

Capítulo 5

CUOTAS VERSUS PRIMARIAS: LA NOMINACIÓN DE CANDIDATAS MUJERES EN MÉXICO¹

Lisa Baldez

Aumentar el número de mujeres que participan en las elecciones se ha transformado en un indicador clave para la medición de la democracia y un importante objetivo en todo el mundo para las democracias emergentes. Muchos consideran que las cuotas de género y, particularmente, las leyes de cuotas de género son la manera más rápida y eficiente de alcanzar este objetivo. Las leyes de cuotas de género exigen que todos los partidos políticos en un sistema dado aseguren que los candidatos a puestos de elección popular sean mujeres en un porcentaje determinado. Las leyes de cuotas se distinguen de las cuotas voluntarias adoptadas por algunos partidos por su condición de ley. Además, el hecho de que se aplican a los candidatos en vez de a los escaños las distingue de los escaños reservados.² A partir de 1991, de los casi 40 países que han optado por este tipo de leyes, 11 de ellos se encuentran en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, y Perú. (International IDEA 2006)

En promedio, las leyes de cuotas generan un aumento del 10% en el número de mujeres electas para cargos públicos, (Htun y Jones,

1 Recibí comentarios y sugerencias de gran ayuda de parte de John Carey, Jorge Domínguez, Susan Franceschet, Michael Herron, Dean Lacy, y Steve Levitsky. Scott Morgenstern generosamente me entregó los datos electorales en los cuales está basado parte del análisis.

2 Para más información acerca de la distinción entre las leyes de cuotas y los escaños reservados, consulte Htun 2004.

2002) sin embargo, su efectividad es bastante disímil. En Argentina, el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados aumentó en veinticinco puntos porcentuales después que la ley de cuotas entrara en vigencia, pero, en Brasil, la ley de cuotas generó un incremento de sólo dos puntos porcentuales. ¿Qué factores son los responsables de la variación en la efectividad de las leyes de cuotas de género? ¿Bajo qué condiciones las leyes de cuotas son eficaces en generar un aumento en el número de mujeres candidatas? La mayoría de los estudios existentes dan respuesta a estas interrogantes aludiendo a las diferentes características de los sistemas electorales. Este capítulo traslada el foco a las reglas de selección de los candidatos de manera de poder examinar la interacción entre las leyes de cuotas de género y las elecciones primarias en la nominación de mujeres candidatas. Se demuestra que las elecciones primarias fueron un factor limitante en la eficacia de las cuotas de género en las elecciones legislativas de México para 2003 y 2006.

Las elecciones primarias se refieren al proceso de realizar una votación para determinar qué candidato(s) representarán a un partido dado en una elección general. Las primarias varían en términos de cuánto control ejercen los líderes de los partidos sobre las elecciones. Las primarias abiertas permiten que todos los votantes registrados participen; mientras que las cerradas restringen el voto a los miembros de un partido en particular, o bien, a delegados designados de un partido. (De Luca, Jones y Tula 2002, 29) Lo que se considera elección primaria legítima (abierta o cerrada) puede diferir de un país a otro. Seleccionar candidatos legislativos mediante primarias se ha vuelto una práctica cada vez más común en América Latina y Europa. Muchos la ven como el *sine qua non* de la democratización interna de los partidos políticos. En palabras de un especialista en leyes electorales, «para muchos analistas, las elecciones primarias son la única reforma disponible para los partidos si realmente desean democratizarse. Los defensores de las primarias argumentan inclusive, que las primarias son un instrumento indispensable para fortalecer el vínculo existente entre los partidos y la sociedad». (Lara Rivera 2006, 16)

Las elecciones legislativas en México nos entregan un caso particularmente interesante para comparar el impacto de las cuotas de género con las primarias. La ley electoral mexicana exige que no

más del 70% de los candidatos de un partido dado sean del mismo género, excepto para aquellos que seleccionan a sus candidatos mediante elecciones primarias (conocido en México como voto directo). Por ende, la ley entrega una cláusula de escape que le permite a los partidos evitar cumplir con la cuota de género. El Congreso mexicano aprobó esta reforma —que comúnmente se le conoce como ley de cuotas de género— en 2002 y se aplicó por primera vez en las elecciones de mitad de periodo en 2003 y luego en 2006. Todos los partidos políticos obedecieron la ley, pero varios de ellos realizaron elecciones primarias para evitar cumplir con la cuota de género. La historia de la nominación de candidatos en estas elecciones es esclarecedora respecto de algunas de las formas en que las primarias y las cuotas de género interactúan y arroja nuevas luces sobre la condición en que se encuentran los esfuerzos en pos de la promoción de la democratización de los procesos de nominación de candidatos.

Esta investigación está basada en 25 entrevistas realizadas a líderes de los tres partidos políticos de mayor envergadura —Partido Institucional Revolucionario (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN)— durante viajes de trabajo en terreno a la Ciudad de México en julio de 2002 y mayo de 2003. También analiza la documentación interna de los partidos, recuentos de la temática, ubicados en las ediciones de los diarios mexicanos más relevantes (*El Universal*, *La Reforma* y *La Jornada*), e informes de www.cimacnoticias.com, agencia en línea que cubre noticias acerca de mujeres. El análisis sobre las nominaciones de los candidatos se basa en los datos de la página web del Instituto Electoral Federal, el cual publica las listas de los candidatos que los partidos entregan durante los meses previos a la elección.³ El análisis de las diferencias de género fue relativamente fácil, ya que distinguir los nombres masculinos de los femeninos en México, y en general en los países de habla hispana, es simple. En casos de incertidumbre, se realizó una

3 Consulte www.ife.org.mx. Las listas oficiales de candidatos están disponibles bajo el título «Consejo General,» subtítulo «Actos.» Busque en las listas por fecha: los partidos entregan los nombres de los candidatos para el Senado y a diputados para la Cámara hasta abril 18 en un año electoral, y los candidatos para mayoría relativa en mayo.

búsqueda por *google* buscando alguna foto del candidato o algún texto que aludiera a su género. Dos personas adicionales —un hispano parlante nativo y un experto en elecciones mexicanas— codificaron las listas de candidatos por separado.

