



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

ANÁLISIS INTERNACIONAL

CUOTAS PARA JÓVENES EN LOS PARLAMENTOS: RECOMENDACIONES DE LA UIP Y PANORAMA REGIONAL



Modo Lectura

7 de noviembre de 2018

Este documento explora de manera general la presencia de jóvenes en los parlamentos nacionales según la Unión Interparlamentaria, la situación de exclusión que enfrentan y las posibles lecciones para México.

This document presents the Interparliamentary Union's recommendations regarding youth representation in national Parliaments, the exclusion they face and the possible lessons for Mexico.

ANTECEDENTES

Dado que las democracias se nutren de la participación plural, durante el siglo XX, la mayoría de los países que adoptaron este sistema expandieron los derechos del voto y la representación dentro de sus poblaciones. El poder del voto confiere también el poder de ser votado/a, y desde principios de este siglo, ha avanzado en muchos países la representación de las mujeres y distintos grupos minoritarios en los gobiernos.

Una manera en la cual se avanzó en la representación popular, fue a través del establecimiento de cuotas. Hoy en día éstas existen en distintos países para mujeres, grupos étnicos o religiosos, indígenas y grupos políticos minoritarios. Estos esfuerzos buscan generar una mayor relación entre la realidad demográfica de la población y la composición de los órganos de representación popular. Es decir, entre más se asemejen los congresos y los puestos de elección a la población que buscan

representar, es más probable que se presenten visiones plurales que responden a las necesidades de los distintos grupos que componen una nación, estado o localidad.¹

Los y las jóvenes son en muchos países un sector importante de la población que no cuenta con representación proporcional en el gobierno. Cabe destacar que la definición de jóvenes en política se refiere a aquellas personas menores de 30 años pero con edad de voto (18 años en México); asimismo, ciertas cifras incluyen también a personas menores de 40 años y a aquellos menores de 45.² Según algunos académicos, la participación de los jóvenes en la política es muestra del “estatus de la equidad política en democracias contemporáneas”.³ Aunque históricamente alrededor de mundo las y los jóvenes han sido menos activos en el ejercicio del voto, también es cierto que los partidos políticos han intentado incrementar su participación a través de

programas para ellos y plataformas atractivas.⁴

Según la UIP, únicamente el 1.9% de las y los legisladores alrededor del mundo cuentan con menos de 30 años, mientras que los menores de 40 representan tan solo el 14.2%.

Asimismo, los jóvenes han sido líderes y actores centrales de movimientos de protesta, organizaciones civiles y movimientos sociales, los cuales no pueden obviarse como espacios de formación política. No obstante, los dos tipos de involucramiento antes mencionados (en estructuras partidarias y fuera de ellas) a menudo no pueden traducirse en representación popular, dado que existen leyes que condicionan la competencia por puestos de elección según estándares de edad que impiden el acceso a los jóvenes. En México la edad mínima para acceder a un escaño en la Cámara de Diputados es 21 años y la mínima para la Cámara de Senadores, 25; no obstante, en otros países las restricciones de edad pueden ser mayores. La Unión Interparlamentaria (UIP) asegura que involucrar a las y los jóvenes en la política es crucial para procurar y fortalecer la democracia, por lo cual el órgano internacional ha desde 2014, estudiado la representación joven en Parlamentos alrededor del mundo.⁵

Como se mencionó antes, a pesar de los múltiples movimientos y participación política de las y los jóvenes a lo largo del siglo XX para influir en la formación de sus naciones, en particular en el icónico 1968, el rol que desempeñan dentro de los órganos de representación legislativa sigue siendo minoritario para quienes tienen menos de

30 años e inclusive para aquellos menores de 45. La UIP analizó los Parlamentos de 43 países del mundo y encontró que en promedio, solamente el 1.9% de los y las parlamentarias cuenta con menos de 30 años, mientras que aquellos menores de 40 representan el 14.2% de los representantes legislativos.⁶ No obstante, si se considera dentro de la categoría de jóvenes a las personas menores de 45 años, la cifra asciende al 26%. Dichos números representan un incremento del mismo estudio en 2014, donde los porcentajes fueron 1.6%; 12.9%; y, 23.9% respectivamente. En general, la mayor proporción de jóvenes se encuentra en las Cámaras Bajas, y son también éstas las que auspician a las personas más jóvenes – generalmente esto sucede dado que son espacios con mayor cantidad de escaños y con limitaciones de edad menores a las de las Cámaras Altas.

