

■ Retos a 60 años de la aprobación del voto de las mujeres en México ■



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Consejero Presidente Provisional

DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Consejeros Electorales

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

DRA. MARÍA MARVÁN LABORDE

Secretario Ejecutivo

LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA

Contralor General

C. P. GREGORIO GUERRERO POZAS

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

MTRO. LUIS JAVIER VAQUERO OCHOA

Retos a 60 años de la aprobación del voto de las mujeres en México

Primera edición, noviembre de 2013

© Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur
Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: (en trámite)

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Los contenidos son responsabilidad de sus autores
y no necesariamente representan el punto de vista del IFE.

Presentación	5
LEONARDO VALDÉS ZURITA	
Prólogo	9
MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN	
La acción afirmativa, la cuota de género en la representación política y el derecho humano a la no discriminación.....	17
JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA	
La perspectiva de género en el juzgamiento electoral	47
MARÍA DEL CARMEN ALANIS	
Democracia interna de los partidos vs. cuotas de género, ¿dilema sin solución?.....	65
MARÍA MARVÁN LABORDE	
LIBIA MÁRQUEZ LABASTIDA	
El 2% del financiamiento público de los partidos políticos destinado a la promoción del liderazgo político de las mujeres	115
FLOR ZAMORA FLORES	
El tren que detuvimos	137
SILVIA HERNÁNDEZ	
Las mujeres aún no gozan de una ciudadanía completa	161
RICARDO BUCIO MÚJICA	

El voto de la mujer bajo el régimen de usos y costumbres en México	181
---	------------

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

El peritaje antropológico como medio de prueba para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres indígenas	217
--	------------

OLGA SÁNCHEZ CORDERO

El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres al interior de los sindicatos. Un panorama de la situación actual en México	247
--	------------

MARTA SUBIÑAS ABAD

Presentación

El ejercicio de derechos es una condición imprescindible de toda democracia y una circunstancia que favorece el desarrollo de una sociedad más incluyente. De esta manera, la inclusión constituye una vía para alcanzar una ciudadanía plena y un principio esencial que permite que mujeres y hombres compartan el poder en condiciones de igualdad.

Como consecuencia de una intensa lucha de las mujeres mexicanas por el ejercicio de una plena ciudadanía, desde hace 60 años sus derechos políticos forman parte de la agenda democrática de México. Una vez que fue reconocido su derecho al voto en 1953, las ciudadanas mexicanas fueron abriendo gradual y de forma permanente espacios de interlocución política y participación ciudadana.

Por esta razón, su intervención en los asuntos públicos en modo alguno es una concesión. Es una derivación histórica de la influencia que ejercen en el desarrollo de la vida económica, social, política y cultural de nuestro país.

Su liderazgo en la sociedad y su presencia en las elecciones impulsaron cambios en la legislación electoral. Entre otros aspectos, destaca la aprobación de cuotas de género en el registro de candidaturas a puestos de elección popular y la asignación del 2% del financiamiento público ordinario, que reciben los partidos políticos, para la promoción del liderazgo político de las mujeres.

La participación que tienen como militantes dentro de los partidos políticos, propició paulatinamente una mayor presencia de las ciudadanas mexicanas en las campañas políticas y su registro como candidatas para competir por la Presidencia de la República, por las gubernaturas de los estados, por las senadurías, por las diputaciones federales y locales, por las presidencias municipales y por otros cargos dispuestos dentro de las constituciones locales y demás legislación de las entidades federativas del país.

En los últimos 35 años, seis mujeres se desempeñaron como gobernadoras y jefa de gobierno del Distrito Federal y cinco fueron registradas como candidatas a la Presidencia de México. Actualmente, las mujeres enriquecen la integración de los 32 congresos locales y, por primera vez en la historia contemporánea del Congreso de la Unión, representan el 37.4% en la Cámara de Diputados y el 34.4% en el Senado de la República.

Dentro del ámbito de competencia de las autoridades electorales, las resoluciones del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han contribuido igualmente a que los partidos políticos a nivel federal cumplan con la cuota de género dispuesta por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, la incorporación de la perspectiva de género y no discriminación dentro de las actividades legislativas, en la elaboración de los presupuestos de egresos y en el diseño de políticas públicas, ha conformado también un conjunto de acciones afirmativas a favor de los derechos humanos y la calidad de vida de las mujeres de nuestro país.

Aunque todavía existen problemas por resolver y desafíos por superar en cuanto al ejercicio de los derechos políticos de las ciudadanas mexicanas, el país avanza por el camino de una cultura de equidad de género que se arraiga cada vez más en la sociedad y por decisiones en-

caminadas a consolidar en México una igualdad sustantiva y una democracia más incluyente.

Los ensayos que integran *Retos a 60 años de la aprobación del voto de las mujeres en México* conforman una obra conmemorativa que tiene como propósito contribuir, por la vía de la educación cívica, a extender la participación política de las mujeres y a forjar una ciudadanía más democrática.

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Prólogo

El mejor termómetro para medir el grado de civilización de un pueblo es la situación de sus mujeres.

Norberto Bobbio

En 1952 el diputado Francisco Chávez González, al aludir a los detractores del voto femenino, refirió:

El voto en la mujer es peligroso; para algunos el voto que se concede a la mujer, entraña un grave peligro, porque la mujer, se dice, es pasional; porque lleva a la vida la pasión que nace en ella por el predominio en algunos de sus actos del sentimiento.

Enfatizó en su pronunciamiento particular que no era admisible pretender dar a la participación de la mujer un aspecto de concesión o de conquista de partido, ya que la mujer mexicana, en todos los rumbos económicos, sociales y políticos de México, ha tenido siempre las virtudes y los merecimientos que se invocaron como fundamento de la reforma, y que ésta sólo podría tener plena realización si era concedida, no como empresa de partido, sino como un reconocimiento nacional unánime de esos merecimientos y virtudes.

Sesenta años después del reconocimiento del voto de la mujer (toda una vida de distancia para algunas), en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 las mujeres no se limitaron a filiaciones partidistas, y gran lección dieron las demandantes e impulsoras del emblemático juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, pues a pesar de la diversidad de preferencias políticas, se unieron para impulsar el logro de un fin común: el derecho de la mujer a ser postulada a un cargo de elección popular en términos de igualdad frente al hombre.

En su resolución la Sala Superior, al interpretar el párrafo primero del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), determinó que tal disposición protege la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, procurando un equilibrio razonable entre ambos géneros.

Así, advirtió que esa paridad también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido y no sólo para postulación y registro, además de que una misma fórmula debía estar conformada por candidatos de un mismo género y que ello en forma alguna vulnera la paridad exigida por la norma, pues si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género y, por lo tanto, se conservaría el equilibrio de género no sólo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos respectivos.

Un punto trascendental es que la Sala determinó que la norma en estudio lo que busca es garantizar la equidad de género, de ahí que no se debe tratar únicamente de una recomendación a los partidos políticos sobre el favorecer a uno de los dos géneros, sino de la obligación que tienen de respetar dicha cuota.

La resolución del SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, así como el registro de candidatas y candidatos ante el Instituto Federal Electoral, permitieron acentuar que los temas de género y no discriminación, así como el cumplimiento de tratados internacionales en materia de derechos humanos, no son cuestiones meramente de preferencias y filiaciones; tienen que ver con lograr *de facto* la igualdad sustantiva en México, y con la búsqueda por alcanzar una sociedad culta, pacífica e incluyente.

Sin duda, el incremento de la participación de mujeres tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores abre más el camino para el auténtico fortalecimiento del liderazgo femenino en nuestro país; sin

embargo, aún tenemos más desafíos, que no podemos enfrentar si no conocemos nuestra historia ni el análisis de las diferentes acciones afirmativas que existen.

En virtud de lo anterior, me agrada pensar que pudiera constituirse una cápsula del tiempo en la que pudiéramos encontrar elementos que nos dieran la justa dimensión tanto de los problemas como de las diversas acciones para la generación de soluciones eficientes. En lo particular, en esa cápsula del tiempo incluiría textos históricos referentes a los derechos de las mujeres, pues *quien no conoce la historia está condenado y condenada a repetirla*. Colocaría todos aquellos documentos que visibilicen la lucha de las mujeres para no ser olvidadas, pues la historia por siglos ha sido contada por y para hombres, con una visión sesgada producto de problemas culturales añejos.

También integraría aquella legislación que nos retrasó, por ejemplo, un Código Civil de 1928, reformado hasta 1964, en el que se señalaba que la mujer debía vivir con su marido y que estaría a cargo de los trabajos del hogar; una Ley de Amparo en la que se preveía que cuando el agraviado se encontrara imposibilitado para promover el amparo, podría hacerlo cualquier otra persona a su nombre, aunque fuera menor de edad o mujer casada.

De igual manera, en dicha cápsula incluiría informes y legislación nacional e internacional vanguardista, así como sentencias y criterios del Poder Judicial de la Federación que han cambiado paradigmas, como los que señalan que puede existir violación entre cónyuges, y por supuesto tendría un lugar especial la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, que proyectó a más mujeres mexicanas para ocupar escaños públicos, superando las expectativas y las voces que decían que al ritmo que íbamos podríamos tener una representación política más o menos equitativa después del año 5250.

No podrían faltar los artículos, notas periodísticas y comerciales que se refieran a cuestiones estereotipadas y sexistas, pero también a todo aquello que invita a un cambio cultural.

Y por qué no, colocaría también mandiles, espejitos, abanicos en los que se desviaba el 2% antes de las reformas al Reglamento de Fiscalización, el propio Reglamento, y el último dictamen consolidado.

En la cápsula del tiempo, desde luego, tendría un sitio privilegiado esta obra, que nos permite conocer el pensamiento y propuestas de diversas personalidades que aportan una perspectiva que va más allá del simple y banal discurso, pues cada trabajo trae detrás de sí sensibilización y un vasto conocimiento del género y del derecho a la no discriminación, así como un enfoque crítico y propositivo.

Me permitiré resaltar algunos aspectos de cada ensayo con la intención de que pueda servir de apertura a lo que, estoy segura, será una lectura atractiva y agradable para todas las personas interesadas y ocupadas en los temas de género y no discriminación.

Jesús Rodríguez Zepeda, en “La acción afirmativa, la cuota de género en la representación política y el derecho humano a la no discriminación”, considera que el estudio del concepto de acción afirmativa posibilita destacar los estrechos vínculos existentes entre el derecho humano a la no discriminación y la inclusión de las mujeres en el proceso democrático y, de manera específica, en la representación política parlamentaria, resaltando que en regímenes antidemocráticos no hay espacio para la acción afirmativa ni tampoco para programas antidiscriminatorios fundados en el discurso de los derechos fundamentales.

María del Carmen Alanís, en su ensayo “La perspectiva de género en el juzgamiento electoral”, enfatiza, a través del análisis de la desigualdad de género y sus implicaciones, la participación política de las mu-

jeros como una prioridad en la agenda de reivindicaciones que deben considerarse en la búsqueda de una sociedad igualitaria. Esta prioridad no es ajena al Poder Judicial, en el que a pesar de haberse encontrado resistencias respecto al tema, se ha comenzado a generar la noción de la perspectiva de género al juzgar. Asimismo, nos comparte interesantes casos al respecto, entre éstos la emblemática resolución del SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

María Marván Laborde y Libia Márquez Labastida, en su ensayo “Democracia interna de los partidos vs. cuotas de género, ¿dilema sin solución?”, señalan que para alcanzar la igualdad sustantiva es indispensable establecer políticas de inclusión de la mujer de manera integral, y para ello se requiere, entre otras cosas, que se establezca en las normas del ámbito municipal y estatal la claridad necesaria para que no dejen las cuotas de género en un simple “procurarán”. Incluso, dicha afirmación la vinculan con la derogación del segundo párrafo del artículo 219 del Cofipe, como lo proponen la mayoría de las iniciativas de ley presentadas y la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Además, enfatizan la necesidad de que los partidos políticos asuman la responsabilidad de “promover de forma sistemática la participación femenina desde los niveles inferiores hasta los más altos”, y para ello sugieren que cada partido debería prever en su normatividad interna los mecanismos de ajuste en caso de no alcanzar los porcentajes establecidos en el Cofipe.