HIPÓTESIS

Los estudios existentes acerca de las cuotas de género sugieren varias hipótesis acerca de las condiciones bajo las cuales las cuotas aumentan el porcentaje de mujeres elegidas para cargos políticos. La mayoría concuerda en que el impacto de las cuotas en la representación descriptiva de las mujeres depende de la legislación de cuotas en sí misma y del propio sistema electoral. (Gray 2003; Htun y Jones 2002; Jaquette 1997; Jones 1996, 1998) Las leyes de cuotas exitosas contienen un mandato de designación, que obliga a los partidos a colocar, al menos, algunas candidatas mujeres en posiciones con potencial electoral en el nivel más alto de las listas de representación proporcional. Las leyes de cuotas pueden aumentar el número de mujeres en sistemas de listas abiertas, (Schmidt y Saunders 2004) así como en sistemas de representación proporcional con listas cerradas; Jones (en este volumen) confirma que las cuotas, en general, son más eficaces en sistemas de listas cerradas. Las cuotas también tienden a ser más eficaces en sistemas electorales con grandes magnitudes de distrito. En las circunscripciones plurinominales estos pueden repartirse entre candidatos femeninos y masculinos. Mientras más legisladores representen un determinado distrito, mayor es la probabilidad de que una mujer sea electa. Las circunscripciones uninominales, no son divisibles —aunque las cuotas se pueden aplicar al número total de candidatos en todos los distritos. En otras palabras, es más probable que las cuotas sean más eficaces en aquellos lugares donde los votantes pueden elegir de una lista de candidatos creada por los líderes de los partidos políticos, que en donde dichas listas son largas y cuando el porcentaje de mujeres que aparece en ellas es relativamente alto.

Las investigaciones sobre el impacto de las cuotas de género, por lo tanto, se centran casi exclusivamente en los factores electorales y prestan poca atención al impacto potencial que pudiesen tener

las reglas de selección de candidatos —particularmente para las primarias. La literatura existente sobre los procesos de selección de candidatos indica que las primarias son cada vez más predominantes tanto en países en desarrollo como en aquellos desarrollados. (Carey y Polga-Hecimovich 2006; De Luca, Jones y Tula 2002; McCann 2004; Wuhs 2006) Investigaciones recientes abordan las condiciones bajo las cuales se realizan primarias, (Lundell 2004; Serra 2006) así como las consecuencias de la democratización interna en varios indicadores de representación política, incluyendo el historial de los candidatos, (Langston 2006) el federalismo (De Remes 2006) y la cohesión del partido. (Hopkin 2001; LeDuc 2001; Maravall 2003; Pennings y Hazan 2001; Rahat y Hazan 2001) El trabajo de Magda Hinojosa también examina el efecto de género de efectuar primarias para seleccionar candidatos a nivel municipal, en Chile y México. (Hinojosa 2005)

Si bien ambas reformas buscan aumentar la democracia dentro de los partidos políticos, lo hacen de manera diferente y potencialmente conflictiva. Las primarias son democráticas según el grado de poder para nominar candidatos sin la influencia de la cúpula partidista y para dispersar esta nominación dentro de los miembros de base del partido y/o ciudadanos comunes, para, de esta manera, aumentar ostensiblemente la conexión entre los votantes y los funcionarios elegidos. Las cuotas de género son democráticas en el sentido de que aumentan las posibilidades de elección de un grupo con baja representación histórica, las mujeres. Las leyes de cuotas de género remueven las barreras que limitan las posibilidades de las mujeres de ganar un puesto de elección popular. Las dos reformas reflejan entendimientos distintos de lo que es la igualdad política: las cuotas facilitan la igualdad de resultados, mientras que las primarias promueven la igualdad de oportunidades.

Las elecciones primarias descentralizan el proceso de selección de candidatos, mientras las cuotas de género refuerzan las tendencias centralizadoras de las reglas existentes de selección. Las primarias limitan el grado de control de la cúpula partidista sobre el proceso de nominación, sacándolo de las manos de un solo individuo y dispersando la nominación en un grupo mayor de personas. Las cuotas de género también limitan el control de la cúpula partidista sobre las nominaciones de los candidatos, pero lo hacen de manera diferente.

Las cuotas restringen la variedad de candidatos del líder de un partido para designar, pero el poder de decisión continúa en las manos de la cúpula partidaria. Las leyes de cuotas de género preservan el control que ha tenido históricamente la cúpula partidista sobre la selección de candidatos, lo cual llevó a un periodista a denominar este proceso «feminismo según Boss Tweed», una referencia al clientelismo en los Estados Unidos. (McElroy 2001) Teóricamente, las leyes de cuotas de género no son incompatibles con el proceso de selección de candidatos, y pueden enfrentar a los seguidores de la igualdad de género con los seguidores de la descentralización y la democratización interna dentro del partido.

¿Bajo qué condiciones podrían las cuotas de género generar porcentajes más altos de candidatas mujeres que en las primarias? Un factor clave es el nivel de sexismo, o apoyo a la igualdad de género, existente entre los votantes. Las cuotas de género protegerían a las mujeres del sexismo cuando la mayoría de los votantes se opone a la igualdad de género, pero las primarias serían más adecuadas en partidos donde los líderes de los partidos son más proclives al feminismo que el electorado en su conjunto. De manera similar, si los votantes favorecen a las mujeres candidatas más que la cúpula partidista, entonces incorporar primarias puede favorecer las oportunidades de las mujeres.

