada en el orden legal es idéntica a las voluntades de los ciudadanos. Sin embargo, en la realidad, el orden jurídico refleja la voluntad de quienes ejercen las funciones públicas y de aquellos a quienes representan, no así de todas las partes que conforman a la sociedad. Incluso en un sistema democrático moderno, el gobierno representativo permite esta distorsión.

En tal virtud, para producir normas jurídicas y políticas públicas que tomen en cuenta las necesidades e intereses de las mujeres, resulta fundamental que dentro del mismo cuerpo legislativo se consideren las cuestiones de género; y si no existe en él una representación suficiente de mujeres, difícilmente se entenderá como una prioridad la persecución de la equidad entre los géneros. Por lo tanto, los sistemas de cuotas no sólo actualizan un criterio mínimo de equidad en cuanto a la representación política, sino que abren la posibilidad de contar con políticas públicas y legislación con enfoque de género, impactando potencialmente todas las áreas de la vida social.