A su vez, en “El 2% del financiamiento público de los partidos políticos destinado a la promoción del liderazgo político de las mujeres”, Flor Zamora Flores explica el porqué y el para qué del 2% como medida temporal, a través de los diferentes antecedentes legislativos y la actual normatividad, subrayando sus aspectos relevantes y su incidencia en el avance del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Singular mención merece “El tren que detuvimos” de Silvia Hernández, pues narra la odisea que vivió el grupo de mujeres que interpusieron el juicio SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, y lograron convocar a un grupo de mujeres muy representativo y plural e hicieron una causa de las mujeres, no de partidos. Es emotiva la forma en que describe cada una de las experiencias vividas desde las entrañas de esa lucha sin importar los días y las horas. Ahora, el resultado de los esfuerzos de esas mujeres se tiene que ir acrecentando en un futuro próximo, ya sea con las reformas presentadas, o bien mediante los recursos que se interpongan en las distintas entidades de la República en las que haya elecciones locales.

Ricardo Bucio Mújica, en “Las mujeres aún no gozan de una ciudadanía completa”, aporta elementos para reflexionar que la desigualdad en el acceso de los derechos políticos de las mujeres no acontece del mismo modo para todas, ya que, por ejemplo, las mujeres indígenas y las afrodescendientes pueden ser objeto de discriminación múltiple, en virtud de que muchas de ellas son, al mismo tiempo, trabajadoras del hogar, personas con discapacidad, adultas mayores, lesbianas o transgénero.

En el estudio denominado “El voto de la mujer bajo el régimen de usos y costumbres en México”, Margarita Beatriz Luna Ramos examina el tema de la participación política de las mujeres indígenas, que ha sido motivo de preocupación por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra de la Mujer, en las observaciones respecto a la sustentación del 7° y 8° Informe Consolidado de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

Asimismo, analiza el fenómeno complejo y multidisciplinario de la exclusión de las mujeres en la elección por usos y costumbres en las comunidades indígenas, desde una perspectiva tanto histórica como práctica, y con una visión que es resultado de sus casi 38 años en la carrera

judicial, en la que tuvo la oportunidad también de ser designada como la primera mujer magistrada en materia electoral, para integrar la Sala de Segunda Instancia del entonces Tribunal Federal Electoral.

Por su parte, Olga Sánchez Cordero, en su trabajo “El peritaje antropológico como medio de prueba para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres indígenas”, sugiere acudir a los peritajes antropológicos para indagar a partir del horizonte cultural de los usos y costumbres de estos grupos sociales, si existe o no una limitación al ejercicio de tales derechos y si tal limitación responde a una cuestión de género.

La autora propone la metodología a partir de la cual se debe resolver un caso en donde haya que determinar si los usos y costumbres infringen los derechos político-electorales de las mujeres, y para ello se debería recurrir a la prueba pericial antropológica, que servirá para establecer la existencia o no de tareas o funciones asignadas de forma específica a hombres y mujeres, exponiendo las condiciones de tiempo y lugar en que cada una de éstas se llevan a cabo; y así la o el juzgador podrá advertir qué parte de esa costumbre se identifica con un derecho político de la mujer previsto en la Constitución, y resolver siempre en concordancia con el principio *pro persona*.

Finalmente, Martha Subiñas Abad, en su trabajo “El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres al interior de los sindicatos. Un panorama de la situación actual en México”, analiza la brecha de género en el acceso a la cúpula de los sindicatos, comparando el estado actual del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en ese ámbito, a partir del estudio normativo del régimen electoral de cuatro sindicatos democráticos e independientes.

Reitero mi agradecimiento a cada una de las autoras y los autores por participar en esta obra, propiciando no sólo una reflexión teórica

sino práctica acerca de los temas de género y no discriminación en el marco del 60 aniversario del reconocimiento del voto femenino.

Esta obra nos permite vislumbrar que ha existido una larga lucha por los derechos políticos de las mujeres, que hemos tenido avances, pero que aún tenemos muchos retos por afrontar. Sociedad y autoridades tenemos que actuar al unísono, debemos colaborar entre nosotros y estar debidamente informados de los resultados y retos que se van superando. Como autoridades necesitamos reunirnos más allá de la preparación de informes internacionales, y mejorar nuestra comunicación con la sociedad civil y el ámbito académico, buscando las mejores prácticas para fortalecer las vías de consulta que los involucran y los mecanismos para su participación.

Lo anterior, porque a mi juicio el 60 aniversario del reconocimiento del voto femenino es una conmemoración que debe ir, más allá del discurso, hacia la generación de políticas y acciones integrales y articuladas, de manera que un día las nuevas generaciones expresen con incredulidad: *No, no es posible que en México se haya tratado así a las mujeres. No, eso no fue verdad.*

Ojalá que ese día llegue, porque entonces significará que nuestro país encontró los caminos para alcanzar la igualdad sustantiva y se transformó en un México pacífico e incluyente.

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

La acción afirmativa, la cuota de género en la representación política y el derecho humano a la no discriminación

Jesús Rodríguez Zepeda*

I. Introducción y contexto

Este artículo tiene el propósito de reflexionar, conforme a una orientación teórico-normativa, es decir, en términos de un discurso de filosofía política, sobre el concepto de acción afirmativa y su relación con el proceso de construcción de una sociedad democrática incluyente. Esto implica no sólo justificar teóricamente las características de la categoría misma de acción afirmativa, sino también destacar los estrechos vínculos existentes entre el derecho humano a la no discriminación y la inclusión de las mujeres en el proceso democrático y, de manera específica, en la representación política parlamentaria.

Aunque, en efecto, se trata de un texto fundamentalmente conceptual, su sentido no se puede desligar de las condiciones de construcción de un sistema democrático robusto en México, en cuyo contexto se ha hecho posible una mayor representación de las mujeres en el Congreso de la Unión a partir de la aplicación rigurosa e igualitarista de una legislación electoral que contempla la obligación de garantizar cuotas de representación política de género. Por ello, en este texto se toma como punto de partida empírico la sentencia SUP-JDC-12624/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante, TEPJF)¹ a efectos no de ofrecer una descripción de sus términos ni de evaluar su contenido o pertinencia jurídicos, sino de mostrar el poderoso efecto

* Doctor en Filosofía Moral y Política. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y coordinador general del Posgrado en Humanidades de la misma universidad. Investigador nacional, nivel II, en el Sistema Nacional de Investigadores. Presidente de la Cátedra UNESCO "Igualdad y no discriminación".

¹ La sentencia puede consultarse en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>

igualitario que en un sistema democrático-representativo puede tener una norma de acción afirmativa.

La sentencia SUP-JDC-12624/2011 del TEPJF marcó un hito en el proceso de construcción de una democracia representativa más incluyente en México al establecer una interpretación de la legalidad electoral orientada por un criterio preciso de igualdad de género. En efecto, si bien en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se podían encontrar desde el año 2008 obligaciones claras de los partidos respecto de la integración de sus candidaturas a diputaciones federales y senadurías conforme a un principio de “paridad de género”, las prácticas de los partidos políticos habían llevado a un relativo vaciamiento de contenido fáctico de tales ordenamientos. El artículo 218 del Cofipe, párrafo 3, establece que: “Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán **la paridad de género** en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional”.² De manera más precisa, el artículo 219 establece que:

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.³

Sin embargo, en la integración de la LXI Legislatura (2009-2012) se podía encontrar una baja eficacia de la obligada cuota de género debido,

² Cofipe, artículo 218. El énfasis es mío.

³ Cofipe, artículo 219.

entre otros factores, a numerosas resistencias de los partidos políticos. Estas resistencias los llevaron a burlar en los hechos el sentido de la ley mediante recursos de distinta índole (desde el nombramiento de candidatos varones como suplentes de candidatas propietarias que al ganar un escaño habrían de renunciar a éste, hasta la decisión de los partidos de ampararse en la fracción 2 del citado artículo 219 y nombrar un porcentaje mayor de varones que el permitido por la cuota bajo el argumento de haber realizado consultas democráticas a las bases militantes de los partidos). El resultado, como bien lo ha documentado la investigadora Esperanza Palma, fue la subrepresentación de mujeres en las cámaras del Congreso federal. Dice Palma:

Aunque es innegable que ha habido avances importantes entre 2000 y 2009 en México, la “representación descriptiva” es todavía deficitaria. En la LXI Legislatura (2009-2012), las mujeres sólo representan 25% del contingente legislativo y sólo el 20% de la senaduría elegida en 2006 (año en que aún no se aprobaba la cuota de género). Las legislaturas locales presentan diferencias importantes tanto respecto a la legislación como a la representación; hay congresos en los cuales las mujeres no alcanzan ni siquiera 10% de las curules mientras que en otros alcanzan 30%.⁴

El mero contraste con la composición por género de la LXII Legislatura de ambas cámaras del Congreso de la Unión tras la sentencia 12624/2011 del TEPJF, muestra con claridad el enorme peso que tuvo la mencionada sentencia judicial. En la integración del Senado se cuenta con 33.59% de mujeres (13% más que en la LXI Legislatura), mientras que en Cámara Baja las mujeres representan el 37% (12 puntos porcentuales más que en la LXI Legislatura). Resulta claro que el mero desarrollo inercial de la representación política en México no hubiera podido generar un aumento de mujeres en el Congreso de tal magnitud.

⁴ Esperanza Palma, “Candidaturas femeninas y reclutamiento legislativo en México: el impacto de las cuotas de género en la composición de la LXI Legislatura”, en Estela Serret (ed.), *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, México, SCJN, Fontamara, 2012, p. 122.

Este fuerte incremento en la representación política de las mujeres en el Congreso de la Unión se explica fundamentalmente por el contenido de la sentencia referida, que obligó a los partidos políticos a cumplir, bajo un criterio genuino de (tendencial) igualdad de género con lo pretendido por el legislador al redactar estos artículos de la ley electoral. En este contexto, pueden destacarse al menos tres elementos de la sentencia que fueron decisivos para la garantía correcta de la cuota de género: 1) la obligación de que en el caso de las candidaturas de propietario asignadas a mujeres, la suplencia fuera cubierta sólo por otra mujer, sin que esto implicara que en el caso de las candidaturas propietarias de los varones las suplencias fueran ocupadas exclusivamente por varones; 2) la obligación de intercalar en las listas de representación proporcional, y conforme a segmentos de cinco candidaturas, a dos candidatos de un género, de modo que la cuota de género no fuera cubierta en las últimas posiciones de las listas como se solía hacer, y 3) descartar como motivo para no cumplir con la cuota de género el supuesto carácter democrático de las consultas a las bases de los partidos, porque sostener tal supuesto hubiera implicado que todo otro mecanismo de selección de candidaturas tendría que ser juzgado como no democrático o antidemocrático.