Dado el caso que, como sostiene Alejandro Poiré (2002), las primarias favorezcan a aquellos candidatos reconocidos por el electorado y que, además, poseen recursos materiales sustanciales, las mismas tenderían a beneficiar a los candidatos hombres por sobre las mujeres. Dada la distribución desigual de recursos dentro de los partidos (uno de los factores que motivó que las mujeres promovieran, en primer lugar, el sistema de cuotas), es más probable que los hombres obtengan mayor reconocimiento y respaldo financiero que las mujeres. Realizar primarias, y ganarlas, requiere que tanto los partidos como los precandidatos gasten recursos adicionales. Por ende, las primarias tienden a favorecer a los más acaudalados, con mayores recursos a su alcance. Las cuotas de género serían preferibles sobre las primarias cuando los precandidatos hombres tengan más acceso a fondos de campaña, a los medios de comunicación o habilidades personales para las campañas y habilidades de oratorias requeridas al momento de ganar una elección primaria. Por otro lado, si las mujeres son más

conocidas a nivel local debido a sus roles como líderes comunitarias, entonces las elecciones primarias las podrían favorecer.

¿En un sistema de primarias, bajo qué condiciones podrían beneficiarse las mujeres más que con el sistema de cuotas de género? Las primarias deberían permitirles a las potenciales candidatas sortear la cúpula partidaria, compuesta mayoritariamente por hombres, a los cuales muchos estudios identifican como uno de los principales impedimentos para la elección de mujeres. Estos «porteros» masculinos han tendido a pasar por alto a las mujeres, favoreciendo a los hombres. A las mujeres les puede ir mejor que a los hombres en las primarias debido a la naturaleza «antipartido» de muchas elecciones. Mientras que gran cantidad de candidatos se posicionan a sí mismos como afuerinos, las mujeres tienen una ventaja natural al hacerlo, debido a que las normas culturales identifican la política con el dominio masculino y excluyen a las mujeres de esta actividad. En un contexto donde los votantes están insatisfechos con políticos corruptos, mayoritariamente hombres, puede que las mujeres candidatas parezcan una opción atractiva.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN MÉXICO

Tres partidos políticos dominan la política mexicana: el PRI, el PAN y el PRD. El PRI controló el gobierno durante décadas hasta la elección del Presidente Fox en 2000. Históricamente, se le consideraba un partido de centro izquierda, aunque hoy en día la mayoría de los mexicanos lo ve como más bien de derecha. (Camp 2004) El PRI tiene dos facciones principales: los «*políticos*» que se definen como más antiguos y tradicionales, cuyo poder emana de una influyente red clientelista arraigada en la comunidad, a saber, «los campesinos, la clase trabajadora sindicalizada, los pobres y menos educados»; (Klesner 2004, 91) y los más jóvenes «*técnicos*», quienes se han propuesto hacer del partido una instancia más competitiva y capaz de dar respuestas. (Camp 2004, 210) El PRI no ha adherido a temáticas relacionadas con los derechos de las mujeres de manera explícita, pero su historia de oposición a la Iglesia Católica los ha hecho de alguna manera más receptivos a apoyar las preocupaciones del ámbito feminista. En 2001, el PRI modificó sus

estatutos para exigir paridad de género entre sus candidatos para las posiciones de liderazgo interno y para candidaturas políticas.⁴

Hasta 2000, la práctica de seleccionar candidatos mediante el nombramiento por parte de los líderes del partido definía el actuar del PRI. Sus líderes, bajo la tutela del presidente del partido, seleccionaban a los candidatos que representaban a los diferentes intereses sectoriales del partido, de acuerdo a su habilidad para conseguir votos; este proceso se conocía como el *dedazo*. (Langston 2001, 2003) Las primarias se han convertido en un mecanismo cada vez más predominante a partir de 2000; el partido las ha empleado para elegir a sus candidatos en todos los niveles de gobierno. Mientras este análisis toma como valor nominal la aseveración de los partidos mexicanos en cuanto a qué es lo que se puede considerar como *voto directo*, existe razón para sospechar que algunas de las primarias son más bien cerradas que abiertas, especialmente dentro del PRI. (Langston 2006) El analista Steven Wuhs (2006, 43) afirma, «donde sea que los líderes del PRI se han inclinado a favor de procesos de selección más abiertos, esos líderes aún son percibidos como favoreciendo a ciertos candidatos en particular». (Bruhn 2004, 126)

El PAN es un partido de centro derecha que representa a dos principales electorados: los católicos y las empresas. (Loeza 1999) En elecciones recientes, el apoyo al PAN ha sido fuerte entre «los mexicanos con mayor nivel educacional, empleados del sector manufacturero y entre los católicos», especialmente en los sectores urbanos. (Klesner 2004, 119). El PAN no apoya explícitamente los derechos de las mujeres, pero ha efectuado avances impresionantes en la promoción de ellas dentro del partido. Los líderes del PAN inicialmente se opusieron a las cuotas de género, pero ahora no sólo las apoya el partido sino que en algunos casos ha tomado el liderazgo en su adopción. (Baldez 2004; González 2006) El PAN se creó en 1939 y ha competido en cada una de las elecciones legislativas que se han realizado desde 1958. (Camp 2004, 205) Sus reglas de selección de candidatos están altamente institucionalizadas. El partido los elige en primarias cerradas a nivel de distrito, las cuales son convenciones de miembros del

4 Para detalles específicos, ver *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional aprobados en la XIX Asamblea Nacional*, especialmente los artículos 36-42 y 167-171.

partido a quienes los líderes del mismo eligen para asistir.⁵ Los académicos discrepan en cuanto al grado de democracia que este proceso representa; algunos argumentan que el mismo confirma las opciones efectuadas por la jerarquía del partido, (Grayson 2003) mientras que otros la caracterizan como «intensamente democrática». (Lara Rivera 2006, 170) Wuhs (2006) opina que las convenciones de delegados del PAN son las elecciones más cerradas de los tres principales partidos.