Una encuesta instrumentada por la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud, en agosto de 2012, revela que, de 13 mil encuestados en 186 países, la mayoría considera que la juventud enfrenta la falta de oportunidades para participar de manera significativa en los procesos de toma de decisión y esto provoca que las mujeres y hombres jóvenes se sientan a menudo excluidos y marginados en sus sociedades y comunidades.⁷ En general, los sistemas políticos de todo el mundo excluyen a los jóvenes menores de 30 años del acceso efectivo al Legislativo de acuerdo a su tamaño en la sociedad, lo que trae consigo un círculo vicioso de alejamiento y menor participación en la política bajo las reglas tradicionales.

Asimismo, uno de los argumentos más prominentes para instaurar cuotas de jóvenes es el de justicia intergeneracional, propuesto por la Dra. Juliana Bidadanure, profesora adjunta en la Universidad de Stanford.⁸ La Dra. Bidadanure, argumenta que para lograr ejercer el poder político de manera justa, a largo plazo se deben tener consideraciones con las generaciones más jóvenes, mientras que en el corto plazo, para formar gobiernos realmente representativos, también se debe de incluir a ésta demográfica. Asimismo, la Doctora en Ciencias Políticas argumenta que dado que los retos a los que se enfrentan las nuevas generaciones tienen que ver con amenazas intergeneracionales – el cambio climático y los prospectos económicos, por ejemplo – es imperativo contar con jóvenes en los espacios de toma de decisión.

La ONU asegura que la edad promedio de parlamentarios es 53 años para hombres y 50 para mujeres.⁹

El presente documento, utiliza el estudio de la UIP sobre la participación joven en los Parlamentos y presenta sus recomendaciones así como argumentos relevantes acerca de la adopción de cuotas para jóvenes

ANÁLISIS

Consideraciones y recomendaciones de la UIP¹⁰

El documento de 2016 de la UIP señala que las tendencias actuales de la participación política de los jóvenes presentan dos aspectos contradictorios: por un lado, la apatía con los sistemas políticos tradicionales (partidos y estructuras) y, por otro, el activismo juvenil en movimientos de protesta y democráticos.

Suecia, Ecuador, Finlandia y Noruega son los únicos países de los 43 analizados por la UIP que cuentan con más del 10% de representantes menores de 30 años.

Los jóvenes de hoy, de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores, participan más que las generaciones pasadas en organizaciones alternas a los partidos: organizaciones de pares, asociaciones civiles, comunitarias, religiosas, y especialmente a través de las redes sociales, esto último como un signo definitorio de la identidad de las nuevas generaciones.¹¹

El reporte previamente mencionado de la UIP indica que considerando las Cámaras Bajas y los regímenes unicamerales en las Américas se alcanza la más alta representación de las personas más jóvenes, pero otras regiones reflejan una mayor inclusión cuando se considera como “joven” a las personas menores de 45 años. Las cifras son las siguientes: las personas menores de 30 años ocupan en promedio el 3.4% de los escaños en las Américas; las menores de 40 el 16.1%; y, las menores de 45 el 28.4%.

| | Menores de 30 | Menores de 40 | Menores de 45 |
|----------|---------------|---------------|---------------|
| Américas | 3.4% | 16.1% | 28.4% |
| Europa | 3.1% | 20.8% | 33.6% |
| África | 1.5% | 15.8% | 32.1% |
| Asia | 1.1% | 10.1% | 20% |
| Oceanía | 0.6% | 11.8% | 28.8% |

Tabla de creación propia con información de la UIP

Los porcentajes más altos de representación de jóvenes menores de 30 años suceden en Suecia (12.3%), seguida de Ecuador (10.9%), Finlandia (10.5), Noruega (10.1%), Italia (6.6), Túnez (6.5%), Etiopía (6.1%), Cuba y Suriname (5.9%), Chile (5.1%) y Serbia (4.9%).¹²

