

Avances y retos de las cuotas de género

IDEAS CLAVE:

- > Las cuotas de género constituyen un mecanismo correctivo diseñado para disminuir las discriminaciones y garantizar los espacios de participación de las mujeres en el ámbito político.
- > Su implementación demanda reflexionar sobre su efectividad en términos de ampliar el nivel de involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones.
- > La evidencia muestra que, si bien las cuotas de género favorecen la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, estas no son suficientes para eliminar actitudes discriminatorias, se requiere, en cambio, promover de forma simultánea cambios institucionales y culturales que favorezcan su participación.

1. Introducción

Las políticas dirigidas a la igualdad de género han cobrado especial relevancia durante los últimos años en los cuales se han diseñado e implementado diversas acciones orientadas a mejorar las condiciones para la participación de las mujeres en el ámbito político. Las reformas que se han realizado dan cuenta de cómo puede modificarse gradualmente la composición del Poder Legislativo para proveer a las mujeres mayores espacios de involucramiento en la toma de decisiones pública.

En línea con lo anterior, esta nota presenta una discusión sobre la efectividad de las cuotas de género como instrumentos para promover la igualdad de las mujeres en el ámbito político. Con este propósito, el documento se estructura en cuatro apartados. En el primero se conceptualizan las cuotas de género en el espacio político y se discuten sus principales características. Posteriormente, se presentan algunas discusiones clave encontradas en la literatura actual sobre la efectividad de este mecanismo. La tercera aborda la implementación de las cuotas de género en el caso mexicano, señalando también los avances en materia de igualdad sustantiva. Por último, se exponen algunas reflexiones sobre el tema.

2. ¿Qué son las cuotas de género en el ámbito político y cuál es su propósito?

Históricamente, las mujeres han sido objeto de un trato desigual y discriminatorio por el conjunto de estereotipos, valores, significados y normas que la sociedad ha construido en torno a lo que es ser mujer (Torres, 2008). De acuerdo con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención de CEDAW, por sus siglas en inglés), la discriminación contra las mujeres tiene como resultado el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra (artículo 1).

El ejercicio y goce de los derechos políticos no ha sido una esfera ajena a la discriminación y desigualdad de las mujeres. Isabel Torres menciona que las mujeres no viven sus derechos políticos en condiciones de igualdad con respecto de los hombres debido, entre otras causas, al insuficiente ejercicio del derecho a la participación, a la representación política y a su ciudadanía plena. Y añade:

Sus mayores limitaciones se evidencian en el derecho a ser electas y a participar en los procesos de toma de decisiones en las estructuras de poder de la vida política y pública nacional, y en lograr que sus intereses y necesidades tengan presencia en las decisiones públicas” (Torres, 2008: 231)

Esta discriminación e insuficiencia en el ejercicio de cada uno de los derechos políticos de las mujeres tienen como origen la combinación de una serie de causas estructurales, tales como:

- La existencia de un **marco cultural y de valores** que subestima las capacidades y el desempeño de las mujeres, ocasionando que no se les considere eficientes o idóneas para los cargos de responsabilidad o para ingresar al mundo de la política. Una vez en la política, el nivel de exigencia hacia las mujeres es mucho más riguroso que el aplicado a los hombres.
- La **responsabilidad familiar**, otorgada socialmente como exclusiva de las mujeres, la que limita su

participación en la política e inclusive las excluye de los mecanismos informales de toma de decisiones.

- El **ámbito masculino** que rodea a las mujeres en la elección de candidaturas a papeletas o a puestos públicos: los hombres que están en los puestos de decisión conocen y escogen a otros hombres para proponerlos como candidatos; las cualidades, habilidades y destrezas de las mujeres resultan poco competitivas.
- Las dificultades que enfrentan las mujeres en la consecución de los **recursos económicos** que requieren las postulaciones a puestos de elección popular (Torres, 2008: 232 y 233)

Para Torres esta desigualdad en el goce y realización de los derechos políticos de las mujeres es aún más preocupante en un sistema democrático, donde su fundamento es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política. Por lo tanto, señala que una “democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población [como son las mujeres]” (2008: 233).

Derivado de este contexto y en el marco de las obligaciones estatales del artículo 4, de la Convención de CEDAW de 1981 que establece que los Estados Partes tienen la obligación de adoptar *medidas especiales de carácter temporal*, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, a partir de la década de los 90, mediante la demanda de grupos feministas, diversos países de América Latina, comenzaron a emprender acciones dirigidas para garantizar los derechos políticos de las mujeres y con ello erradicar su discriminación.

Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención CEDAW, especifica el contenido de dicha obligación y el alcance de dichas medidas especiales, como se muestra a continuación:

18. Las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 por los Estados Partes deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito [...] los Estados Partes tienen la obligación, en virtud de la Convención, de mejorar la situación de la mujer para transformarla en una situación de igualdad sustantiva o de facto con el hombre [...]

20. [El] carácter **“temporal”** [...] no debe considerarse que esas medidas son necesarias para siempre [...] Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo.

21. El término **“especiales”** [...] es que las medidas están destinadas a alcanzar un objetivo específico.

22. El término **“medidas”** abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y **los sistemas de cuotas** (énfasis añadido) (CEDAW, 1999: párrs. 18, 20, 21 y 22).