El PRD es el más nuevo de los tres principales, habiéndose formado después de las elecciones presidenciales de 1988. Representa las visiones de centro izquierda, aunque las facciones en competencia dentro del partido a menudo han impedido que este articule un programa ideológico coherente. (Camp 2004, 209) Como lo ha descrito Todd Eisentadt (2004, 202), «desde sus inicios, el PRD ha sido una Torre de Babel política, formada a partir de todos los partidos políticos de izquierda legalizados en los años setentas y ochentas, así como por un gran número de disidentes del PRI». Sin embargo, el partido ha apoyado consistentemente los derechos de las mujeres, algo que lo distingue del PRI y del PAN. (Camp 2004, 209) El PRD fue el primero en adoptar una cuota de género voluntaria en 1993, pero ha cumplido con su propia cuota sólo una vez, en 1997. El PRD ha buscado seleccionar a los candidatos legislativos mediante reglas democráticas internas, de manera de diferenciarse del PRI.⁶ La competencia entre sus facciones internas y la creciente regulación ha tendido a bloquear el nivel de apertura del proceso de selección de candidatos, pero se mantiene como el más abierto de los tres partidos principales. (Wuhs 2006)

La cantidad de escaños legislativos que obtienen las mujeres no refleja la proporción que representa la población femenina desde 1952, año en que las mujeres ganaron el derecho a voto y la posibilidad de ocupar puestos públicos.⁷ [Ver Figura 1] Los datos sobre el porcentaje de mujeres nominadas como candidatas confirman la

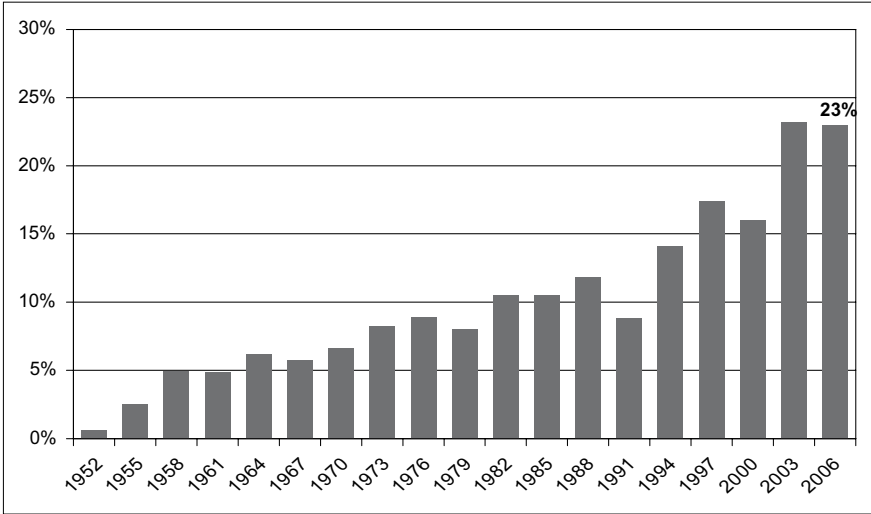
5 El proceso de selección de candidatos del partido y sus reglas internas en relación al balance de género están detallados en los *Estatutos del Partido Acción Nacional*.

6 Las reglas formales con respecto a la selección de candidatos se señalan en los estatutos del PRD.

7 Para un estudio exhaustivo sobre la participación de las mujeres en la política mexicana, ver Rodríguez 2003.

presencia de sesgos de género a nivel de los partidos políticos, como se muestra a continuación.⁸

Figura 1
Mujeres electas para la Cámara de Diputados, 1952-2006



Fuente: Datos de 1952-2000: Rodríguez, 2003; de 2003-2006: Estados Unidos Mexicanos, 2008.

LA LEY DE CUOTAS DE GÉNERO DE MÉXICO

La adopción de una ley de cuotas de género era una prioridad para muchos grupos de mujeres en México a lo largo de los años noventa. Sus esfuerzos lentamente cosecharon frutos en términos de instigar, primero a los partidos a adoptar voluntariamente las cuotas, y luego a promover una legislación federal sobre cuotas. En 1991, las mujeres pertenecientes a partidos de izquierda y varias organizaciones no gubernamentales (ONG) formaron una coalición: la Convención Nacional de Mujeres por la Democracia que buscaba promover una

⁸ La comparación de mujeres elegidas con mujeres nominadas nos permite distinguir el sesgo de género en el electorado y entre los líderes de los partidos. Se necesitan más estudios para obtener un análisis longitudinal exhaustivo del sesgo de género en el electorado, lo cual escapa el foco de esta investigación.

agenda de derechos de las mujeres, mediante la elección de mujeres al Congreso. Compitieron 39 mujeres de este grupo en las elecciones de 1991, pero ninguna de ellas fue electa. De hecho, el porcentaje de elegidas ese año cayó de un 11,8% a un 8,8%. Las mujeres redoblaron sus esfuerzos y organizaron una serie de coaliciones en 1992, 1996 y 1998, cada vez más formales, integradas por miembros de diversos partidos; siendo las cuotas de género la prioridad número uno en cada uno de estos foros. (Rodríguez 2003, 171-2)⁹ El Congreso respondió a estas demandas con una serie de reformas débiles. En 1993, aprobó una ley que recomendaba (es decir, no obligaba) que los partidos promovieran la participación de mayor número de mujeres. En 1996, aprobó una ley que exhortaba a los partidos a establecer una cuota de género de un 30% para sus listas de candidatos. La ley de 1996 permitió que los partidos cumplieran con la norma poniendo a las mujeres principalmente en las posiciones alternativas. Más aún, la reforma de 1996 no incluía un mandato de designación, lo cual significaba que las mujeres podían ser (y lo fueron) agrupadas en posiciones con nula posibilidad de elección, en la parte más baja de las listas de representación proporcional. (Rodríguez 1998, 2003; Stevenson 1999, 2000, 2001) A pesar de estas medidas, y de una década de movilizaciones por parte de los grupos femeninos, el porcentaje de mujeres elegidas a la Cámara de Diputados cayó nuevamente en 2000, de un 17,4% a un 16%. Los defensores de los derechos de las mujeres llegaron a creer que una ley de cuotas más fuerte era la única forma viable de aumentar la proporción de mujeres en los escaños del Congreso.