Los efectos de esta decisión han traído a colación un argumento acerca de la correlación entre la existencia de una masa crítica de legisladoras en un parlamento y la construcción de una agenda de igualdad de género en la sociedad de referencia. Dice Marta Torres:

Se ha recuperado el argumento de la masa crítica: un porcentaje significativo de mujeres les da visibilidad a ellas como personas y como representantes del electorado, permite incorporar temas de género en las agendas legislativas y abre la posibilidad de formar alianzas interpartidistas para llevar a buen término los trabajos parlamentarios.⁵

⁵ Marta Torres Falcón, "El principio de igualdad y las acciones afirmativas. Un análisis desde los derechos humanos", en Estela Serret (ed.), *op. cit.*, p. 114.

Esta sentencia no sólo fortaleció el sentido democrático de la denominada “representación descriptiva”, es decir, el de la aparición en la representación parlamentaria de grupos sociales con una relativa correspondencia a su presencia demográfica.⁶ La cauda de elogios y reconocimientos que el TEPJF ha recibido por ella no puede obviar la necesidad de discutir sus fundamentos políticos. En efecto, queda todavía por mostrar, primero, por qué es deseable una más alta representación descriptiva de las mujeres en los parlamentos y, segundo, por qué son deseables las medidas de trato diferenciado o acción afirmativa, sobre todo en su versión fuerte de cuotas de obligado cumplimiento, entendidas como recursos para garantizar la igualdad de derechos de todas las personas y, en consecuencia, su no discriminación.

De este modo, lo que sigue es, primero, un alegato acerca de la igualdad de género como elemento constitutivo (y no un mero contenido posible o deseable) del sistema democrático y, segundo, la pertinencia o necesidad de la acción afirmativa como recurso igualitario en un marco democrático y en ningún caso como privilegio injustificable para un grupo.

II. La igualdad de género: modelo para el derecho a la no discriminación⁷

Con frecuencia, las definiciones mínimas o procedimentalistas de la democracia política contemplan el tema de la igualdad en general, y el de la igualdad de trato o no discriminación en particular, como un contenido antes que como un fundamento de la propia democracia. En

⁶ Cfr. Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

⁷ En adelante, sigo los argumentos sobre la relación entre género y no discriminación que desarrollé en los siguientes textos: *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia igualitaria*, México, TEPJF, 2011, “¿Por qué la igualdad de género es constitutiva de la democracia?”, en Fátima Fernández *et al.*, *Género y democracia*, México, Conapred, 2012, y “Género y desigualdad de trato: la igualdad de género como modelo para el derecho fundamental a la no discriminación”, en Estela Serret, *op. cit.*

este contexto, la igualdad de género se tiende a entender como una meta a lograr mediante los procedimientos democráticos y no como un fundamento de los procedimientos mismos. Aunque, desde luego, no puede negarse que la nivelación entre géneros sólo se puede alcanzar de manera racional y no autoritaria en sistemas democráticos (mediante procedimientos legales, recursos políticos, legislación, debates públicos, acciones colectivas e incluso movilizaciones sociales), lo cierto es que no se considera que la democracia constitucional contemporánea sólo lo es debido, precisamente, a la igualdad política de género que le debe caracterizar.

Conforme a la reducción procedimental, se sostiene que pueden existir regímenes democrático-constitucionales con mayores o menores logros en el terreno de la igualdad sustantiva (de género, de oportunidades, socioeconómica, etcétera) sin que esto defina si son más o menos democráticos, pues tales formas de igualdad sustantiva serían derivaciones de una buena democracia política y no condición de posibilidad de ella. Esta opinión es plausible, pues las democracias políticas efectivas (las denominadas “poliarquías”) pueden, en efecto, reclamar su condición de democráticas sin que su estructura y resultados institucionales estén a la altura de un exigente programa de igualdad. Dicho de otro modo, el procedimentalismo sostiene que no es lo mismo la justicia (igualitaria) que la democracia y que en los hechos la democracia puede legítimamente albergar incluso programas políticos manifiestamente antiigualitarios y hasta injustos.

Sin embargo, esta visión tiende a olvidar la presencia constitutiva de la igualdad en el terreno de los fundamentos de la democracia política misma; y con ello llega a poner en segundo plano que el valor o principio de la igualdad es uno de los cimientos del modelo democrático y no sólo uno de sus contenidos posibles.

El ideal general de igualdad entre los seres humanos equivale a la exigencia de eliminación de distinciones inaceptables o de asimetrías

perniciosas. Aunque algunas corrientes de pensamiento han tratado de sustituir el término *igualdad* con alguno de sus sinónimos aproximativos para dar más precisión al terreno específico de su argumentación –así, por ejemplo, en parte de la teoría feminista contemporánea se prefiere utilizar el término “equidad” para designar las relaciones de paridad en derechos y oportunidades entre hombres y mujeres–, tanto el valor normativo y político como los alcances explicativos de este concepto lo hacen imprescindible para nuestra reflexión y aconsejan seguir utilizándolo como categoría central.

Si bien con frecuencia los derechos propios de un sistema democrático se entienden fundamentalmente como libertades o atribuciones de acción del ciudadano (libertad de voto, libertad de asociarse para fines políticos, libertad de expresar sus ideas y preferencias políticas, titularidad no vetada de competir por un cargo político), y esto no es incorrecto, estos derechos sólo pueden juzgarse como democráticos si su distribución es igualitaria y la estructura política de la sociedad los pone a disposición de prácticamente cualquier persona sin hacer excepciones arbitrarias. Si la igualdad no calificara a las libertades políticas en un marco democrático, tendríamos que juzgar como democráticos a los regímenes en los que sólo un tirano, una camarilla o un grupo de varones tienen reservados para sí los derechos políticos de elección, expresión o candidatura. Sólo porque la igualdad valida las libertades políticas, éstas se tornan constitutivas de la democracia.

No podría concebirse un sistema democrático legítimo y constitucional en el sentido moderno de la expresión (es decir, como sistema en el que concurren los principios de soberanía popular o gobierno de la mayoría y de derechos fundamentales) si en él se mantiene una radical *desigualdad de trato o discriminación* propia de las sociedades jerárquicas, es decir, si las *diferencias* de grupo o identitarias –de género, etnoculturales, de capacidades físicas o intelectuales, de preferencia sexual, de edad, de religión– son entendidas, e incluso legalizadas, como grados de calidad en la condición humana o en la jerarquía social que

justifican el tratamiento de exclusión hacia esos grupos y perpetúan asimetrías entre las personas respecto del acceso a los derechos y las oportunidades. En efecto, un rasgo característico de las sociedades democráticas modernas es que, en contraste con las sociedades tradicionales o premodernas, su orden deseable admite y hasta exige un componente fuerte de igualdad, mientras que en las segundas, al predominar una ordenación jerárquica y asimétrica entre los grupos, el valor de la igualdad es disonante y extraño.

La tradición de la igualdad de género (tanto política como académica) nos ha alumbrado un rasgo central de la idea moderna de igualdad que con frecuencia se minimiza: la igualdad no consiste en un enunciado descriptivo sino en uno normativo que muestra una faz proyectiva o regulativa. La igualdad se presenta no como un atributo natural de las relaciones de la especie, sino como un programa o ideal a construir. En un sentido filosófico moderno, el ideal de igualdad carece de una contraparte empírica, pues se trata de una idea pura de la razón, pero a la vez consiste en una *idea regulativa* que da orden al mundo empírico y, en un sentido práctico, orienta la conducta de los sujetos morales que, sin alcanzarla nunca, transforman su mundo persiguiéndola.⁸ Es un dato cierto que no existen relaciones de igualdad en estado puro, pero la postulación normativa de un ideal de igualdad permite evaluar la distancia que guarda el mundo real respecto de nuestra idea racional de la plena igualdad.

En el plano jurídico, de manera similar, la idea de igualdad tampoco alude al terreno del ser, sino a una obligación o deber que tiene que llevarse a cabo en el contexto de un principio jurídico que le da validez y que puede hacerse eficaz mediante una coacción.⁹ El derecho no es una ciencia descriptiva, sino una *disciplina normativa* que establece los

⁸ Immanuel Kant, *Crítica de la razón pura*, México, Porrúa, 1979, y *Crítica de la razón práctica*, México, UAM y Miguel Ángel Porrúa, Biblioteca de Signos, 2001.

⁹ Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, México, Porrúa, 2000.

principios del deber ser conforme a una regla de validez que da sentido a cada una de sus prescripciones específicas. Esto es visto con claridad por Miguel Carbonell:

[...] es importante recordar que cuando utilizamos el término igualdad normalmente lo hacemos en un sentido normativo y no descriptivo, es decir, cuando decimos que dos personas son iguales ante la ley lo que en realidad queremos decir es que la ley *debería* tratarlas como iguales, porque de otra manera esa ley estaría violando tal o cual artículo de la Constitución o de un tratado internacional.¹⁰

Si la igualdad no existe de forma natural y espontánea, resulta claro que su construcción se hace siempre conforme a programas políticos y jurídicos específicos e históricamente contextualizados. De tal modo que sostener, contra las pretensiones *parificadoras* de la política y el derecho antidiscriminatorios, que no existe la igualdad de manera natural –es decir, que por naturaleza no somos iguales–, no es otra cosa que un enunciado vacío y muchas veces interesado, pues, en efecto, como todo valor político, la igualdad es producto de un proceso de construcción social y no un dato empírico, biológico o natural. Decir, en suma, que hombres y mujeres no somos iguales no implica negar el aserto moral, político y jurídico de que “debemos ser iguales”.

Argumentos *liberistas* o liberal-económicos por un lado, y argumentos conservadores por otro, han sostenido que la desigualdad es un rasgo natural y permanente de toda sociedad. Esto constituye no sólo un juicio ontológico –acerca de la naturaleza de lo que existe– sino también un juicio normativo –acerca de lo que debiera existir–. De allí han derivado el argumento de que toda intervención niveladora o igualitaria en las oportunidades o en las relaciones de dominio del Estado democrático es ilegítima y perniciosa. Por ejemplo, Ludwig von Mises sostiene que “[...] no existe esa supuesta igualdad entre los hombres, por el simple

¹⁰ Miguel Carbonell, *Igualdad y Constitución*, México, Conapred, 2004, p. 13.

hecho de que no nos paren así nuestras madres. Los humanos, en realidad, somos tremendamente disímiles. Incluso los hermanos se diferencian por sus atributos físicos y mentales. La naturaleza jamás se repite; nunca produce en serie”.¹¹ Por su parte, Friedrich A. Hayek considera aceptable sólo a la igualdad ante la ley, bajo la idea de que la igualdad socioeconómica no sólo no es posible, sino ni siquiera deseable: “El liberal por supuesto, no niega que existe gente que es superior a los demás –no es un igualitarista– pero niega que alguna persona tenga la autoridad para decidir quién es esta gente superior”.¹²

En el terreno de los argumentos conservadores (reaccionarios, religiosos o simplemente antimodernos) encontramos regularmente la referencia a la idea de un mundo social estructurado, a veces por voluntad divina, a partir de una desigualdad básica entre hombres y mujeres o entre diversas categorías de lo humano. La subversión de este orden por medio de las exigencias de igualdad de trato es interpretada entonces como el desafío a la ley natural o al orden cósmico o tradicional que se tiene por garantizado.