En síntesis, las *medidas especiales de carácter temporal* o también llamadas, medidas de acción afirmativa (Torres, 2008; Saba, 2016), son mecanismos correctivos dirigidos a disminuir las brechas económicas, sociales, políticas y de otra índole, entre integrantes de una sociedad; son temporales, dirigidas a favorecer a determinados grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones y desigualdades (Torres, 2008).

De este modo, en el amplio espectro de las medidas especiales se localizan las cuotas de género, las cuales, de acuerdo con Medina Espino, para el ámbito político son:

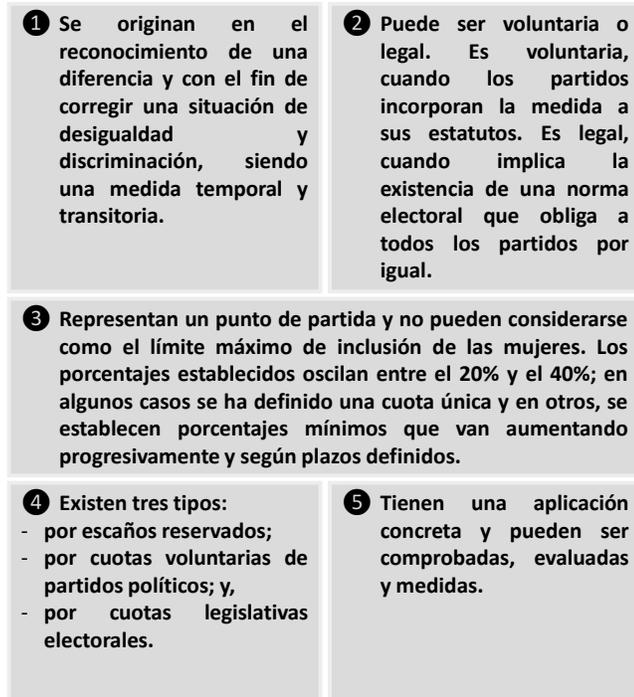
[...] un mecanismo implementado en distintos países, incluyendo México, a través del cual se busca **garantizar una presencia mínima suficiente de mujeres en los espacios de representación política**, con capacidad de incidir de manera efectiva en la definición de la agenda pública y en la adopción de decisiones políticas.

Con su implementación se ha buscado hacer de ellas un mecanismo sólido que garantice la efectiva integración de las mujeres a los organismos de decisión y a las instancias de poder público, a través de la observancia de **porcentajes mínimos de participación femenina** –masa crítica– en los espacios del ámbito de la política (énfasis añadido) (2010: 23).

En este caso, las cuotas de género, como medida afirmativa, están dirigidas a corregir la discriminación y la desigualdad en el ejercicio y goce de los derechos políticos de las mujeres, particularmente en lo que corresponde a la representación política, en su vertiente de representación descriptiva, la cual “se refiere a la representación numérica, esto es, la cantidad o proporción de mujeres en asambleas de elección popular en diferentes niveles de la política” (Dahlerup, 2021: 71). Por su parte, Hernández Trejo (2017: 47) especifica que la representación descriptiva se mide a partir del número de legisladoras y las características por medio de las cuales acceden a los cargos de representación popular.

De este modo, en un sentido amplio, las cuotas de género se caracterizan por los siguientes aspectos (figura 1).

Figura 1. Características de las cuotas de género



Fuente: Elaboración propia con información de Torres (2008: 235, 236; 2013: 137), Hernández (2017: 48).

Es importante resaltar que el objetivo de las cuotas de género no se agota con alcanzar una representación cuantitativa de las mujeres en los espacios de representación política, sino que, en un sistema democrático, lo ideal es que esta representación cuantitativa logre representar, avanzar, impulsar y actuar en favor de los intereses y necesidades de las mujeres en la agenda pública y decisiones políticas. Ya

que, como lo señala el Comité de la CEDAW, en su Recomendación general No. 25, la finalidad de las medidas especiales de carácter temporal es:

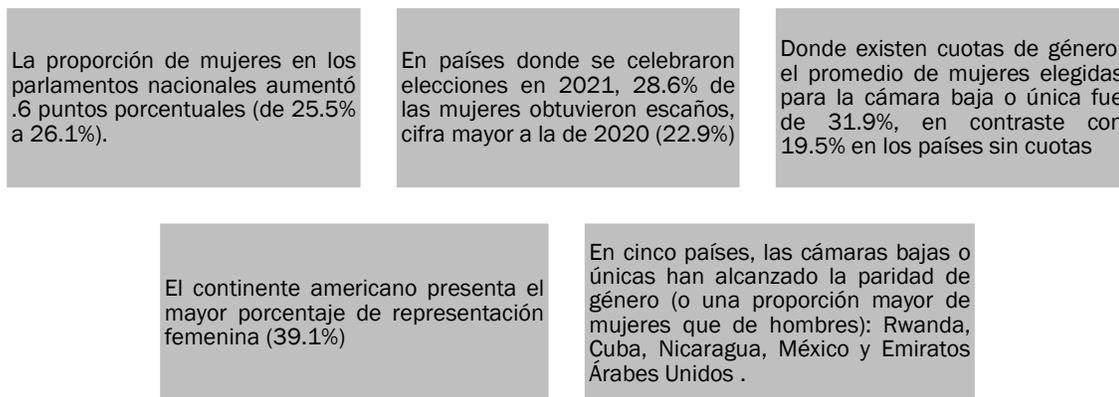
“acelerar la mejora de la situación de la mujer para lograr su **igualdad sustantiva** o de facto con el hombre y realizar los cambios estructurales [...] necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas” (énfasis añadido) (1999: párr. 15).