La situación del tema de las cuotas cambió radicalmente en 2002. En abril de ese año, la Corte Suprema se pronunció acerca de la constitucionalidad de una ley de cuotas de género para los candidatos a la legislatura estatal de Coahuila. La corte ratificó la ley, hallándola constitucional, impidiéndole a los opositores a las cuotas argumentar que estas violaban el concepto de una protección igualitaria bajo la ley. Los partidarios de las cuotas en el Congreso aprovecharon la oportunidad para promulgar un conjunto de estipulaciones más estrictas de cuotas de género ante la ley electoral federal. (Baldez 2004)

9 No está claro si las mismas mujeres participaron en cada una de estas coaliciones.

La ley en cuestión es un conjunto de reformas al artículo 175 del Código Electoral, conocido como COFIPE (*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*). Se aplica tanto al Senado como a la Cámara de Diputados (este capítulo se remite exclusivamente a la Cámara). La Cámara tiene 500 miembros, quienes son elegidos por un sistema electoral mixto: 200 legisladores son electos mediante representación proporcional y 300 provienen de circunscripciones uninominales. El artículo 175 aplica una cuota de género tanto para las 200 circunscripciones plurinominales, como para los 300 distritos uninominales. Tal como lo estipula el artículo 175-A, las listas de los partidos «en ningún caso podrán incluir más de un 70% de candidatos principales del mismo género» (Instituto Federal Electoral 2004). La ley se aplica explícitamente a los *propietarios*, por ende, prohíbe la práctica de cumplir con la cuota mediante la ubicación de mujeres en posiciones de segunda línea. El artículo 175-B estipula un mandato de designación para las plurinominales. Existen cinco listas de RP de 40 candidatos cada una. La ley las divide en segmentos de a tres y exige que: «por lo menos un candidato sea de género diferente» en cada uno de los primeros tres segmentos. En otras palabras, las mujeres deben aparecer en por lo menos una de cada tres posiciones, para las primeras nueve posiciones en una lista.

La ley también indica las sanciones para los incumplimientos. Si un partido entrega una lista que no cumple los requisitos, tiene un plazo de 48 horas para corregir el problema. Si el partido no cumple dentro del periodo, el Instituto Federal de Elecciones emitirá una *amonestación pública* en su contra. Si, luego de un plazo adicional de 24 horas, el partido aún no ha corregido el problema, entonces el partido no podrá participar con ningún «candidato correspondiente», una cláusula ambigua que generó gran preocupación entre los partidos. (Baldez 2007)¹⁰ La ley también contiene una importante cláusula de escape, lo cual se comprobó. De acuerdo a la cláusula final de la reforma, el artículo 175-C, los partidos que seleccionan a sus candidatos vía *voto directo* —elecciones

10 El texto de la ley señala: «en caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.»

primarias— están eximidos de estas sanciones. La ley no define lo que constituye un *voto directo*.¹¹

CUOTAS VERSUS PRIMARIAS EN ELECCIONES LEGISLATIVAS

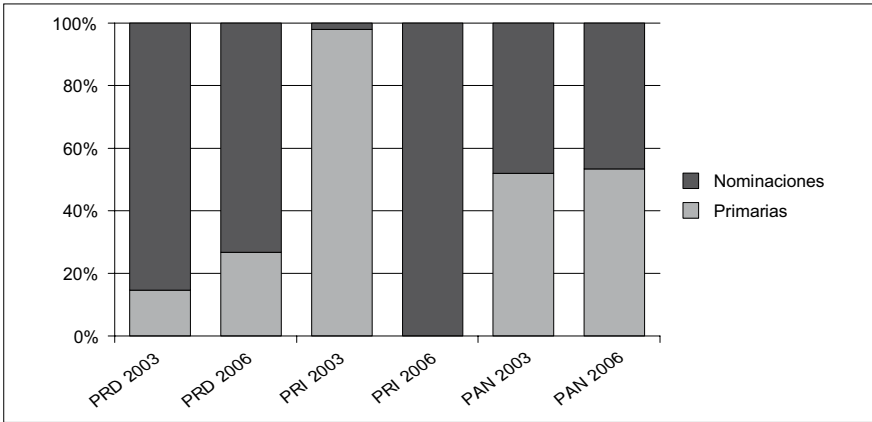
Los dos diferentes tipos de reglas para nominar candidatos (las cuotas y primarias), ¿cómo afectaron el balance de género entre los candidatos en las elecciones para la Cámara de Diputados? ¿Hasta qué punto los partidos políticos dependen de las elecciones primarias para elegir sus candidatos? Para dar respuesta a estas interrogantes, se compararan los hombres y mujeres designados en posiciones de candidatos con aquellos otros y otras que emergieron como candidatos en virtud de haber ganado una elección primaria o por el *voto directo* entre los tres principales partidos que compitieron en las elecciones de 2003 y 2006: el PRI, el PRD y el PAN. El análisis se concentró solamente en las circunscripciones uninominales. La distinción entre primarias y cuotas es relevante sólo para algunos de los puestos en el PAN y el PRD, y sólo para la elección de 2003; en la de 2006, ninguno de los partidos realizó primarias para seleccionar sus candidatos a las circunscripciones plurinominales.

El análisis de las nominaciones de los candidatos trata a cada uno de estos partidos como entidades independientes, a pesar de que la práctica común a los tres es conformar coaliciones con uno o más de los partidos de menor envergadura surgidos en México. En 2003, el PRI se presentó junto con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) como la «Alianza por el Cambio»; en 2006, los dos partidos se presentaron juntos como la «Alianza por México». El PRD lo hizo junto al Partido del Trabajo y otro conglomerado denominado *Convergencia* en una alianza llamada «Para el Bien de Todos». Estas coaliciones se forman sólo para las elecciones; no tienen ninguna coherencia ideológica y dejan de existir luego de la contienda. Los tres principales partidos el PAN, el PRI y el PRD controlan cerca del 90% de todos los escaños en la Cámara de Diputados (2003, 2006).

11 La ley se hizo con el propósito de ser una medida temporal; un artículo transitorio señala que se aplicará «en por lo menos los cinco siguientes ciclos electorales: 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015».