Algunas de las conclusiones a las que llega la UIP indican cuatro factores críticos que explican el nivel de representación en los Parlamentos: el sistema electoral, medidas de inclusión dentro del Parlamento, reglas de elegibilidad, edad de la población y cuotas juveniles.¹³ A continuación, se detallan algunas de sus recomendaciones:

- a) Se debe continuar estudiando y recolectando información demográfica de jóvenes en los Legislativos para continuar analizando avances o retrocesos.
- b) Es imperativo que los Congresos junto con los partidos políticos diseñen estrategias para la inclusión de legisladores y legisladoras en sus 20s y 30s. Éstas deben estar dirigidas a una inclusión diversa de jóvenes, que represente a hombres y mujeres con distintas inquietudes y visiones políticas. Los gobiernos en general deben de motivar la participación

de mujeres jóvenes a través de programas específicamente diseñados para su inclusión.

- c) Los requisitos mínimos de edad para asumir cargos públicos deben alinearse con la edad de votación – la UIP recomienda también considerar reducir dicha edad “en donde sea apropiado”.
- d) Las cuotas deben considerarse seriamente como una acción afirmativa para incrementar el número de jóvenes en el Legislativo. Son tres las fórmulas que se aplican en los países estudiados: las de escaños reservadas, las legislativas y las establecidas por los partidos. Las reservadas se refieren a un cierto número de escaños destinados a este grupo, mientras que las legislativas se refieren a un porcentaje establecido para candidaturas y las de partido se refieren a las estructuras dentro de los mismos. Para que éstas tengan éxito, deben contener un conjunto de reglas que permitan el acceso efectivo de los jóvenes, de allí que los datos confirmen que dicha garantía de acceso es más probable en las personas que tienen entre 30 y 39 años. Asimismo, cabe resaltar que los países que cuentan con cuotas reservadas, o bien, escaños garantizados, exceden el número de escaños originalmente estipulados, lo cual la UIP identifica como un mecanismo efectivo para impulsar la participación general de las y los jóvenes en los sistemas legislativos.

Existen tres tipos de cuotas para la inclusión de jóvenes en los Congresos, más la UIP destaca que el más exitoso es el de escaños reservados.

La UIP señala también que respecto al sistema electoral, en los países con sistemas de representación proporcional y en los

mixtos es más amplia la presencia de jóvenes, debido a la creación de incentivos para equilibrar las listas. En lo que se refiere a la edad de la población, el patrón visualizado en los países con amplios grupos juveniles es una menor presencia parlamentaria. Es decir que aquellos que cuentan con un mayor porcentaje de personas menores de 30 en sus poblaciones, cuentan con menos representantes de ese rango de edad.

De los 43 países analizados, 15 contaban con algún sistema de cuotas, ya sean reservadas, legisladas o establecidas por los partidos; las cuotas están destinadas a aquellas personas menores de 40 años. Los 15 países que las implementan son: Ruanda, Marruecos, Kenia, Uganda, Filipinas, Tunisia, Sri Lanka, Gabón, Kirguistán, Egipto, Nicaragua, Suecia, Chipre, Senegal y Croacia. De éstos, destaca que solamente Suecia y Tunisia aparecen en la lista de los 10 países con mayor representación de menores de 30 años. Únicamente cuatro de éstos países (Ruanda, Marruecos, Uganda, Kenia) cuentan con escaños reservados; mientras que seis requieren un cierto porcentaje de candidatos/as para el Legislativo (Filipinas, Tunisia, Sri Lanka, Gabón, Kirguistán, Egipto); y cinco estipulan porcentajes dentro de las estructuras partidarias (Nicaragua, Suecia, Chipre, Senegal, Croacia).

La organización reconoce que las cuotas más efectivas son aquellas que garantizan ciertos escaños (reservadas); más las cuotas partidarias son las que han demostrado mayor variación, dado que han tenido gran éxito en Suecia, pero en el resto de los países no reflejan avances importantes.