A esta otra parte de la representación política se le denomina representación sustantiva.

Por otro lado, la adopción de las cuotas de género no ha estado ajena de críticas a favor y en contra. En la tabla 1 se muestran algunos de los principales argumentos en ambos sentidos. No obstante, a pesar de las críticas y obstáculos en su implementación, conocer su evolución brinda una idea más clara de cómo ha sido la adopción de este instrumento a lo largo del tiempo y sus implicaciones. En línea con esto, la Unión Interparlamentaria (UIP), en su informe “Las mujeres en el parlamento en 2021” provee una serie de datos interesantes que contextualizan el uso de las cuotas de género alrededor del mundo dentro del ámbito legislativo. En la figura 2 se resumen los elementos más relevantes de este documento.

En términos más amplios, es decir, en materia de política en general y no sólo parlamentaria, la UIP también realiza un registro de la situación de la mujer. Dentro de los datos que recolecta destaca que en el 20.9% de los casos el parlamento es presidido por una mujer, hay 9 Jefas de Estado y 13 Jefas de Gobierno (UIP 2022a).

Figura 2. Principales hallazgos del informe “Las mujeres en el parlamento en 2021”



Fuente: Elaboración propia con base en Unión Interparlamentaria (UIP) (2022b).

Tabla 1. Argumentos a favor y en contra de las cuotas de género

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> • Dado que las mujeres constituyen la mitad de la población, es natural y justo que tengan derecho a una proporción similar de representantes (Aparicio, 2011: 15). • Son los partidos políticos y no los votantes quienes controlan de manera más inmediata el acceso a las candidaturas, por lo que las cuotas de género no son muy distintas a otras restricciones de las democracias (Aparicio, 2011: 16). • Las cuotas de género no implican discriminar contra los hombres, sino que son una medida compensatoria, o incluso transitoria, dadas las diversas barreras a la entrada y la discriminación que históricamente han enfrentado las mujeres (Aparicio, 2011: 16). • En la medida en que los intereses de hombres y mujeres no siempre coinciden, los hombres no pueden representar de manera sustantiva los intereses de las mujeres (Aparicio, 2011: 16). • Habrá una cantidad suficiente de candidatas cualificadas si los partidos políticos empiezan a buscar mujeres de manera más seria (Dahlerup, 2021: 72). • Las cuotas contribuirán a aumentar la reserva de posibles candidatas y, así, se hará un mucho mejor aprovechamiento social de las diferentes aptitudes de la gente (Dahlerup, 2021: 73). • Una masa crítica de mujeres traerá a la política un estilo y un enfoque diferentes (Dahlerup, 2021: 73). • Una masa crítica de mujeres podrá introducir nuevas preocupaciones en materia de políticas públicas a la agenda política (Dahlerup, 2021: 73). • Las cuotas abrirán las puertas del “jardín secreto de la política” y contribuirán así al proceso de democratización (Dahlerup, 2021: 73). 	<ul style="list-style-type: none"> • Las cuotas pueden violar el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, al limitar las posibilidades de unos y otras para buscar un puesto de elección popular (Aparicio, 2011: 15). • Las cuotas violan el principio democrático según el cual los votantes son quienes deben decidir quién debe conseguir una candidatura o bien un cargo de elección popular (Aparicio, 2011: 15). • La introducción de cuotas asume que el género es una categoría más importante que otras cualidades de los potenciales candidatos o candidatas, como la capacidad o experiencia (Aparicio, 2011: 15). • Las cuotas implican que la representación de las mujeres, como grupo, merezca una mayor atención que otros grupos sociales tales como minorías étnicas, religiosas u otros grupos sociales marginados (Aparicio, 2011: 15). • Las cuotas son innecesarias, pues la representación de las mujeres aumentará paulatinamente, de manera natural (Dahlerup, 2021: 72). • Será imposible encontrar una cantidad suficiente de mujeres (cualificadas). Las mujeres no querrán ser elegidas en virtud de su sexo (Dahlerup, 2021: 72). • Las mujeres elegidas por la vía de las cuotas serán consideradas unas simples “mujeres de cuota” y su efectividad política se verá, por tanto, limitada (Dahlerup, 2021: 73). • Las “mujeres de cuota” se considerarán meros “símbolos” o “apoderadas” dependientes de los líderes de su partido o de sus maridos (Dahlerup, 2021: 73). • Las cuotas únicamente tratan síntomas de la subrepresentación de las mujeres y serán por consiguiente tan sólo un gesto simbólico (Dahlerup, 2021: 73).

Fuente: Elaboración propia con información de Aparicio (2011: 15, 16), Dahlerup (2021: 72, 73).