En los dos juicios anteriores se toma a un supuesto orden natural no sólo como causa de la desigualdad, sino como principio normativo de ella. También debe destacarse, y acaso con mayor énfasis, que en ambos casos se iguala la noción de desigualdad con la de diferencia o diversidad. De esta manera se intenta disolver el carácter de dominio de la desigualdad bajo la idea de que siendo diferentes, necesariamente hemos de aceptar que somos desiguales. Al cometer la falacia de asimilar desigualdad y diversidad, se abre la puerta para justificar, entre otras cosas, el reclamo de que quienes son diferentes (en género, capacidades, etnia) sean tratados como desiguales en una relación asimétrica de dominio. Este *quid pro quo* que consiste en asimilar diversidad y desigualdad es una de las más poderosas justificaciones de la discrimina-

¹¹ Ludwig von Mises, *Sobre liberalismo y capitalismo*, Madrid, Unión Editorial, 1995, p. 44.

¹² Friedrich Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960, p. 562.

ción por género, pues supone que las diferencias naturales o culturales entre hombres y mujeres son lo mismo que una forma de desigualdad, por lo que si se acepta que las diferencias son irreductibles, se ha de aceptar que la desigualdad es natural y hasta deseable. De tal modo, en los argumentos referidos convergen dos falacias sobre la igualdad: una, la que afirma que es lo mismo desigualdad y diversidad, por lo que siendo obviamente diferentes hemos de ser, también obviamente, desiguales. La otra: que habiendo existido desde siempre la desigualdad en prácticamente todas las relaciones humanas, ésta ha de ser considerada como un elemento inamovible de la condición humana.

Sin embargo, el hecho mismo de que seamos capaces en el presente de dejar de considerar como naturales o espontáneas las relaciones de desigualdad y que, en consecuencia, sobre la base de *la crítica de lo que existe*, podamos construir normas e instituciones para desmontarlas o remontarlas, muestra con claridad el carácter no natural ni eterno de aquéllas.

Para la democracia política, el terreno de igualdad relevante o esencial es el de la simetría o equidad en el acceso a los derechos que permiten el ejercicio mismo de la política democrática (derecho de voto activo y pasivo, de organización, de expresión, de información política, etcétera), es decir, los derechos que las teorías políticas contemporáneas entienden como derechos de ciudadanía.¹³ La igualdad esencial para un régimen democrático es, dicho en breve, la igualdad de derechos políticos reconocidos a cada ciudadano en tanto que individuo

¹³ Jürgen Habermas entiende a los derechos políticos como los derechos trascendentes y distintivos de una sociedad democrática. Tanto los derechos civiles como los sociales pueden ser otorgados bajo esquemas paternalistas o autoritarios, mientras que los políticos no pueden presentarse de esa manera subordinada: “[...] sólo los derechos de participación política fundan esa posición reflexiva, autorreferencial, que representa el papel del ciudadano. Los derechos negativos de libertad y los derechos a recibir prestaciones sociales pueden, en cambio, ser otorgados en términos paternalistas [...] Hoy la soberanía ciudadana del pueblo no tiene otra materialización posible que los procedimientos jurídicamente institucionalizados y los procesos informales (que los derechos posibilitan) de una formación más o menos discursiva de la opinión y la voluntad políticas”. Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998, p. 634.

independiente. Dice Michelangelo Bovero, al especificar los rasgos igualitarios esenciales de la democracia:

a) la democracia consiste en la atribución a *cada* cabeza de *un* voto, es decir, de una cuota igual [...] de participación en el proceso de decisión política; b) esta atribución igualitaria se justifica basándose en el reconocimiento de que [...] los juicios, las opiniones y las orientaciones políticas de *todos* los individuos considerados [...] tienen igual dignidad; c) [...] las eventuales diferencias de clase social no influyen en la capacidad de juicio o de deliberación, es decir, sobre la *dignidad política* de los individuos [...] Ésta no es únicamente la cláusula fundamental de la democracia (ideal) moderna; es el fundamento o el presupuesto indispensable del concepto mismo de democracia.¹⁴

No obstante, las condiciones que hacen posible la articulación histórica, la permanencia en el tiempo y el rendimiento institucional de la democracia política están comprometidas con un contexto de instituciones y prácticas sociales en el que algunas formas de igualdad distintas a la igualdad política hacen posible la vigencia de esta última. La igualdad de género, la de oportunidades o la de trato no son, desde luego, lo mismo que la igualdad democrática –ésta, insistamos, se refiere a los derechos políticos–, pero en el largo plazo se convierten en las precondiciones estructurales de su permanencia y eficacia institucional. Esto hace que, por ejemplo, si bien la construcción de una sociedad no discriminatoria no sea en sí misma un rasgo formal de la democracia política (puede haber sociedades democráticas que no la contemplen o garanticen y aun así funcionen conforme al método democrático), son metas que sólo pueden lograrse a través de los procedimientos y las instituciones democráticos. Del mismo modo, la posibilidad de que quienes formal o jurídicamente están habilitados como ciudadanos puedan actuar regularmente como tales en un régimen democrático, exige que no estén sometidos a una desigualdad de género radical o a una discri-

¹⁴ Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los pobres*, Madrid, Trotta, 2002, p. 26.

minación permanente y profunda, dicho de otro modo, exige la vigencia de una masa crítica de igualdad de trato o no discriminación.¹⁵

Hubo tiempos en que la democracia pudo ser concebida y practicada sobre la base de un sustrato social de profundas inequidades –de riqueza, de género, de edad, de dignidad–; sin embargo, la democracia de nuestros días, la democracia moderna que despuntó en el siglo XIX y se consolidó en el siglo XX, acarrea supuestos igualitarios que le son inherentes. ¿Cómo está presente el valor de la igualdad de género en los sistemas democráticos de nuestra época? ¿Qué hace que este valor sea irremplazable para la construcción de una democracia de calidad con un positivo rendimiento social de sus instituciones? ¿Por qué el carácter incluyente de la democracia es un requisito esencial para llevar a los hechos su promesa de tratamiento igualitario? Veamos.

Sostiene Norberto Bobbio que “[...] un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo”.¹⁶ Este enunciado aparentemente vago de que el sujeto de la decisión democrática es “un número muy elevado de miembros del grupo”, muestra su enorme importancia al permitirnos entender el desarrollo gradual y creciente de la democracia en el plano histórico. Si bien la modalidad actual de decisión de la democracia es la regla de mayoría, un enfoque histórico de las formas democráticas previas (al menos las que encontramos desde el siglo XIX) nos lleva a reconocer que no existe una medida absoluta del sujeto grupal de la democracia, sino un proceso de ensanchamiento o crecimiento histórico de este “número muy elevado de miembros del grupo”.

¹⁵ Un desarrollo más amplio de este argumento se puede ver en Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, 2011.

¹⁶ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

En efecto, los gobiernos liberales representativos, concebidos intelectualmente desde el siglo XVII por el filósofo inglés John Locke,¹⁷ aunque desplegados a plenitud en la experiencia política durante el siglo XVIII, pueden ser considerados protodemocráticos o cuasidemocráticos en la medida en que depositaban la autoridad soberana original en un amplio número de personas (la naciente burguesía) y ya no sólo en el soberano absolutista o en un pequeño grupo aristocrático. De cara al poder concentrado del modelo absolutista de Estado, los gobiernos representativos de corte liberal son más parecidos a la democracia que conocemos que a la autocracia de las sociedades tradicionales. Como el desarrollo histórico de la democracia ha sido, según Bobbio, un proceso gradual y no un momento crucial de instalación, frente a estos gobiernos representativos ceñidos al poder de los propietarios, tendrían que ser vistos como *más democráticos* los gobiernos provenientes del voto de todos los varones (propietarios o no propietarios), tal como se logró en el siglo XIX en Inglaterra tras la eliminación del llamado “voto censitario” (que hacía depender del censo de propiedad la posibilidad de ejercer derechos políticos activos).¹⁸

Este enfoque gradualista nos permite entender que se considere “más democrático” un régimen donde votan los pobres que uno donde sólo lo hacen los propietarios; pero también que juzguemos como aún más democrático uno en el que votan las mujeres que aquél donde sólo lo hacen los varones. Aunque el desarrollo de la democracia no se reduce a ello, el proceso de universalización del voto, es decir, la ampliación de los derechos políticos activos de una fracción social pequeña a una muy amplia, otorga a esta forma de gobierno un carácter incluyente y

¹⁷ John Locke, *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

¹⁸ Bobbio es de los pocos teóricos de la democracia que no datan el origen de la democracia moderna en el siglo XIX, al hilo del reconocimiento del derecho de voto a los no propietarios, como sí lo hacen autores como C. B. Macpherson o M. I. Finley. Vid. Crawford B. Macpherson, *Democratic Theory. Essays in Retrieval*, Nueva York, Oxford University Press, 1973, y *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977; y Moses Finley, *Democracy: Ancient & Modern*, Nueva Jersey, Rutgers University Press, 1985. La razón es, precisamente, la interpretación gradualista del desarrollo democrático que pretende no reducir la definición del origen democrático a uno, pero no el único, de sus elementos constitutivos.

antidiscriminatorio que no se registra en ninguna otra experiencia ni de la Antigüedad ni de la época moderna.

Esta concepción gradual de Bobbio acerca del desarrollo de la democracia nos permite superar lo que podemos llamar el *dilema aritmético* de la democracia y hablar por ello de democracia antes de que las mujeres dispusieran de derechos políticos. Sin embargo, lo cierto es que en nuestra época este proceso de inclusión gradual no admite regresión, es decir, que actualmente ya no podría ser juzgado como democrático un régimen que discriminara políticamente a las mujeres. La consideración de la histórica exclusión de las mujeres de los derechos políticos activos, asentada en la mayoría de los países occidentales hasta finales del siglo XIX, y en México hasta mediados del siglo XX, debería conducirnos a negar hoy en día el calificativo de democrático a todo sistema representativo en el que tales derechos no estuvieran garantizados al margen del sexo o género de las personas, pues sin la presencia política de las mujeres no habría manera de identificar a una mayoría social para efectos del ejercicio democrático.¹⁹

La democracia sólo existe hoy en día porque se consolidó como estructura política debido a la igualdad política de género. De este modo, tal tipo de igualdad no aparece como un mero contenido de la política democrática, sino también y sobre todo como un rasgo estructural de la misma. Así, si nos atuviéramos a la exigencia de sólo adjetivar como democráticas a las sociedades en las que una mayoría numérica o de-

¹⁹ Immanuel Kant, el gran filósofo ilustrado alemán, sostenía en 1797 lo siguiente: "Sólo la capacidad de votar cualifica al ciudadano; pero tal capacidad presupone la independencia del que [...] actúa por su propio arbitrio junto con otros. Pero la última cualidad hace necesaria la distinción entre ciudadano *activo* y *pasivo* [...] el mozo que trabaja [...], el sirviente [...]; el menor de edad [...] todas las mujeres y, en general, cualquiera que no pueda conservar su existencia por su propia actividad [...] carece de personalidad civil [...] son únicamente peones de la comunidad, porque tienen que ser mandados o protegidos por otros individuos, por tanto, no poseen independencia civil [...] no todos están cualificados con igual derecho para votar, es decir, para ser ciudadanos y no simples componentes del Estado". Immanuel Kant, *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 144-145. Este argumento sería insostenible como democrático hoy en día, aunque según el criterio gradualista de Bobbio sí lo sería para el siglo XVIII.

mográfica genuina toma las decisiones políticas, no podríamos hablar de democracia en el mundo antes del siglo XX. De hecho, para el caso de México, tendríamos que sostener que al margen de la definición democrática y representativa del gobierno dada por la Constitución de 1917, sólo podría hablarse de una genuina posibilidad legal de democracia a partir de 1953, cuando fue reconocido a las mujeres el derecho de voto; o bien sostener que en Suiza nunca hubo democracia hasta 1972, cuando se reconoció el voto a las mujeres.