CONSIDERACIONES PARA MÉXICO

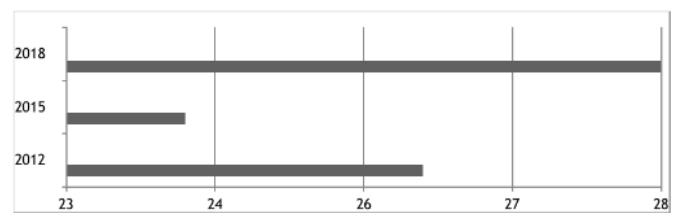
Como señalara el jurista, filósofo y politólogo Norberto Bobbio, si se considera a la democracia en su esencia como un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas,¹⁴ en lo que respecta en el acceso de los jóvenes a los Congresos, puede justificarse hacer un cambio en conjunto de las reglas, como se hizo en relación con la cuota de género en distintos países.¹⁵

La edad promedio en México es de 27 años, pero menos del 3% del Senado y 6% de la Cámara de Diputados la conforman menores de 30 años.

La ONU estimó en 2015 que existían en el mundo 1,450 millones de jóvenes de entre 18 y 29 años, los cuales representaban 19.7% del total de la población y 28.4% de las personas de 18 y más años.¹⁶ Asimismo, la Organización detalló que al año 2030 el peso de dicha población en el conjunto de las personas de 18 y más años disminuirá sensiblemente al pasar en 2020 a 26.2% y en 2030 a 24.3%, para estabilizarse a largo plazo en alrededor de 22%. Estas cifras revelan que actualmente vivimos una época con la más grande generación de jóvenes mayores de 18 años y, por tanto, de un potencial de votación y representación en los Parlamentos como nunca antes.¹⁷

En México las normas constitucionales y legales en general no establecen regulaciones específicas para lograr la inclusión de jóvenes en el Congreso, más allá de la edad para ser electos a los 21 para la Cámara de Diputados y 25 años para el

Senado.¹⁸ Resultado de ello la representación de jóvenes menores de 30 años casi exclusivamente se da en la Cámara de Diputados y con una presencia de alrededor de 5% en 2012, 26 escaños; en 2015, 24 escaños; y en 2018, 28 en total. En este último caso, 18 fueron electos por representación proporcional y 10 por mayoría relativa. Por ende, aunque el porcentaje de menores de 30 años ha aumentado, se mantiene en menos del 6%.



Número de legisladores jóvenes en anteriores legislaturas

Tabla de Jóvenes en Movimiento, A.C.¹⁹

Asimismo, el Senado actualmente cuenta con tres representantes menores de 30 años; y alrededor de 13 son menores de 40 años. Estas cifras implican que menos del 3% del Senado es menor de 30 años y que alrededor del 12% es menor de 40. No obstante, en el país, la demográfica menor de 40 años y mayor de 18, representa alrededor del 35% de la población.²⁰ Vale destacar también que la edad promedio en México es de 27 años.

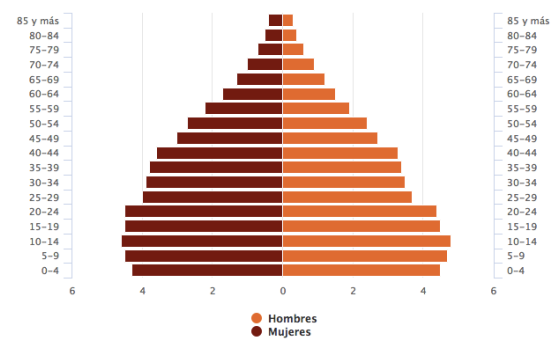


Imagen de INEGI

Solamente el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México contiene normas de inclusión vía tipo de cuotas para jóvenes, estableciendo que: cada partido político (...) deberá incluir al menos siete fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años de edad, en el caso de las candidaturas por el principio de mayoría relativa y cuatro fórmulas de jóvenes de entre 18 y 35 años por el principio de representación proporcional.²¹