Finalmente, los estudios de Drude Dahlerup confirman que a partir de las cuotas de género sí ha habido un incremento de la presencia de las mujeres en cargos de representación política, tanto como candidatas y como proporción de mujeres elegidas. Señala:

Las cuotas de género electorales han contribuido, sin lugar a dudas, al crecimiento en la cantidad o proporción de candidatas, que es un requisito indispensable para que haya un aumento de mujeres entre las elegidas [...] La conclusión general es que las cuotas de género en política sí contribuyen a un aumento en la proporción de mujeres entre los representantes elegidos, como sus defensoras y defensores predecían. Las cuotas son una política de vía rápida, que en ciertos países o partidos ha incluso

provocado saltos históricos y ha combatido seriamente el predominio numérico de los hombres en la política (Dahlerup, 2011: 98, 99).

Asimismo, Dahlerup identifica cinco factores de los cuales depende la efectividad de las cuotas de género para aumentar la representación descriptiva de las mujeres (2011: 99):

- 1) Para la adopción de cualquier tipo de cuota de género es importante que el discurso pase de los supuestos defectos de las mujeres a la falta de inclusión de las instituciones políticas;
- 2) Tener grandes ambiciones respecto de la regulación de cuotas (20%, 30%, 40% o 50%);

- 3) Contar con un diseño de cuotas que se ajuste al sistema electoral establecido;
- 4) Reglas para las clasificaciones, esto es, cuotas verticales en los sistemas de listas de representación proporcional, y cuotas horizontales en sistemas de circunscripción uninominal (y una combinación de ambos en sistemas mixtos);
- 5) Contar con sanciones por incumplimiento o incentivos financieros de una magnitud que haga a los partidos políticos cambiar sus sesgadas estrategias de reclutamiento.

De las cuotas a la paridad de género

Freidenberg y Alva (2017) señalan que, además de las cuotas de género, dentro de las alternativas que recientemente se han adoptado para promover una mayor representación política y representación sustantiva de las mujeres está la paridad de género. La paridad, a diferencia de las cuotas, no es una medida especial temporal, sino por lo contrario, es una medida definitiva encaminada a garantizar el igual disfrute de los derechos políticos entre mujeres y hombres.

La paridad no es cuota mayor a favor de las mujeres, es la expresión más amplia de universalidad y un instrumento de reivindicación del derecho a la igualdad, mediante el reconocimiento de la dualidad del género humano: mujeres y hombres. Dicho de otra manera, ésta contribuye a realizar una de las finalidades mayores de la democracia: el derecho a la igualdad de todos los seres humanos (Torres, 2008: 240).

[...] a diferencia de las cuotas, la paridad constitucional **es una medida definitiva** porque reformula la concepción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido en partes iguales entre hombres y mujeres; un nuevo ‘contrato social’ para regir la vida en sociedades democráticas” [...] De lo que se trata es **que se logre la representación sustantiva a partir del incremento de la representación descriptiva de las mujeres** y que conlleve a su inclusión completa (énfasis añadido) (Hernández, 2017: 51).

3. Principales discusiones sobre la efectividad de las cuotas de género en el ámbito político

La adopción de medidas como el establecimiento de cuotas de género ha sido objeto de estudio dentro de las ciencias sociales con el propósito de indagar si efectivamente generan mejores condiciones para la participación de las mujeres en el espacio político. En este sentido, este apartado presenta algunas de las discusiones clave encontradas en la literatura contemporánea sobre la efectividad de las cuotas de género, proveyendo evidencia de los cambios que ha producido su implementación.

En la primera parte de esta nota se ha profundizado en la definición de las cuotas de género; sin embargo, vale la pena retomar un par de conceptualizaciones teóricas. De acuerdo con Schramm (2019) las cuotas de género

son mandatos que establece un país para definir la inclusión numérica de las mujeres. En línea con esto, McCann las describe como:

[...] una forma de acción afirmativa o medida de igualdad de oportunidades diseñada para abordar el ritmo lento de cambio en la participación de las mujeres y los grupos minoritarios en áreas de la sociedad donde históricamente han estado subrepresentadas, incluido el empleo, la educación y las instituciones políticas. Las cuotas generalmente implican el establecimiento de un determinado número o porcentaje de plazas a ser ocupadas por los colectivos infrarrepresentados (2013: 4).

La institucionalización de dichas cuotas mediante su inclusión en el marco normativo de un país establece condiciones iniciales para mejorar las vías de acceso de las mujeres al ámbito de decisión; sin embargo, resulta relevante reflexionar sobre en qué medida la implementación de un instrumento de esta naturaleza es efectivo para que las mujeres participen activamente en la toma de decisiones.

Al respecto, la evidencia presenta resultados mixtos. En el caso de la política ambiental, por ejemplo, Cook *et al.* documentaron a través de un análisis empírico que las cuotas de género, si bien “pueden hacer más equitativas las intervenciones públicas no necesariamente las hacen más efectivas” (2019: 4). En términos generales, lo que estos autores concluyen es que las cuotas, por sí solas, no garantizan la participación efectiva de las mujeres dado que aun cuando formalmente se han generado los espacios esto no elimina conductas discriminatorias.