El proceso de universalización de los derechos políticos (de los varones propietarios a todos los varones adultos; de todos los varones adultos a todas las personas adultas) es una muestra clara del carácter incluyente de la democracia. A diferencia de cualquier otro régimen político o forma de gobierno conocidos, la democracia moderna tiene la cualidad de ampliar su base demográfica o poblacional bajo un criterio de inclusión igualitaria. De hecho, la democracia se ha construido sobre la base de la eliminación de barreras de acceso a los derechos políticos expresadas mediante la interdicción de categorías sociales completas: pobres, mujeres, menores de edad, personas irresponsables. Michelangelo Bovero lo expresa con precisión: "Aquello que distingue a la democracia de las demás formas de convivencia política, en la mayor parte de las versiones que de ésta han sido presentadas, en los tiempos antiguos o en los modernos, es alguna forma de igualdad, o mejor dicho, de parificación, de superación o de absorción de los desniveles".²⁰ En efecto, sólo en el horizonte democrático aparecemos como iguales o pares políticos, más allá de nuestras diferencias o de nuestras respectivas circunstancias individuales.

Este avance creciente y hasta sistemático en la inclusión política es sólo característico de la democracia moderna. En un sentido político estricto, la inclusión democrática se presenta como el proceso de *universalización de los derechos de ciudadanía*. Desde luego, existe un límite

²⁰ Michelangelo Bovero, *op. cit.*, p. 18.

razonable a este proceso y no se podrá alcanzar nunca la participación de toda persona en la toma de decisiones colectivas; sin embargo, el término *universalización* sigue siendo pertinente para definir la inclusión democrática precisamente porque se refiere a la eliminación de barreras moralmente injustificadas de acceso a los derechos políticos. Esta universalización se fraguó en el momento en que se reconoció la igualdad política de género y no antes.

El reconocimiento de que todas las personas son iguales en dignidad política –pues, como dice Bovero, sus opiniones y juicios merecen el mismo respeto– lleva a considerarlas como dignas de intervenir en la construcción de las decisiones colectivas. El ideal de soberanía popular asume que aun cuando se adjudica la legitimidad de las decisiones políticas a un grupo numeroso, la posibilidad de que éste se constituya deriva del reconocimiento de que cada uno de sus miembros debe tener un peso equitativo en la integración de la decisión colectiva. Mientras más se aleje este modelo de decisión política de las voluntades unipersonales o de los conciliábulos, más se acerca a su ideal igualitario. Por ello, la democracia es normativamente incompatible con formas tradicionales de ejercicio político y aun de legitimidad como las que exhibe el patriarcalismo o la sujeción religiosa de los ciudadanos; pero también es incompatible con perversiones contemporáneas de la propia práctica democrática como las que reconociendo formalmente los derechos políticos de las mujeres, permite a los partidos y grupos de poder maniobrar para anularlos en los hechos.

III. El concepto de acción afirmativa

El concepto de *acción afirmativa* se forjó en la práctica política, la legislación y las acciones institucionales contra la discriminación en los Estados Unidos de América, aunque luego se ha convertido en un punto álgido de debate político y jurídico sobre la discriminación y los reclamos de igualdad en esa nación y en otros países. La primera referencia pú-

blica al enunciado puede encontrarse en la expresión de la decisión política de que el Estado norteamericano actuase institucionalmente para la integración laboral de la población negra. Así, la génesis explícita del enunciado acción afirmativa (es decir, su historia filológica) puede remitirse hasta 1953, cuando el Comité sobre Cumplimiento de Contratos del presidente Harry S. Truman urgió a la administración a “*Actuar positiva y afirmativamente para aplicar la política de no discriminación en [...] los servicios de empleo*”.²¹

Cabe señalar que en este enunciado los adjetivos “positiva” o “afirmativa” usados para calificar a las acciones gubernamentales relativas a la lucha contra la discriminación sufrida por un grupo determinado no se refieren, al menos de manera explícita, a la exigencia de llevar a cabo acciones o políticas preferenciales que entrañen una diferenciación de trato orientada a reducir el fenómeno discriminatorio. Algo similar puede decirse de la aparición explícita y completa del enunciado “acción afirmativa”, que puede registrarse en 1961, en el Decreto presidencial número 10925 (*Executive Order 10925*) del presidente estadounidense John F. Kennedy, en el que se puede leer que:

El contratante aplicará *acción afirmativa* para garantizar que los solicitantes sean empleados y para que los empleados sean tratados, mientras estén empleados, sin referencias a su raza, credo, color u origen nacional. Dicha acción debe comprender, aunque no estar limitada, a lo siguiente: empleo, promociones, destitución o traslado, reclutamiento o publicidad de reclutamiento, despidos o terminación, rangos de pago u otras formas de compensación, así como para la selección para la capacitación, incluyendo el aprendizaje (Kennedy, 1961).²²

²¹ Citado por M. Marable, “Staying on the Path to Racial Equality”, en G. E. Curry (ed.), *The Affirmative Action Debate*, Cambridge, Mass., Perseus Publishing, 1996 [to act positively and affirmatively to implement the policy of nondiscrimination [...] in employment services]. Énfasis agregado.

²² Documento en: <http://www.eeoc.gov/eeoc/history/35th/thelaw/eo-10925.html> [The contractor will take affirmative action to ensure that applicants are employed, and that employees are treated during employment, without regard to their race, creed, color, or national origin. Such action shall include, but not be limited to, the following: employment,

En efecto, en estos fragmentos discursivos ya clásicos en la historia del vocabulario de la no discriminación puede notarse que la exigencia de acción afirmativa tiene el propósito de garantizar, no un trato preferencial o diferenciado, sino un trato equitativo o llanamente igualitario, sin excepciones ni exclusiones motivadas por factores raciales, religiosos, fenotípicos o de nacionalidad. Por ello, puede decirse que en ambas referencias se exige, primero, que desaparezca la arbitrariedad derivada de los prejuicios colectivos contra minorías raciales, religiosas y nacionales en el contexto de las relaciones laborales, y segundo, que en ese contexto no sean significativas para el tratamiento entre personas –es decir, que se hagan invisibles– esas diferencias identitarias, fenotípicas, raciales o religiosas.

En este sentido, las primeras formulaciones del enunciado acción afirmativa no habrían incluido ni la exigencia de institucionalizar un trato diferenciado focalizado en grupos discriminados ni la de un tratamiento compensatorio con propósitos de nivelación social. Así, conforme a este uso, los adjetivos “positiva” o “afirmativa” usados para caracterizar a la acción del gobierno no comportan un sentido conceptual específico y pueden intercambiarse por otros similares: “proactiva”, “fuerte”, “decidida”, “vigorosa”, “comprometida”, etcétera. Concebida en estos términos, no hay en la exigencia de acción afirmativa motivo alguno para preocuparse sobre un supuesto desafío a la idea de tratamiento homogéneo y sin excepciones arbitrarias.

Sin embargo, algo muy distinto sucede con el surgimiento del *concepto político* de acción afirmativa, cuyo rasgo característico será, precisamente, la exigencia del mencionado trato preferencial a favor de los miembros de grupos discriminados. El origen empírico de éste aún se

upgrading, demotion or transfer; recruitment or recruitment advertising; layoff or termination; rates of pay or other forms of compensation; and selection for training, including apprenticeship]. En este mismo documento pueden hallarse los términos *positive measures* (medidas positivas) y *positive steps* (pasos positivos) que comportan el mismo sentido de actuar proactivamente para garantizar la igualdad para un determinado grupo en el terreno laboral. Énfasis agregado.

discute, pero existe cierto acuerdo acerca de que esta *idea política* de la acción afirmativa aparece de manera clara en el discurso de 1965 del presidente estadounidense Lyndon B. Johnson titulado *To Fulfill These Rights* (Para cumplir esos derechos). En éste, el presidente Johnson sostuvo que:

No tomas a una persona que ha estado encadenada durante años, la liberas, la pones en la línea de salida de una carrera y le dices: “eres libre de competir con todos los demás”, y sigues creyendo aún así que has actuado de manera completamente justa. Esto no es suficiente para abrir las puertas de la oportunidad. Todos nuestros ciudadanos deben tener la capacidad para atravesar esas puertas. Ésta es la siguiente y más profunda batalla por los derechos civiles. No sólo buscamos libertad sino oportunidad –no sólo igualdad legal sino capacidad humana–, no sólo igualdad como un derecho y una teoría, sino igualdad como un hecho y como un resultado (Johnson, 1965).²³

En efecto, esa “segunda batalla por los derechos civiles”, que busca “la igualdad como un hecho y un resultado”, va más allá del tratamiento llanamente igualitario o de la mera desaparición de la arbitrariedad de trato guiada por prejuicios contra las minorías: exige una reversión práctica del camino hecho por la discriminación a través de un trato gubernamental y social diferenciado, preferencial y focalizado en los grupos a los que la discriminación, en su registro histórico, ha puesto en inferioridad de capacidades para competir por los puestos y rangos relevantes del orden social. Mientras que las dos primeras formulaciones de la acción positiva o de las políticas afirmativas tienen como exigencia directa el tratamiento homogéneo, el concepto político de acción afirmativa exige, también en primera instancia, trato diferenciado para los grupos

²³ Documento en: <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/650604.asp> [You do not take a person who, for years, has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and then say: “You are free to compete with all the others”; and still justly believe that you have been completely fair. Thus it is not enough to just open the gates of opportunity. All of our citizens must have the ability to walk through those gates. This is the next and more profound stage of the battle for civil rights. We seek not just freedom but opportunity –not just legal equity but human ability– not just equality as a right and a theory, but equality as a fact and as a result.]

discriminados. En esta innovación conceptual reside la fuerza y capacidad de interpelación política de este enunciado y, al mismo tiempo, su poderosa capacidad de dividir y enfrentar las opiniones en una sociedad plural y democrática.

Un acercamiento teórico serio a la acción afirmativa debe destacar su significado contextual específico, a saber, su vinculación como estrategia de acción pública (lo mismo que la de sus justificaciones políticas y teóricas) con el valor de la igualdad en los regímenes democrático-constitucionales y sólo en ellos. Es muy frecuente el intento, que juzgo más inercial o literario que propiamente teórico, de remontarse hasta el pensamiento clásico griego para hallar en éste rudimentos de la noción de acción afirmativa bajo la forma de una cierta relación del tratamiento diferenciado con las nociones de justicia e igualdad. Así, con frecuencia se recurre a un famoso pasaje de *La política* de Aristóteles, donde se puede leer que: “[...] se piensa que la justicia es la igualdad, y eso es así, aunque no para cualquiera, sino para aquellos que son iguales, y se piensa que la desigualdad es justa, ya que en verdad es así, si bien no para todo el mundo, sino para aquellos que son desiguales”.²⁴

El argumento de Aristóteles (que se sitúa, por cierto, en un fragmento dedicado a evaluar las características de dos gobiernos “de clase”, la oligarquía –gobierno de los ricos– y la democracia –gobierno de los pobres– y que son formas desviadas o corruptas de *constitución* porque no se orientan al interés general sino al interés particular) no apunta a defender un ideal general de igualdad (sea económica, de género o de trato) para todos los habitantes de la *polis*. Ahora bien, si no existe tal ideal general de igualdad en el argumento de Aristóteles, ¿cómo habría de ponerse a su servicio una forma de tratamiento diferenciado, justificándose además éste por razón de aquél? En realidad, el argumento del Estagirita sólo atiende a la constatación de la relatividad de la noción de justicia cuando se basa en cuestiones de distribución económica.