La Figura 2 muestra la relación de las primarias con las nominaciones para cada uno de los partidos en las últimas dos elecciones. Nótese que la cuota se aplica sólo a los escaños para los cuales los candidatos fueron designados. El gráfico revela dos patrones interesantes, uno es la consistencia en el método empleado en la selección de los candidatos, y otro es el porcentaje de los que son seleccionados por primarias. El PRD y el PAN son relativamente consistentes en los métodos de selección de sus candidatos. El PRD eligió el 15% de ellos en 2003 y un 27%, en 2006; estas cantidades son relativamente menores que las de los otros dos partidos. El PAN realizó primarias para la mitad de los escaños en ambas elecciones: 52% en 2003 y 53% en 2006. El PRI, por otro lado, realizó primarias en un 98% de los escaños en 2003, pero no hubo primarias en el 2006.

Figura 2
Candidatas electas por primarias o nominaciones



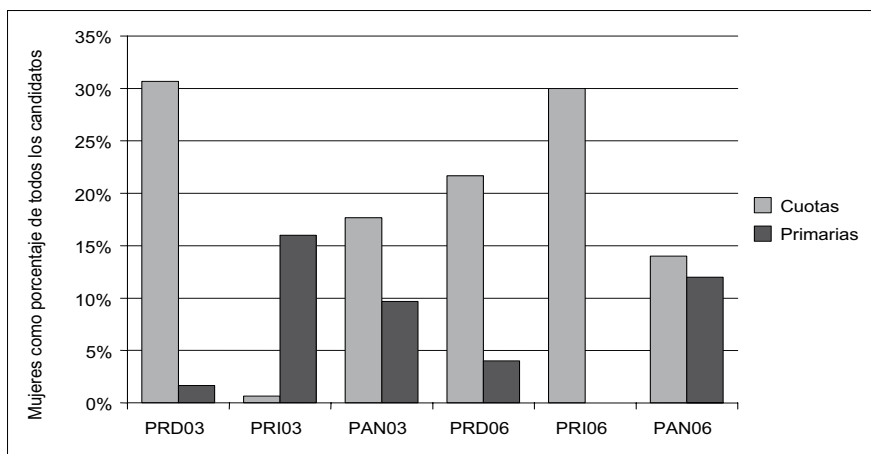
Fuente: Instituto Federal Electoral: 2003, pp. 65-66; 2006, pp. 50- 52.

La Figura 3 muestra el porcentaje de mujeres nominadas para cada uno de los partidos en 2003 y 2006, según el método de selección de los candidatos. Destaca la relativa consistencia del PRD y del PAN con el vuelco que ocurrió en el PRI de una a otra elección. Como quedó señalado anteriormente, la dependencia del PRI del sistema de primarias de 2003 constituyó un cambio drástico de política respecto de todas las anteriores elecciones para el Congreso, en las cuales los líderes del PRI eligieron a sus candidatos de acuerdo al afamado

dedazo; el nombramiento de todos los candidatos para las de 2006 es consistente con las prácticas históricas del partido.¹² En 2003, el PRI nombró a los candidatos en sólo un 2% de las 300 circunscripciones uninominales, lo que suma sólo seis distritos. La ley de cuotas sólo se aplicó al 30% de los distritos nombrados y, por ende, requirió de la nominación de *sólo dos mujeres*. Ambas fueron designadas en distritos más bien ornamentales y tuvieron bajas probabilidades de ganar.¹³ En otras palabras, con respecto a las circunscripciones uninominales, el PRI siguió la letra de la ley, pero la dependencia del partido en el sistema de primarias significó que la ley tuvo casi nulo impacto. Unas 46 candidatas adicionales emergieron como ganadoras en las elecciones primarias del PRI, por lo tanto, las mujeres constituyeron un 16% de las candidatas del PRI elegidas por primarias. En 2006, el PRI cambió de política nuevamente y designó a los 300 candidatos uninominales, de los cuales 30% eran mujeres (90 en total).

Figura 3

Cuotas vs. primarias: elecciones de la Cámara de Diputados del 2003 y 2006. Circunscripciones uninominales



Fuente: Instituto Federal Electoral: 2003, pp. 65-66; 2006 pp. 50-52.

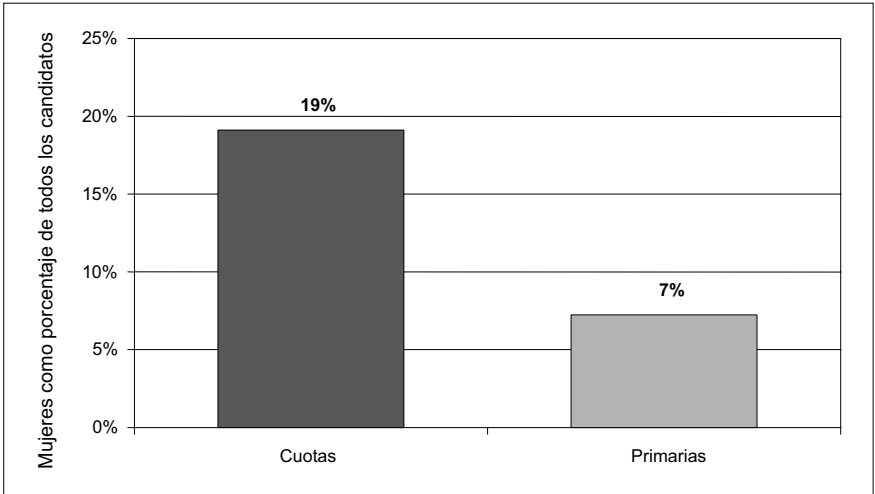
12 El trabajo reciente de Joy Langston (2006) sugiere que el PRI adoptó las primarias como un esfuerzo para delegar el poder desde los líderes nacionales a los de nivel estatal.

13 El PRI nominó mujeres en el quinto distrito de Baja California y el undécimo de Michoacán; ninguna de las candidatas ganó.