Un elemento interesante dentro de las discusiones sobre las cuotas de género es su relación con una mayor demanda de participación política de las mujeres. En este sentido, el trabajo de Fernández y Valiente provee hallazgos interesantes sobre el tema. La revisión de la literatura que realizaron señala que las cuotas de género “incrementan la proporción de personas que ven a las mujeres como líderes políticos competentes” (2021: 354). Adicionalmente, estos autores señalan que las cuotas tienen dos efectos principales. Por una parte, tienen *efectos informativos* porque su implementación conlleva discusiones sobre la representatividad de las mujeres y los mecanismos para mejorarla. Por otro lado, tienen *efectos normativos* pues la baja representatividad de las mujeres se percibe como un problema que debe atenderse.

Autores como Hughes *et al.* señalan que las cuotas de género “influyen en la estrategia del partido, el comportamiento, la opinión pública, el compromiso político y las aspiraciones, la educación y eficacia política de mujeres y niñas” (2019: 219), pero coinciden en el hecho de que estas son insuficientes para garantizar la participación efectiva de las mujeres.

Otro elemento que destacar tiene que ver con la efectividad de las cuotas de género en función de las características que presentan los sistemas electorales. Esto se refiere a que pueden existir variaciones en los efectos de las cuotas de género dependiendo de las reglas que se hayan definido para una elección. En este sentido, es interesante aludir al trabajo de Jones y Navia quienes analizaron el efecto de las cuotas de género en el caso de un municipio chileno. Estos autores obtuvieron evidencia que muestra que:

La adopción de cuotas en los sistemas de representación proporcional de listas abiertas no tendrá un efecto tan positivo sobre el porcentaje de mujeres electas como lo tenido en el caso en muchos sistemas de representación proporcional de lista cerrada [...] es poco probable que las cuotas más grandes (por ejemplo, 40% en lugar de 25%) sean significativamente más efectivas, lo que sugiere que los defensores deberían optar por cuotas más pequeñas, que enfrentarán una menor resistencia legislativa (1999: 341).

Estas discusiones abonan al argumento de que las cuotas de género, de forma aislada, pueden tener un efecto modesto si no se acompañan de otros instrumentos que favorezcan la participación de las mujeres en ámbito político. Pone de manifiesto, además, la importancia de considerar el marco institucional en el que se insertan, con el fin de entender con mayor detalle cómo su implementación afectará la dinámica existente. Se destaca también el tema de la resistencia legislativa pues, aunque en el discurso exista apoyo abierto a una mayor participación política de las mujeres, esto no significa que al momento de promover su inclusión en el marco normativo no encuentre ciertos obstáculos, mismos que también existirán en su implementación.

Entender las características del sistema en el cual se pretende implementar las cuotas de género es de gran importancia dado que eso permitirá comprender también las diferencias en los efectos observados. En este sentido, es relevante aludir al trabajo de Paxton y Hughes quienes llevaron a cabo un estudio longitudinal

de 1990 a 2010 basado en datos de 145 países que les permitió obtener hallazgos interesantes sobre las cuotas de género a nivel nacional. Dentro de estos destacan:

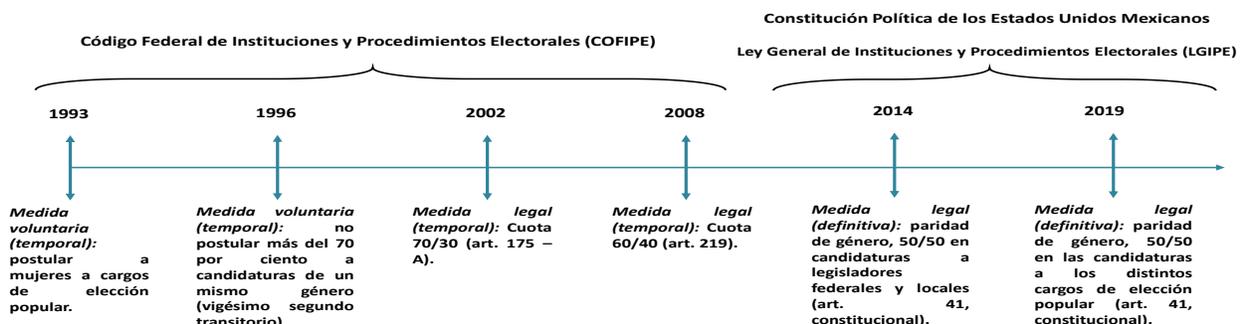
[...] las cuotas producen ganancias en la representación legislativa de las mujeres con una efectividad creciente con el tiempo. Al observar todos los tipos de cuotas combinadas, vemos que las cuotas al final del período son el doble de efectivas que las cuotas al comienzo del período. En general, las cuotas se han convertido en un mecanismo cada vez más poderoso para transformar la composición de género de las legislaturas nacionales (2015: 354).

Así, la efectividad de este mecanismo puede valorarse a partir de distintas variables y considerando diversas condiciones; sin embargo, parece haber consenso en dos ideas principales. La primera es que las cuotas de género sí contribuyen a ampliar formalmente los espacios de participación política de las mujeres y sentar mejores condiciones para este fin. La segunda es que la implementación de cuotas de género, de forma aislada, no es suficiente para garantizar la participación política de las mujeres, pues se requieren de otros instrumentos complementarios para cumplir con este propósito.