²⁴ Aristóteles, *La Política* (1280a).

Para Aristóteles, como dijimos antes, lo propio de una constitución justa o recta es que quien gobierna orienta su acción al bien común y no al interés particular. Esta idea de los gobiernos o constituciones rectos va a la par de una clasificación antropológica que niega derechos ciudadanos a las mujeres, los niños, los esclavos y los extranjeros. Así en Aristóteles podemos leer que “[...] es verdad que no todas las personas indispensables para la existencia de un Estado deben ser consideradas ciudadanos”.²⁵ No debería olvidarse que un rasgo distintivo del pensamiento político de la Antigüedad y, dentro de éste, del de la Atenas clásica, es la vigencia de un supuesto social común acerca de la indiscutible desigualdad natural entre los seres humanos. Como señaló con claridad M. Finley:

No todos los atenienses sostenían los mismos puntos de vista y no todos los griegos eran atenienses, pero existe evidencia decisiva acerca de que casi todos ellos habrían aceptado como premisas, e incluso podría decirse que como axiomas, que la *vida buena* sólo era posible en la *polis*, que el hombre bueno era más o menos sinónimo del buen ciudadano [y] que los esclavos, mujeres y bárbaros eran inferiores por naturaleza y por ello estaban excluidos de toda discusión.²⁶

Por ello, este último enunciado acerca de la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos en la *polis* ateniense es del todo coherente con la idea aristotélica de una jerarquía natural-racional de los varones, libres y adultos sobre el resto de la población y de la consecuente interdicción de derechos políticos de los esclavos, mujeres, niños y ancianos. Aristóteles es, desde luego, el precursor de la idea republicana de ciudadanía activa, pero no de la de ciudadanía igualitaria y no discriminatoria. En este contexto, la costumbre de derivar de la contigüidad discursiva de las nociones de justicia, igualdad y trato desigual una inscripción de Aristóteles en la tradición igualitaria –a la que sí pertenece la acción

²⁵ Aristóteles, *idem* (1278a).

²⁶ M. I. Finley, *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, p. 125.

afirmativa— resulta, por decir lo menos, extraño y anacrónico y por ello inaceptable.²⁷ Más extraño aún resulta el intento de convertir esas referencias aristotélicas en un supuesto adelantamiento de la noción misma de acción afirmativa sólo porque escribió acerca de “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”, cuando en realidad lo que le interesaba era dar cuenta de la incompletud relativa al ideal de justicia de los gobiernos dirigidos por una clase social con intereses particulares.

Esta precisión es obligada porque con frecuencia se pierde de vista que la acción afirmativa, entendida como un modelo de compensación para grupos como las mujeres, que exige formas específicas de tratamiento preferencial, busca su legitimidad en un vínculo fuerte con la idea de una sociedad en la que el valor de la igualdad de todas las personas en uno o varios sentidos fundamentales está aceptada como válida e incluso se halla institucionalizada. Dicho de otra manera, la acción afirmativa tiene como propósito cumplir una promesa de igualdad de corte democrático y no reflejar o construir distinciones más propias de una sociedad de jerarquías tradicionales, de castas o de derechos separados. La igualdad de todas las personas es un supuesto normativo de la democracia moderna, al menos a partir de la obra de Rousseau en el siglo XVIII, y la acción afirmativa se formula como una estrategia para hacer efectiva esa condición normativa a la vista de las desigualdades derivadas de las prácticas de discriminación, exclusión y opresión sufridas por grupos sociales completos.

De manera correlativa, esta contextualización de la acción afirmativa respecto de la estructura de las sociedades democráticas en la que es prioritario el valor de la igualdad de todas las personas, permite evidenciar la debilidad de argumentos que, sobre la base de la existencia de formas de tratamiento preferencial hacia ciertos grupos en dis-

²⁷ Encuentro este error interpretativo de leer a Aristóteles como un precursor o un adelantado de la acción afirmativa y, con ello, como una suerte de igualitarista, en juristas contemporáneos que tratan, por lo demás con muy buena fortuna, temas de discriminación. Véanse F. Rey Martínez, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, México, Conapred, 2005, p. 20, y M. Carbonell, *Igualdad y Constitución*, México, Conapred, 2004, pp. 20-21.

tintos países, no encuentran obstáculo para hablar de la existencia de *acciones afirmativas* en el caso de ciertas políticas de tratamiento preferencial sin ofrecer precisiones históricas ni políticas, como en lo relativo a las experiencias de tratamiento preferencial en países de dudosas credenciales democráticas como Malasia, Nigeria o Sri Lanka.²⁸ Por ello, para una argumentación seria y consistente a propósito de esta estrategia es necesario distinguir, incluso como paso propedéutico de una reconstrucción teórica, su indisoluble asociación al modelo moderno de democracia constitucional.

En todo caso, la confusión que lleva a identificar cualquier práctica de preferencia gubernamental o pública a favor de un grupo con la acción afirmativa a lo largo del mundo sólo puede explicarse por la ausencia de un concepto teórico, e incluso normativo, de acción afirmativa. Hace falta, en suma, establecer el vínculo preciso entre la acción afirmativa y el valor democrático de la igualdad en el contexto de la lucha contra la discriminación.²⁹ En efecto, la exigencia política de acción afirmativa sólo tiene sentido en el marco de sociedades democrático-constitucionales, del mismo modo en que la exigencia e institucionalización del derecho fundamental a la no discriminación sólo adquiere sentido en el mismo tipo de sociedades.

²⁸ Véase el argumento de Thomas Sowell, *Affirmative Action Around the World. An Empirical Study*, New Haven y Londres, Yale University Press, 2004. En esta obra Sowell argumenta que, sobre la base de acciones empíricas, son formas de acción afirmativa lo mismo la “discriminación positiva” a favor de los “intocables” en la India que la “estandarización” en Sri Lanka o las cuotas a favor de los “hijos de la tierra” en Nigeria y Malasia. Sowell encuentra también acciones afirmativas en la historia de países como Pakistán o la extinta Unión Soviética. El argumento de Sowell pasa por encima de las diferencias de régimen político entre esas naciones, sin percibir la relación específica que nuestro argumento destaca.

²⁹ Ausencia o defecto de la que el propio Sowell hace gala, al señalar que su estudio se refiere a “lo que sucede en la realidad” más que a una “exploración filosófica de estos temas” (Sowell, *op. cit.*, p. 2). Sowell argumenta como si la recopilación casuística de experiencias pudiera obviar las diferencias de fondo en los contextos de aparición de las políticas de tratamiento preferencial, sobre todo cuando estas diferencias tienen que ver con la estructura política de cada sociedad. Si, siguiendo a Sowell, creemos que toda política de tratamiento preferencial o toda cuota son formas de acción afirmativa, ésta puede acabar convertida en una categoría lata y de contenidos potencialmente infinitos. Si la acción afirmativa es lo mismo que cualquier tratamiento preferencial en cualquier tiempo, lugar y régimen, sencillamente no existe.

Como señala J. Sterba, un defensor de esta estrategia, la acción afirmativa sólo puede entenderse en última instancia como la búsqueda de un esquema de justicia para las sociedades democráticas, para el cual las medidas de tratamiento preferencial, y por ello diferenciado, son momentos de transición orientados a la igualdad y no distinciones definitivas que fijan o congelan formas de desigualdad de contenido antidemocrático:

[...] propongo definir la acción afirmativa como una política para favorecer a mujeres calificadas y candidatos de minorías sobre hombres calificados o candidatos de un grupo no minoritario, con los objetivos inmediatos de acercar beneficios públicos, terminar con la discriminación o lograr diversidad, y con los objetivos últimos de alcanzar una sociedad “ciega al color” (racialmente justa) y “genéricamente libre” (sexualmente justa).³⁰

En efecto, la nota distintiva de la acción afirmativa (y esto la aparta de las experiencias más o menos autoritarias de otras formas de tratamiento diferenciado) es su relación indisoluble con una afirmación democrática del principio de no discriminación. Tal principio es el que en teoría justifica su exigencia de tratamiento preferencial (para muchos incompatible, al menos de manera intuitiva, con la idea de tratamiento igualitario), pero siempre en el contexto de un modelo democrático constitucional en el que la propia igualdad entre las personas se mantiene como un valor central de la vida social.

Así, la dilucidación y reconstrucción teóricas del concepto de acción afirmativa está vinculada con una definición compleja del derecho a la no discriminación, cuyo contexto es necesariamente el de una democracia constitucional, es decir, de un modelo de régimen político en el que al principio de soberanía popular se encadena, para calificarlo, el principio de derechos fundamentales. Dicho de manera directa: no hay

³⁰ J. P. Sterba, “Defending Affirmative Action, Defending Preferences”, en C. Cohen y J. P. Sterba, *Affirmative Action and Racial Preference. A Debate*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, p. 200.

espacio para la acción afirmativa en regímenes no democráticos, como tampoco lo hay en éstos para programas antidiscriminatorios fundados en el discurso de los derechos fundamentales.³¹

Conforme a la experiencia de la democracia representativa en México, las estipulaciones legales de acción afirmativa que aparecen en la legislación electoral tienen el propósito de acercar los esquemas de representación política a un modelo paritario congruente con una idea exigente de igualdad democrática. La interpretación que el TEPJF hizo de tales preceptos legales permitió un avance en dos terrenos que no siempre van juntos, a saber, primero en el de la representación democrática, porque acercó la conformación política parlamentaria a la distribución demográfica entre hombres y mujeres, corrigiendo en buena medida el sesgo patriarcal de la vida pública nacional, y, segundo, el de la justicia de género, porque logró hacer aparecer personalidades y liderazgos femeninos que, dada su cantidad, pueden abonar las posibilidades de una agenda parlamentaria de igualdad de género.

Las cuotas de género en la representación electoral son las únicas formas significativas de acción afirmativa fuerte que se han experimentado en México. Sus buenos resultados podrían incentivar nuevas leyes y políticas públicas antidiscriminatorias que entiendan el carácter igualitario del tratamiento preferencial temporal guiado por un Estado democrático.

³¹ Como dice el jurista Manuel Aragón: “[...] el sentido genuino de la Constitución [es el de] norma jurídica fundamental que garantiza los derechos de los ciudadanos y organiza al Estado de tal forma que garantiza también la democracia [y entre cuyos elementos positivos] pueden contarse la convicción (y “aseguramiento” jurisdiccional) internacional de que hay un núcleo constitucional innegociable, como son los derechos humanos, así como la extensión vigorosa (y jurídicamente “eficaz”) de una especie de derecho constitucional común o trasnacional que presta solidez (incluso metodológica o categorial) a la forma democrática del Estado como género al que muchos países pertenecen”. M. Aragón, “La Constitución como paradigma”, en M. Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, UNAM, Porrúa, 2005, p. 121.

Bibliografía

Aragón, Manuel, "La Constitución como paradigma", en Carbonell, M. (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, UNAM, Porrúa, 2005.

Aristóteles, *La Política*, en *Obras*, Madrid, Aguilar, 1977.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.

Carbonell, Miguel, *Igualdad y Constitución*, México, Conapred, 2004.

Finley, Moses, *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

_____, *Democracy: Ancient & Modern*, Nueva Jersey, Rutgers University Press, 1985.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

Hayek, Friedrich, *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960.