No obstante que en México no existe una diferencia tan grande entre la edad de votación y las edades de representación popular, aún existe una brecha que podría reducirse, si se desea atender las recomendaciones de la UIP. Asimismo, la paridad de género en el Legislativo actual es resultado de la implementación de cuotas en las fórmulas de candidatos y candidatas de los partidos. Ésta fue lograda gracias a la impugnación de leyes electorales y un fallo favorable de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Sentencia 12624.²² Sin duda, la experiencia con dicho sistema ha resultado exitosa en el país, por lo cual de aplicar procedimientos similares para los jóvenes, es posible que se consigan resultados similares en cuanto al aumento en la representación.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General

Aliza Chelminsky

Coordinación y revisión

Inés Carrasco Scherer

Investigación y elaboración

Josefina Hinojosa Herrera

Inés Carrasco Scherer

Noviembre de 2018

@CGBSenado

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>

REFERENCIAS

- ¹ Daniela Sirnic, "The political consequences of low youth participation in contemporary democracies", *Central European University*, 2015. Consultado el 6 de noviembre de 2018 en: https://bib.irb.hr/datoteka/860986.sirnic_daniela.pdf
- ² *Inter-Parliamentary Union*, "Youth participation in national parliaments 2016", 2016. Consultado el 29 de octubre de 2018 en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/youthrep-e.pdf>
- ³ Daniela Sirnic, op. cit.
- ⁴ *Ídem*
- ⁵ *Inter-Parliamentary Union, op. cit.*
- ⁶ *Ídem.*
- ⁷ *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, "Estrategia del PNUD para la Juventud 2014-2017", 2017. Consultado el 28 de octubre de 2018 en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/SP_UN-Youth_Guide-LR.pdf
- ⁸ Juliana Bidanure, "Better Procedures for fairer youth outcomes: are youth quotas require by intergenerational justice?", *University of York*, 2014. Consultado el 7 de noviembre de 2018 en: https://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2014/06/bidanure_01.pdf
- ⁹ *United Nations Youth*, "Youth, political participation and decision-making", 2013. Consultado el 6 de noviembre de 2018 en: <https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-political-participation.pdf>; y, Statista, "Average life expectancy at birth in 2018 by continent and gender (in years)", 2018. Consultado el 6 de noviembre de 2018 en: <https://www.statista.com/statistics/270861/life-expectancy-by-continent/>
- ¹⁰ Toda la información de este apartado fue obtenida en: *Inter-Parliamentary Union*, "Youth participation in national parliaments 2016", 2016. Consultado el 29 de octubre de 2018 en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/youthrep-e.pdf>
- ¹¹ *Ídem.*
- ¹² *Inter-Parliamentary Union, Youth participation in national parliaments.* 2016: *Inter-Parliamentary Union*, consultado el 29 de octubre de 2018 en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/youthrep-e.pdf>
- ¹³ *Ídem.*
- ¹⁴ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1a ed, 1986, México, p. 9
- ¹⁵ *Ídem*
- ¹⁶ ONU-Departamento de Población y Asuntos Sociales, "Perspectivas de la Población Mundial 2017", consultado el 29 de octubre de 2018, en <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>
- ¹⁷ *Ídem.*
- ¹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 27-08-2018 artículos 55 y 57, consultada 31 de octubre del 2018 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- ¹⁹ Jóvenes en Movimiento, "Jóvenes en la Cámara de Diputados 2018: ¿Cuántos y quiénes?", 1 de agosto de 2018. Consultado el 7 de noviembre de 2018 en: <http://ollinac.org/la-fuente-jovenes-en-la-camara-de-diputados-2018-cuantos-y-quienes/>
- ²⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Población", 2018. Consultado el 7 de noviembre de 2018 en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- ²¹ *Código de Instituciones y procedimientos Electorales de la Ciudad de México*, 7 de junio de 2017, Artículos 14 y 16, consultado el 31 de octubre de 2018 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo120215.pdf>
- ²² Corina Retel, "Sentencia 12624, un parteaguas en paridad de género", *Financiera del Centro*, 12 de junio de 2015. Consultado el 6 de noviembre de 2018 en: <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/sentencia-12624-un-parteaguas-en-paridad-de-genero/>