4. La implementación de las cuotas de género en el Poder Legislativo en México

En México, a nivel federal, de 1993 a 2019, se han realizado seis reformas electorales en materia de género para garantizar la representación política de las mujeres (figura 3 y tabla 2). Las dos primeras reformas hechas al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se caracterizaron por ser medidas voluntarias para los partidos políticos, puesto que sólo se recomendaba incorporar en sus estatutos internos medidas para promover una mayor participación política de las mujeres. Posteriormente, con las reformas de 2002 y de 2008, las medidas voluntarias se transformaron en legales al establecerse la obligatoriedad de las cuotas de género en las postulaciones de los partidos políticos para legisladoras y legisladores, además de definirse procedimientos, porcentajes y sanciones.

Figura 3. Cronología de las reformas electorales en materia de género



Fuente: Elaboración propia con información de CPEUM (2014, 2019, 2021) y COFIPE (1993, 1996, 2002, 2008).

Tabla 2. Principales características de las reformas electorales en materia de género

1993	1996	2002	2008	2014	2019
<p>Primera reforma electoral en materia de género. Se adiciona al artículo 175 del COFIPE, un párrafo tercero, en el que se dispone a los partidos políticos promover, en los términos de sus documentos internos una mayor participación política de las mujeres, a través de su postulación a cargos de elección popular. Esta medida no significó una obligación efectiva para los partidos políticos, no definió una cuota, ni estableció mecanismos para su aplicación y para sancionar su incumplimiento (Fredenberg y Alva, 2017: 11)</p>	<p>Segunda reforma electoral en materia de género. Como parte de la reforma realizada al COFIPE se incorpora en el Vigésimo Segundo transitorio que, 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 y promoverán la mayor participación política de las mujeres. Esta medida no contó con mecanismos para su aplicación, ni para impedir su incumplimiento, ni sanciones. Otra debilidad fue que no distinguía entre candidaturas titulares o suplentes, ni entre el orden o jerarquía de la ubicación de candidatos dentro de las listas plurinominales (Aparicio, 2011: 17).</p>	<p>Reforma que establece la obligatoriedad de las cuotas de género a los partidos políticos, 70/30. Se adiciona al COFIPE el artículo 175-A en el que se establece que las candidaturas que presenten los partidos políticos para diputados y senadores ante el otrora Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del 70 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se añadió el artículo 175-B para que las listas de representación proporcional se integran por segmentos de tres candidaturas, en donde en los tres primeros de cada lista se incorpore una candidatura de género distinto. Mediante el artículo 175-C se establecieron las sanciones por incumplimiento y se exceptúa de la norma a las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección al interior de los partidos.</p>	<p>Reforma que incrementa las cuotas de género a los partidos políticos, 60/40. Se adiciona al COFIPE el artículo 219 que establece que las candidaturas que presenten los partidos políticos para diputados y senadores ante el otrora Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Se exceptúa de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático al interior de los partidos. En el artículo 220 se modifican las listas de representación proporcional para que sean integradas por segmentos de cinco candidaturas, en donde habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada, en cada uno de los segmentos de cada lista.</p>	<p>La reforma político electoral de 2014, establece en el artículo 41 de la CPEUM el principio de paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Es decir, se señala que los partidos deben postular el 50/50 de ambos sexos de candidaturas a cargos de representación popular (Hernández, 2017: 50). Derivado de esta reforma se sustituye al COFIPE por la LGIPE.</p>	<p>Reforma Constitucional en materia de Paridad de Género. La reforma al artículo 41 constitucional estableció que los partidos políticos tienen la obligación de fomentar el principio de paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.</p>

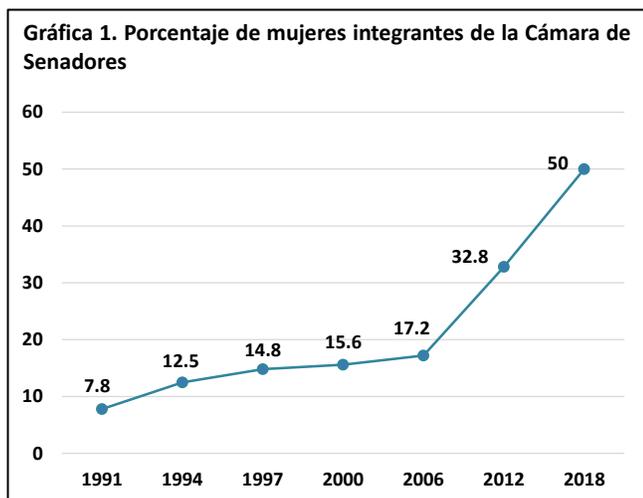
Fuente: Elaboración propia con información de Aparicio (2011), Fredenberg y Alva (2017), Hernández (2017) y CPEUM (2021).

En lo que corresponde a los avances de la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo, las gráficas 1 y 2 permiten observar su comportamiento a la par de las reformas electorales en materia de cuotas de género. En principio se observa que, en 1991, dos años antes de la primera reforma, el porcentaje de mujeres legisladoras fue de 7.6 por ciento en promedio en cada Cámara. Sin embargo, a partir de 1994, un año después de la primera reforma, el porcentaje de mujeres comenzó a crecer, pasando de 7.8 a 12.5 por ciento en el Senado de la República, y de 7.4 a 15 por ciento en la Cámara de Diputados.