Kant, Immanuel, *Crítica de la razón práctica*, México, UAM, Miguel Ángel Porrúa, Biblioteca de Signos, 2001.

_____, *Crítica de la razón pura*, México, Porrúa, 1979.

_____, *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, Porrúa, 2000.

Locke, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Macpherson, Crawford B., *Democratic Theory. Essays in Retrieval*, Nueva York, Oxford University Press, 1973.

_____, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

Marable, M., "Staying on the Path to Racial Equality"; en Curry, G. E. (ed.), *The Affirmative Action Debate*, Cambridge, Mass., Perseus Publishing, 1996.

Palma, Esperanza, "Candidaturas femeninas y reclutamiento legislativo en México: el impacto de las cuotas de género en la composición de la LXI Legislatura", en Serret, Estela (ed.), *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, México, SCJN, Fontamara, 2012.

Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Rey Martínez, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, México, Conapred, 2005.

Rodríguez Zepeda, Jesús, "Género y desigualdad de trato: la igualdad de género como modelo para el derecho fundamental a la no discriminación", en Serret, Estela (ed.), *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, México, SCJN, Fontamara, 2012.

_____, *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia igualitaria*, México, TEPJF, 2011.

_____, "¿Por qué la igualdad de género es constitutiva de la democracia?", en Fernández, Fátima *et al.*, *Género y democracia*, México, Conapred, 2012.

Serret, Estela (ed.), *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, México, SCJN, Fontamara, 2012.

Sowell, Thomas, *Affirmative Action Around the World. An Empirical Study*, New Haven y Londres, Yale University Press, 2004.

Sterba, J. P., "Defending Affirmative Action, Defending Preferences", en Cohen, C. y J. P. Sterba, *Affirmative Action and Racial Preference. A Debate*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

Torres Falcón, Marta, "El principio de igualdad y las acciones afirmativas. Un análisis desde los derechos humanos", en Serret, Estela (ed.), *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, México, SCJN, Fontamara, 2012.

Von Mises, Ludwig, *Sobre liberalismo y capitalismo*, Madrid, Unión Editorial, 1995.

Documentos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en línea: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm>

Johnson, Lyndon B., *To Fulfill These Rights*, en línea: <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/650604.asp>

Kennedy, John F., *Executive Order 10925*, en línea: <http://www.eeoc.gov/eeoc/history/35th/thelaw/eo-10925.html>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia SUP-JDC-12624/2011, en línea: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>

La perspectiva de género en el juzgamiento electoral

María del Carmen Alanis*

El presente artículo enfatiza la participación política de las mujeres como una prioridad en la agenda de reivindicaciones que deben tenerse presentes en la búsqueda de una sociedad igualitaria. Los derechos político-electorales son derechos fundamentales y, como tales, deben garantizarse a efecto de dar vigencia al Estado constitucional de derecho.

De ahí que se requiere incorporar una perspectiva de género al juzgar asuntos político-electorales, para detectar las limitaciones que la herencia patriarcal sigue imponiendo a la participación de las mujeres. Esta óptica es la única capaz de detectarlas y removerlas, en un contexto histórico en el que las leyes son aparentemente neutras.

En el caso mexicano, los órganos impartidores de justicia han generado resoluciones que muestran la incorporación de esa perspectiva y que, por ende, han logrado restituir derechos a las mujeres en su afán por participar en las cuestiones públicas.

I. Desigualdad de género

Por muchos años, en el México postrevolucionario se creyó que la opresión en que vivían muchas mujeres era un rasgo específico de la “mexicanidad”. Se pensaba erróneamente que “el machismo” era una especie de elemento cultural –casi inofensivo– a cambio del cual habría familias estables y sociedades cívicas.

* Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La realidad pronto se encargó de evidenciar lo equivocado de esas nociones. La desigualdad de género provoca violencia en los hogares, disparidad en la distribución de recursos, salarios diferenciados, etc. Tampoco produce las familias y sociedades imaginadas, pues éstas sólo encuentran sus condiciones de posibilidad en las relaciones de respeto y reconocimiento entre sus miembros.

Quizás el aporte más importante para esta desmitificación provino de los movimientos organizados de mujeres. Los grupos que se organizaron para promover el reconocimiento del voto de la mujer, los que años después se aglutinaron para luchar por otras reivindicaciones, o bien los que simplemente se unieron alrededor del quehacer académico y trajeron a la luz pública los hallazgos al respecto de feministas, teóricas de género, antropólogas y hasta economistas de todo el mundo.

Se hacía cada vez más evidente que la desigualdad de género no es un asunto geográficamente delimitado ni propio de un momento histórico. Han sido miles de años de patriarcado, de cuyas reglas de dominación no se ha logrado despojar la humanidad¹ enteramente.

Max Weber ya había identificado a la opresión patriarcal como uno de los sistemas de dominación originaria en el mundo.²

El patriarcado puede ser entendido como el dominio de los hombres sobre la sociedad y sus instituciones. Si bien en algún momento este sistema de opresión tuvo como referente diferencias biológicas, pronto se extendió a esferas políticas, económicas y sociales, con lo que se perpetuó.

Las teóricas de género pusieron al descubierto que muchas de las formas de opresión propias del patriarcado se mantienen vigentes, aun-

¹ Gerda Lerner, *The creation of patriarchy*, Oxford, University Press, 1986.

² Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

que son más sutiles. Identificaron, también, que el problema es universal. Es decir, propio de casi todas las culturas del mundo y de casi toda la historia de la humanidad.

De ahí la genialidad del “género” como categoría explicativa de una realidad cultural, diferente del “sexo”, que más bien se refiere a atributos biológicos.

En efecto, desde el patriarcado se construyeron características, comportamientos y roles diferenciados para cada uno de los sexos, con lo que se crearon las identidades de género. Éstas han sido reproducidas a lo largo de la historia a través de instituciones patriarcales que han incluido en ciertos momentos a las iglesias, a las familias e inclusive al derecho.

Así, sobre la base de una estructura opresiva se generaron estereotipos, mitos y prejuicios acerca de lo que a las mujeres corresponde hacer en una sociedad y lo que atañe a los hombres.

A las primeras les impuso tareas relacionadas con el cuidado de niñas, niños y adultos mayores, la vida privada y la reproducción de la especie. A los segundos les asignó atribuciones para la producción, la vida pública y el trabajo. Ellas serían el “sostén emocional” de las familias y ellos el “proveedor exclusivo” de bienes materiales.

Esas expectativas no están ni estuvieron basadas en un “orden natural”. Son tan arbitrarias como cualesquiera otras que se hayan generado a partir de la imposición de un grupo social sobre el otro. La división sexual del trabajo, la enajenación del espacio público respecto de las mujeres, y la valoración social que se hace de la esfera pública por encima de la esfera privada son distintas manifestaciones de una estructura de género desigual.

Son esas estructuras las que explican que las mujeres y los hombres no compitan en igualdad de condiciones por el poder político ni participen de la misma manera en la toma de decisiones de asuntos públicos o comunitarios.

II. Implicaciones de la desigualdad de género en la participación política

Una de las manifestaciones más directas de la desigualdad de género es la delimitación de esferas diferenciadas respecto al “espacio público” y al “espacio privado”. El primero fue asignado a los varones, el segundo, a las mujeres.

Así, las formas de participación en la toma de decisiones públicas –incluyendo la política– fueron construidas a imagen y semejanza del rol masculino. Es decir, las aparentes reglas neutras de la política en realidad fueron hechas para asegurar condiciones de participación a quienes cumplen con el estereotipo masculino.

No se alude aquí a aquellas épocas en las que explícitamente el voto de la mujer estaba prohibido por la norma. A pesar de que éste es ya reconocido en casi todo el mundo y de que, en general, las reglas que rigen la participación política no distinguen entre hombres y mujeres, subsisten implicaciones del patriarcado que generan ventajas a unos y desventajas a otras, sin importar cuántas ganas tengan de participar o cuántas capacidades tengan para hacerlo.

Cabría mencionar, entre otras, las siguientes:

- Un modelo de líder político fuertemente masculinizado.
- Los órganos decisores de candidaturas, dirigencias, etc., están en general compuestos mayoritariamente por varones.

- Las prácticas de la política, los lugares donde se toman acuerdos, etc., exigen que los involucrados no tengan, además, tareas domésticas que requieran de su tiempo.
- Los recursos para participar en política se asignan en forma desigual.
- En su lucha por el poder, muchas mujeres siguen viviendo situaciones de discriminación, en forma sutil o abierta. En ocasiones, los agentes discriminadores son sus propios partidos políticos, organizaciones o comunidades.

Ante este panorama, de poco ha servido eliminar de las constituciones y las leyes aquellas reglas que explícitamente prohibían la participación de mujeres en los espacios de toma de decisiones. Operan restricciones de género que hacen que la competencia sea desigual.

Tres botones de muestra:

- Hoy tenemos 16 mujeres jefas de Estado o de gobierno en el mundo, apenas el 9% de los países.³
- 20.4% de los congresistas en el mundo son mujeres.⁴
- 27% de los jueces en el mundo son mujeres.⁵

Esos datos ejemplifican con crudeza que el espacio de la política y la participación está lejos de ser parejo en todo el mundo. Las mujeres constituyen poco más de la mitad de la población mundial y, sin embargo, logran participar en proporciones mínimas en los órganos de decisión.

No se trata de una más de las muchas distorsiones del patriarcado que hay que remover. La desigualdad en la participación afecta en for-

³ Alemania, Antigua y Barbuda, Argentina, Australia, Bangladesh, Brasil, Costa Rica, Dinamarca, Islandia, Jamaica, Liberia, Lituania, Mali, Suiza, Tailandia y Trinidad y Tobago.

⁴ Datos de la Unión Interparlamentaria, al 1 de febrero de 2013.

⁵ UN Women, *Progress of the World's Women. In Pursuit of Justice*, UN Women, 2011.

ma directa las condiciones de reproducción del Estado constitucional de derecho, pues éste sólo puede sobrevivir cuando la totalidad de los elementos del colectivo político tiene la posibilidad de ejercer a plenitud sus derechos fundamentales.

En efecto, los derechos político-electorales de los ciudadanos no son una más de las prerrogativas de los individuos. Se trata de derechos fundamentales que, como tales, deben ser protegidos y garantizados por el Estado.

Luigi Ferrajoli señala tres perspectivas para identificar derechos fundamentales.

- *Teoría del derecho*: están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos. Son inalienables.
- *Derecho positivo*: los establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, o bien en los ordenamientos constitucionales de cada país.
- *Filosofía política*: aquéllos cuya defensa es necesaria para la paz; aquéllos que protegen a los débiles frente a los fuertes, y aquéllos orientados a proteger los derechos de igualdad de las minorías.

De ahí que, con rigor académico, se puede sostener que los derechos políticos son derechos fundamentales y, por tanto, deben ser garantizados frente a lo público y frente a lo privado.

Se trata de la potestad ciudadana de participar en la construcción de sus gobiernos y en el destino de sus pueblos. Los derechos políticos son fundamentales para la convivencia social; son objeto de tratados y convenciones internacionales, son precisamente los más efectivos para regular la interacción de los fuertes con los débiles, y son una condición necesaria para la igualdad.

III. Juzgar con perspectiva de género

En un contexto donde la igualdad es un principio consagrado constitucionalmente en casi todo el mundo y donde las leyes se han modificado para eliminar los sesgos más evidentes,⁶ es necesario utilizar enfoques que permitan detectar las fuentes sutiles de la desigualdad.