La Figura 4 promedia los datos expuestos en la Figura 3. En los principales partidos, en dos elecciones diferentes, las mujeres constituyeron un 19% de los candidatos nombrados en cumplimiento con la ley de cuotas y un 7% de los que emergieron como ganadores de las elecciones primarias. Lo importante a rescatar es que a las mujeres les va 2,5 veces mejor con las cuotas que con las primarias. La discrepancia se debe al texto de la ley de cuotas en sí y a la manera en que fue interpretado en estas elecciones. La COFIPE, la ley electoral mexicana, enfrenta las cuotas de género con las primarias. Los partidos pueden evitar las cuotas al elegir sus candidatos vía votación directa. Entonces la manera en la cual los partidos interpretaron la ley limitó el número de mujeres designadas mediante el sistema de cuotas. Los partidos podían —y de hecho así lo hicieron— efectuar elecciones directas para evitar tener que designar que el 30% de sus candidatos fueran mujeres. Inclusive, las votaciones directas efectuadas, en muchos de los casos, no fueron realmente tan directas; más bien constituyeron votaciones nominales para ratificar los nombramientos ya efectuados por la cúpula partidista. Los líderes de los partidos continúan ejerciendo un grado significativo de control sobre los resultados de las elecciones primarias.

Figura 4

Cuotas vs. primarias: promedios de las elecciones de la Cámara de Diputados 2003 y 2006. Circunscripciones uninominales



Fuente: Instituto Federal Electoral: 2003, pp. 65-66; 2006 pp. 50-52.

CONCLUSIÓN

Los cargos legislativos son las llaves para acceder al poder en los sistemas políticos democráticos. Por lo tanto, las reglas para determinar quien tendrá la oportunidad de obtener una de esas llaves importan sobremanera. Históricamente, la selección de candidatos en muchos partidos políticos en América Latina era un proceso que se efectuaba a puertas cerradas. La cúpula partidaria elegía a sus candidatos preferidos de manera de recompensar su lealtad política y de satisfacer *cuotas de poder* formal e informal entre sus seguidores. En el último par de décadas, sin embargo, los partidos políticos se han enfrentado a una variedad de presiones para hacer que el proceso de la nominación de candidatos sea más transparente y más democrático. (Cárdenas García 1992) Ellos han sabido dar respuesta a las demandas de mayor democracia interna al considerar —y en muchos casos al adoptar— dos diferentes tipos de reformas: las elecciones primarias y las leyes de cuotas de género a nivel nacional. Ambas reformas intentan mejorar la calidad de la representación política, en el sentido del grado en el cual los candidatos a ocupar un cargo político representan a los votantes.

El porcentaje relativamente bajo de mujeres elegidas en las circunscripciones uninominales se puede atribuir al nivel por el que han optado los principales partidos al realizar elecciones primarias, las cuales mitigaron el efecto de las cuotas de género en ambas elecciones. Técnicamente, los partidos realizaron una completa implementación de la ley de cuotas en ambas elecciones. Sin embargo, *de facto*, el PRI, el PAN y en menor medida, el PRD, señalaban haber elegido a muchos de sus candidatos por primarias, por ende, minimizando el impacto de las cuotas. Los partidos podían —y lo hicieron— usar la cláusula de escape para evadir la cuota, quedando libres del escrutinio oficial respecto del grado de apertura de las elecciones primarias efectuadas por esos partidos. Las mujeres ocuparon 23% de los puestos en la Cámara de Diputados en 2003 y 2006, siete puntos porcentuales más que en 2000, pero el aumento pudo haber sido mayor si la naturaleza del *voto directo* hubiese sido fiscalizada más estrictamente. ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos por las mujeres en otros países en cuanto a primarias versus cuotas? ¿Qué podrían revelar los datos comparativos? ¿La yuxtaposición de las cuotas con las primarias en la ley electoral mexicana hace que las conclusiones en

el caso mexicano sean anómalas, o existen otros casos que confirman las ventajas de las cuotas para las mujeres? Las investigaciones futuras acerca de las cuotas de género deben considerar este factor si hemos de comprender completamente aquellos que afectan la nominación y elección de mujeres.

Este capítulo examinó la naturaleza de las nominaciones de los candidatos según género, lo que constituye una etapa en el proceso electoral. Se ha demostrado que el método empleado por los partidos para seleccionar a sus candidatos puede afectar el porcentaje de mujeres que llegan a ser elegidas. El próximo paso en esta investigación será examinar cómo la distinción efectuada entre primarias y cuotas de género afecta al tipo de mujeres que resultan nominadas, y si determina la manera en que se comportan una vez que asumen su cargo.

REFERENCIAS

- Baldez, Lisa. (2004) «Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico». *Legislative Studies Quarterly* 29 (2), pp. 231-258.
- Bruhn, Kathleen. (2004) «The Making of the Mexican President, 2000: Parties, Candidates and Campaign Strategy». En *Mexico's Pivotal Democratic Election*, editado por Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson. Stanford, CA, Stanford University Press, pp. 123-156.
- Cámara de Diputados. (2003) «Información de Diputados.» [citado enero 4, 2006]. Disponible en internet en http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisiones/info_diputados.asp.
- . 2006. «Información de Diputados.» [citado enero 4, 2006]. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisionesLX/info_diputados.asp
- Camp, Roderic Ai. (2004) «Citizen Attitudes toward Democracy and Vicente Fox's Victory in 2000». In *Mexico's Pivotal Democratic Election*, editado por Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson. Stanford, CA, Stanford University Press, pp. 25-46.
- Cárdenas García, Jaime Fernando. (1992) *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Mexico City, Fondo de Cultura Económica.
- Carey, John M., y John Polga-Hecimovich. 2006. «Primary Elections and Candidate Strength in Latin America». *Journal of Politics* 68 (3), pp. 530-543.

- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, y María Inés Tula. (2002) «Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina.» *Comparative Political Studies* 35 (4):413-436.
- De Remes, Alain. (2006) «Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios In Mexican Federalism». *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22 (1), pp. 175-204.
- Eisenstadt, Todd A. (2004) *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Estados Unidos Mexicanos (2008). Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Integración por Género y grupo parlamentario. Citadas 2 de enero, 2008. Disponible en <http://sithdiputados.gov.Mx/cuadro-genero.php>
- González, María de la Luz (2006) «Rechazan ley de cuotas en Sinaloa». *cimacnoticias.com*, [citado abril 26, 2006]. Disponible en: <http://cimacnoticias.com/noticias/06mar/06033111.html>.
- Gray, Tricia. (2003) «Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile.» *Bulletin of Latin American Research* 22 (1), pp. 52-78.
- Grayson, George W. (2003) «Beyond the Mid-term Elections: Mexico's Political Outlook, 2003-2006». Center for Strategic and International Studies [citado marzo 25, 2004]. Disponible en: <http://www.csis.org/americas/mexico/pubs.cfm>.
- Hinojosa, Magdalena. (2005) «The Paradox of Primaries: Candidate Selection Processes and Women's Representation in Chilean Municipalities». Documento presentado en la American Political Science Association, Septiembre 1 al 4, Washington, DC.
- Hopkin, Jonathan. (2001) «Bringing the Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain». *Party Politics* 7 (3), pp. 343-361.
- Htun, Mala. (2004) «Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups». *Perspectives on Politics* 2 (3), pp. 4-24.
- y Mark P. Jones. 2002. «Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America». In *Gender, Rights and Justice in Latin America*, editado por Nikki Craske y Maxine Molyneux. London: Palgrave, pp. 69-93.
- Instituto Federal Electoral. (2006) Orden del día, Consejo general, Sesión especial, 18 de abril. Disponible en www.ife.org.mx.
- . (2004) «Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)». [citado Agosto 31, 2004]. Disponible en transparencia.ife.org.mx/docs/marco-normativo/leyes/COFIPE.pdf.
- . (2003) Orden del día, Consejo General, sesión especial. Abril 18. Disponible en www.ife.org.mx.

- International IDEA. (2006) «Global Database of Quotas for Women». International IDEA y Stockholm University [citado abril 26, 2006]. Disponible en www.quotaproject.org.
- Jaquette, Jane S. (1997) «Women in Power: From Tokenism to Critical Mass». *Foreign Policy*, pp. 23-37.
- Jones, Mark P. (1996) «Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos». *Women and Politics* 16 (4), pp.75-97.
- . (1998) «Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces». *Comparative Political Studies* 31 (1), pp.3-21.
- Klesner, Joseph L. (2004) «The Structure of the Mexican Electorate: Social, Attitudinal, and Partisan Bases of Vicente Fox's Victory». En *Mexico's Pivotal Democratic Election*, editado por Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson. Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 91-122.
- Langston, Joy. (2001) «Why Rules Matter: Changes in Candidate Selection in Mexico's PRI, 1988-2000». *Journal of Latin American Studies* 33 (3), pp. 485-512.
- . (2003) «Rising From the Ashes? Reorganizing and Unifying the PRI's State Party Organizations After Electoral Defeat». *Comparative Political Studies* 36 (3), pp. 293-318.
- . (2006) «The Changing Party of the Institutional Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection». *Party Politics* 12 (3), pp. 395-413.
- Lara Rivera, Jorge Albert. (2006) «La organización y los procesos en el Partido Acción Nacional». In *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, ed María del Pilar Hernández: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [citado abril 26, 2006]. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/12.pdf>.
- LeDuc, Lawrence. (2001) «Democratizing Party Leadership Selection». *Party Politics* 7 (3), pp. 323-341.
- Loeza, Soledad. (1999) *El Partido Acción Nacional, la larga marcha, 1939-1994*. Mexico City, Fondo de Cultura Económica.
- Lundell, Krister. (2004) «Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective». *Party Politics* 10 (1), pp. 25-47.
- Maravall, José María. (2003) «The Political Consequences of Internal Party Democracy», Juan March Institute, Center for Advanced Study in the Social Sciences, Madrid.
- McCann, James. (2004) «Primary Priming». En *Mexico's Pivotal Democratic Election*, editado por Jorge I. Domínguez and Chappell Lawson. Stanford, CA, Stanford University Press, pp. 157-186.

- McElroy, Wendy. (2001) «Boss Tweed Feminism». *ifeminists*, [cited April 25, 2006].
 Disponible en: <http://www.wendymcelroy.com/ifeminists/2001/1211.html>.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. (2001) «Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences». *Party Politics* 7 (3), pp. 267-275.
- Poiré, Alejandro. (2002) «Bounded Ambitions. Party Nominations, Discipline and Defection: Mexico's PRI in Comparative Perspective». Disertación de Doctorado, Department of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.
- Rahat, Gideon, y Reuven Y. Hazan. (2001) «Candidate Selection Methods: An Analytical Framework». *Party Politics* 7 (3), pp. 297-322.
- Rodríguez, Victoria E. (1998) *Women's Participation in Mexican Political Life*. Boulder: Westview Press.
- . (2003) *Women in Contemporary Mexican Politics*. Austin: University of Texas Press.
- Schmidt, Gregory D., y Kyle L. Saunders. (2004) «Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates: Peruvian Municipal Elections in Comparative Perspective». *Comparative Political Studies* 37 (6), pp. 704-734.
- Serra, Gilles. (2006) *Primary Elections or Smoke-Filled Rooms: A Theory of Party Democratization in Latin America*. Manuscrito no publicado.
- Stevenson, Linda. (1999) «Gender Politics in the Mexican Democratization Process». In *The Transformation of Mexico's Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*, editado por Jorge Domínguez y Alejandro Poiré. New York: Routledge, pp. 57-87.
- . (2000) «Gender Politics and Policy Process in Mexico, 1968-2000: Symbolic Gains for Women in an Emerging Democracy». Disertación de Doctorado, Political Science, University of Pittsburgh.
- . (2001) «Gender Politics and Policy Process in Mexico, 1974-2001.» Documento presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Agosto 29-Septiembre 2, San Francisco.
- Wuhs, Steven T. (2006) «Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991-2003». *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22 (1), pp. 33-56.