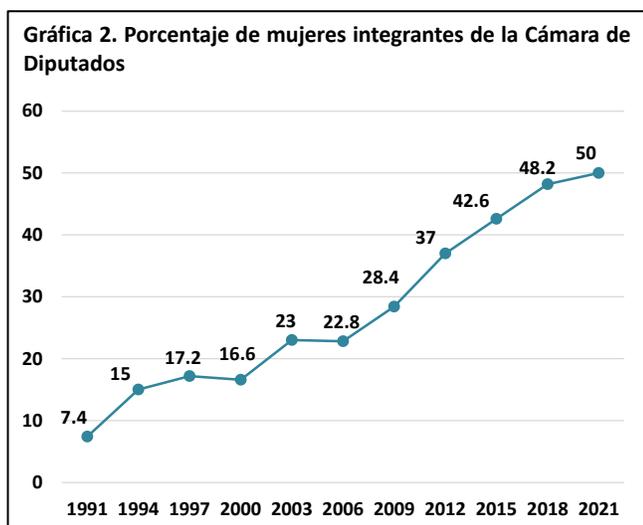
Aunque en términos generales, la tendencia de porcentaje de mujeres integrantes en el Congreso fue al alza en cada período de elección, hubo ciertas particularidades en el proceso. En el Senado de la República de 1994 a 2006, el crecimiento de la representación fue lento, con casi un punto porcentual de diferencia por período. Sin embargo, de 2006 a 2012, donde las cuotas de género fueron obligatorias para los partidos, el porcentaje pasó de 17.2 a 32.8, logrando un aumento de 15.6 por ciento. El siguiente avance

significativo fue el que se tuvo de 2012 a 2018, en donde se logró un aumento de 7.2 por ciento, alcanzando la representación paritaria de 50/50 en las últimas elecciones de 2018.

En lo que corresponde a la Cámara de Diputados, de 1994 a 2009, hubo variaciones de aumento y descenso entre legislaturas en el porcentaje de mujeres integrantes. No obstante, a pesar de que en el 2000 se tuvo una disminución de un punto porcentual con relación a 1997, para 2003 se tuvo uno de los crecimientos más contundentes al pasar de 16.6 a 23 por ciento de representación. A la par de la reforma de 2008 donde el porcentaje de la cuota de género se ajustó a 60/40, la tendencia fue al alza de manera constante y continua, ya que se logró pasar de 28.4 por ciento en 2009 a 48 por ciento en 2018, es decir, se tuvo un aumento de casi 20 puntos porcentuales en 9 años. El cambio hacia la paridad constitucional fue más contundente en 2018 y 2021, logrando en este último año una representación del 50 por ciento, al igual que en el Senado de la República.



Fuente: Fredenberg y Alva (2017: 18) y Senado de la República (s/f).



Fuente: Fredenberg y Alva (2017: 19) y Cámara de Diputados (s/f)

Avances hacia la representación sustantiva

Como ya se mencionó, el objetivo de las cuotas de género en el ámbito político no se agota con aumentar la cantidad de mujeres en los cargos públicos, sino que lo que se busca es que los espacios de representación política ganados sean utilizados para impulsar, representar y actuar a favor de los intereses y necesidades de las mujeres en la agenda pública y decisiones políticas. Al respecto, Hernández reitera, “de lo que se trata es que se logre la representación sustantiva a partir del incremento de la representación descriptiva de las mujeres y que conlleve a su inclusión completa” (2017: 51).

Con el fin de conocer algunos de los pasos dados hacia la igualdad sustantiva por mujeres legisladoras, acompañadas por colectivos feministas, activistas sociales, académicas y organizaciones defensoras de

derechos humanos, se enlistan algunos ejemplos representativos de leyes y normas creados en materia de género en diversos períodos legislativos.

1. Reconocimiento del feminicidio como delito en el Código Penal Federal el 14 de junio de 2012.
2. Aprobación de la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales, mediante la Reforma político – electoral de 2014.
3. Aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1 de febrero de 2017.
4. Aprobación de la paridad en todos los cargos de decisión en los tres ámbitos de gobierno, en los tres Poderes de la Unión, así como en los organismos autónomos y partidos políticos, mediante la Reforma Constitucional en materia de Paridad de Género el 06 de junio de 2019.
5. Prohibición del matrimonio infantil, mediante reforma al Código Civil Federal el 3 de junio de 2019.
6. Reconocimiento de los derechos laborales y de seguridad social de las personas trabajadoras del hogar, mediante la Reforma a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social el 2 de julio de 2019.
7. Publicación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género el 13 de abril de 2020.

Por último, un dato relevante es el que aporta el trabajo de Vázquez, quién documentó, por ejemplo, que “la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión aprobó 137 decretos en el lapso del 1 de septiembre de 2018 al 22 de marzo de 2021, de los cuales 18 (13.1 por ciento) contienen elementos en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, lo que posiciona a este asunto como el segundo más legislado después de los temas económicos y fiscales” (2021: 1).

5. Reflexiones finales

En el Poder Legislativo la brecha de desigualdad en la representación y participación política entre mujeres y hombres logró cerrarse, cuantitativamente, tras las reformas constitucionales en materia de paridad de 2014 y 2019. Sin embargo, el papel que tuvieron las cuotas de género, en los primeros años de las reformas electorales en materia de género, abrieron camino a la discusión pública para diseñar, adoptar e implementar acciones temporales dirigidas a garantizar los derechos políticos de las mujeres y con ello aumentar su representación descriptiva, a pesar de los obstáculos encontrados.

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas

En este sentido, la adopción de medidas especiales, como las cuotas de género, encaminadas a mejorar las condiciones de igualdad de las mujeres en el ejercicio efectivo de sus derechos políticos, dan muestra no sólo de la importancia de legislar en esta materia sino de acompañar su implementación con otras acciones institucionales y estructurales orientadas a disminuir las conductas discriminatorias contra las mujeres. Por ejemplo, continuar desarrollando programas de capacitación y concientización en materia de género en todos los ámbitos y sectores sociales y culturales; fortalecer la difusión del alcance de la reforma en materia de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres; revisar, crear e implementar mecanismos institucionales que permitan dar seguimiento y evaluar las medidas adoptadas por los distintos órganos del Estado para proteger el disfrute por igual de los derechos políticos entre mujeres y hombres.

Finalmente, este tema deja abiertas interrogantes interesantes sobre el curso que actualmente han tomado las políticas dirigidas a mejorar las condiciones de igualdad de otros grupos que, al igual, históricamente, han sido subrepresentados.

REFERENCIAS

- Aparicio, F. (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. Disponible en: <https://bit.ly/3L7sKmx>
- Cámara de Diputados (s/f). Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL). Disponible en: <https://bit.ly/3U351rR>
- Cook, N. J., Grillos, T. y Andersson, K. P. (2019). “Gender quotas increase the equality and effectiveness of climate policy interventions” en *Nature Climate Change* 9, pp. 330–334.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1999) “Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal”, Ginebra, Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3L61rcv>
- Dahlerup, D. (2021). *Género, democracia y cuotas. ¿Cuándo funcionan las cuotas de género?* (Traducción Laura Lecuona). INE, México. Disponible en: <https://bit.ly/3RDOF7v>
- Fernández, J. J. y Valiente, C. (2021). “Gender quotas and public demand for increasing women’s representation in politics: an analysis of 28 European countries” en *European Political Science Review* (2021), 13, pp. 351–370.
- Fredenberg, F., y Alva R. (2017) ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel, en *La representación política de las mujeres en México*, (1 – 43), INE, UNAM, México. Disponible en: <https://bit.ly/2Xclf7r>
- Hernández, N. E. (2017) ¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en las entidades federativas en México, en *La representación política de las mujeres en México*, (45 – 79), INE, UNAM, México. Disponible en: <https://bit.ly/2Xclf7r>
- Hughes, M. M., Paxton, P., Clayton, A. B. y Zetterberg, P. (2019). “Global Gender Quota Adoption, Implementation, and Reform” en *Comparative Politics* 51 (2), pp. 219-238.
- Jones, M. P. y Navia, P. (1999). “Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems” en *Social Science Quarterly* 80 (2), pp. 341-355.
- McCann, J. (2013). “Electoral quotas for women: an international overview” en *Parliament of Australia Research Paper*. Disponible en: <https://bit.ly/3B7pl2x>
- Medina, A. (2010) *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. CEAMEG, H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México. Disponible en: <https://bit.ly/3qyAWTC>
- Paxton, P. y Hughes, M. M. (2015). “The Increasing Effectiveness of National Gender Quotas, 1990–2010” en *Legislative Studies Quarterly* 40 (3), pp. 331-362.
- Saba, R. (2008). “Igualdad, Clases y Clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Roberto Gargarella, *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pp. 695-742.
- Schramm, M. (2019). “Do quotas actually help women in politics?”. Georgetown Institute for Women, Peace and Security. Disponible en: <https://bit.ly/2DuXOLT>
- Senado de la República (s/f). Senadoras en funciones, LXV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/3TXsGtP>
- Torres, I. (2013). Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina, en *Revista IIDH*, Vol. 58.,

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas

Instituto Interamericano de Derechos Humanos,
Disponible en: <https://bit.ly/3L7Rknq>

_____ (2008). Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad, en *Revista IIDH*, Vol. 47., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Disponible en: <https://bit.ly/3Ba6gNp>

Unión Interparlamentaria (UIP) (2022a). “Mujeres en la política: 2021”. Disponible en: <https://bit.ly/3QDnMiP>

Unión Interparlamentaria (UIP) (2022b). “Las mujeres en el parlamento en 2021. Perspectiva anual”. Disponible en: <https://bit.ly/3RYAx8q>

Vázquez, L (2021). Agenda de género en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Reporte de decretos aprobados para la igualdad sustantiva. *Mirada Legislativa*, 200 (abril). Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Disponible en: <https://bit.ly/3eMxQZD>

Documentos legales y convenios internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de mayo del 2021.

_____ (CPEUM), *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3BzQvAL>

_____ (CPEUM), *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3QDonB5>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008. Disponible en: <https://bit.ly/3quvPDV>

_____ (COFIPE), *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2002. Disponible en: <https://bit.ly/3LbaB7G>

_____ (COFIPE), *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996. Disponible en: <https://bit.ly/3Bw6boy>

_____ (COFIPE), *Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 1993. Disponible en: <https://bit.ly/3La5zYR>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1979). “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”. Disponible en: <https://bit.ly/3REMwrZ>