La perspectiva de género permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a hombres y mujeres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde esa perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros [...].⁷

Es necesario usar esa lente para el análisis de cualquier problemática social. Comprender que –en una cultura heredada del patriarcado– estímulos iguales (ej. una ley aparentemente neutra) producen resultados desiguales en hombres y mujeres, es una condición necesaria para entender la realidad social.

La perspectiva de género tiene que ser capaz de poner al descubierto que “lo masculino” ha sido puesto como referente de “lo social” en el ámbito público, para desmitificar esa fuente de desigualdad y propiciar condiciones más equilibradas.

De ahí que la perspectiva de género ha sido incorporada paulatinamente en el diseño de políticas públicas, pero ciertamente ha encontrado mayores resistencias en el ámbito judicial. Fue hasta hace relativamente poco que comenzó a considerarse la noción de la perspectiva de género al juzgar.

⁶ Noventa y nueve países en el mundo tienen leyes para eliminar la discriminación, según datos del Banco Mundial, disponibles en <http://datos.bancomundial.org/tema/genero>

⁷ Daniel Cazés, *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, México, Consejo Nacional de Población, 1998, p. 38.

No se trata de sesgar la impartición de justicia. Más bien, se propone repensar el derecho desde esta visión de sus efectos.

Alda Facio explica con claridad la idea de juzgar con perspectiva de género a partir del artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso *efectivo* ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Desde su punto de vista, ese deber del Estado no se puede interpretar en abstracto, sino en términos del “recurso efectivo”, en términos del propio artículo 8.⁸ No basta entonces con que hombres y mujeres tengan el mismo acceso a la impartición de justicia. Se debe garantizar que esa justicia sea efectiva, en el sentido de reparar las situaciones de opresión en que pudiera haberse generado una conducta, o bien contribuir a eliminar la discriminación como forma de relación entre los sexos.

Ello implica que, al resolver, los juzgadores revisen si la aplicación concreta de una ley motiva trato diferenciado injustificado entre hombres y mujeres, derivado de los roles de género asignados a cada uno. De ser el caso, deben aplicarse los mecanismos de compensación permitidos.

Para abordar el tema del juzgamiento desde la lupa de la perspectiva de género el Estado mexicano acogió en 2008 las “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, en las cuales se estipula que todo sistema judicial se debe configurar como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad, dado que éstas encuentran obstáculos mayores para ejercerlos. De ahí que recoge recomendacio-

⁸ Alda Facio, *El acceso a la justicia desde una perspectiva de género*, Costa Rica, ILANUD, 2000.

nes para los órganos públicos y para quienes prestan su servicio en el sistema judicial, que implican no sólo la promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia, sino el trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial que intervienen en su funcionamiento.⁹

En ese sentido, conviene tener alguna directriz sobre el juzgamiento de género en el caso de los derechos político-electorales de las personas. Aquí, una aproximación:

Analizar con perspectiva de género implica reconocer que la neutralidad de las normas que regulan el acceso al poder y el ejercicio de los derechos político-electorales, puede perpetuar la desigualdad de género, pues ocurre en una cultura heredada donde el espacio público se considera propio de los hombres.

Al utilizar esta lente, se debe buscar fortalecer la participación política de las mujeres, dar vigencia a las acciones afirmativas diseñadas para robustecer su representación, y garantizar que en los espacios donde se desarrolla la vida pública estén libres de discriminación.

IV. Casos concretos de juzgamiento con perspectiva de género

Quizás la mejor manera de entender el juzgamiento con perspectiva de género sea a través de casos concretos en los que los órganos jurisdiccionales han impartido justicia. A continuación se ofrecen algunos ejemplos en el caso mexicano.

⁹ 6 de marzo de 2008.

*a) Suprema Corte de Justicia de la Nación: validez de las cuotas*¹⁰

En 2002 un partido político impugnó diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila, que especificaba cuotas de género para la elección de diputados y de los miembros de los ayuntamientos. Se especificaba que, al registrar candidatos, los partidos no deberían exceder el 70% de un mismo género. Las cuotas no serían aplicables cuando los candidatos se eligieran a partir de procedimientos democráticos dentro del partido.

El partido que promovió la Acción de Inconstitucionalidad argumentaba que el sistema de cuotas genera ventajas ilegítimas de un sexo sobre el otro, perjudicando las posibilidades de que quienes tuvieran méritos pudieran brindar un servicio a la patria. Además, explicaba que se trataba de una forma de discriminación hacia los géneros, lo que volvía a las cuotas inconstitucionales.

Al revisar el caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentó que no toda desigualdad de trato ante la ley vulnera la garantía de equidad. Además, que a iguales supuestos de hecho se les deben aplicar iguales consecuencias jurídicas, por lo que una desigualdad de trato que se apoya en criterios razonables y objetivos no vulnera dicho principio. El trato diferenciado debe ser lícito, proporcional y adecuado, de tal manera que exista una relación entre la medida adoptada y el objetivo pretendido por el legislador.

Esta resolución es trascendental, pues avala la constitucionalidad del sistema de cuotas en México. En su momento fue un caso ejemplar de juzgamiento con perspectiva de género, pues es un razonamiento orientado hacia la igualdad formal entre hombres y mujeres. Al ser medidas de acción afirmativa, se parte del reconocimiento de que hay una desigualdad de hecho que se debe resolver con la medida.

¹⁰ Acción de Inconstitucionalidad 2/2002.

Debe decirse, sin embargo, que en el caso la Suprema Corte deja abierta la posibilidad de que la cuota de género sea optativa, ya que subsiste la posibilidad de que las listas de representación proporcional la vulneren cuando sean construidas desde “procedimientos democráticos de los propios partidos”. En ese entonces aquello fue argumentado como un punto en favor de la constitucionalidad de las cuotas, pues se respetaba el derecho de los partidos a ceñirse a ella o no.¹¹

**b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:
recursos para promover el liderazgo de mujeres¹²**

A partir de 2008, se estableció en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) la obligación de que los partidos destinen 2% de su financiamiento público a promover el liderazgo de mujeres. Esta medida (igualmente utilizada en Costa Rica, Brasil y Panamá) tiene el propósito de compensar las desiguales condiciones en las que hombres y mujeres inician y construyen sus carreras políticas partidistas.

En 2010, el Instituto Federal Electoral (IFE) sancionó a un partido político que había incumplido con el Reglamento de Fiscalización en lo que atañe a la comprobación del 2% de financiamiento que debió destinar a incentivar la participación política de las mujeres.

Al hacer la revisión, el IFE encontró que los conceptos de los gastos reclasificados correspondían a pagos de nómina, reconocimientos por actividades políticas, servicios, viáticos, sueldos de dirigentes, papelería, gasolina y servicios, los cuales no se consideraba que beneficiaran las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Diez criterios jurisprudenciales relevantes desde la perspectiva de género*, México, SCJN, 2010.

¹² SUP-RAP-175/2010.

Una vez subsanadas las deficiencias, el Instituto volvió a sancionar al partido político, lo cual fue impugnado ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El partido argumentaba que el IFE, al emitir la resolución, partió de una premisa falsa consistente en que el presupuesto del 2% del financiamiento público ordinario que se debe destinar para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, sólo se debe asignar a la realización de cursos y conferencias, así como a los gastos derivados de estas actividades. Desde el punto de vista del partido, este modo de pensar es restrictivo y discriminatorio.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la resolución del IFE, al considerar también que los rubros señalados (pago de nómina, gasolina, etc.) no pueden ser incorporados para justificar la capacitación de liderazgos femeninos.

El cumplimiento de la obligación de destinar el 2% implica necesariamente dos situaciones que todo partido político debe observar, la primera consiste en destinar una determinada cantidad de dinero que varía año con año dependiendo de la cantidad de financiamiento público que se le otorgue para el cumplimiento de esta obligación, lo que trae como consecuencia que a nivel financiero se establezca una cuenta única y exclusiva para tal obligación. En segundo lugar, el partido debe demostrar mediante la documentación idónea que el dinero así destinado fue utilizado para la realización de actividades en virtud de las cuales de manera exclusiva o, por lo menos principalmente, se promueve, capacita o desarrolla el liderazgo político de las mujeres, como pueden ser cursos, conferencias, congresos y cualquier otro tipo de actividad que cumpla con la finalidad establecida por la ley.

Como consecuencia de esta resolución y de la deliberación con partidos que promovió el propio Instituto Federal Electoral, se modificó la regulación de fiscalización para hacer más claros los rubros que justificarían el gasto del 2%.

Esta sentencia es ilustrativa de cómo la visión de género se incorporó al análisis tanto de la autoridad administrativa como de la autoridad jurisdiccional. Una y otra pudieron haber obviado las desigualdades de género que pudieran subsistir al interior de los partidos políticos y asumir que casi cualquier destino de los recursos asignados redundaría en un mejor liderazgo de mujeres. Optaron, en cambio, por ser rigurosos en el estudio y requerir que los fondos se destinaran directamente al objetivo.

c) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: cuotas de género

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las candidaturas de los partidos políticos a diputados y senadores se integren por un mínimo del 40% de candidatos propietarios de un mismo género. Sin embargo, el artículo 219, párrafo 2, del propio ordenamiento establece que están “exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.

El 7 de octubre de 2011 el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG-327/2011, que estableció una definición de procedimiento democrático:

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos *ex profeso* por dicha militancia.

[...]

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos

candidaturas de género distinto, de manera alternada procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.

Para controvertir este Acuerdo, diez mujeres de distintos partidos políticos¹³ presentaron un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Argumentaban que la definición aludida no está prevista en el Código de la materia y que, además, restringe los derechos de las mujeres para acceder a cargos de elección popular.

También consideraron que al precisarse que la fórmula completa se integre por candidatos de un mismo género, se limita la posibilidad de que las mujeres puedan ser consideradas como candidatas suplentes en cualquier supuesto.

La Sala Superior consideró que en el sistema normativo vigente en el país la igualdad de género es un principio constitucional de igual entidad que otros principios de la misma clase, tales como el principio de mayoría en la designación de los candidatos. Por ello, no es posible relegar a un segundo plano las normas legales establecidas para el cumplimiento de la equidad de género, al argumentar la existencia de otros principios constitucionales rectores de las elecciones.

Se definió que era a nivel interno de cada instituto político donde se debía establecer la manera en que se garantizarían los principios de equidad y paridad de género consagrados tanto en la Constitución como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electora-

¹³ María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernández Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Serna Lara.

les, a fin de que hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, pudieran ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.

De ahí que se haya suprimido del Acuerdo el párrafo cuarto del precepto impugnado, el cual precisamente daba una definición de “procedimiento democrático”, entendiéndose que, aun cuando el partido político o coalición eligiera a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, “debería presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores”, respectivamente, en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otro lado, la Sala Superior coincidió con las actoras en cuanto a que la mención del Acuerdo del IFE de procurar “que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género” restringía la posibilidad de que las mujeres pudieran ser postuladas como candidatas suplentes en aquellas fórmulas en las que el propietario fuera un hombre.

En tal sentido, el Tribunal determinó que en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –mínimo 40% del total–, la fórmula completa (propietario y suplente) debía integrarse por candidatos del mismo género.

En lo que toca al 60% restante, los partidos políticos tendrían plena libertad para postular como candidatos suplentes al género que decidan.

Se trata de una resolución que incorpora la perspectiva de género por varias razones. En primer lugar, por haber reconocido el interés de las militantes de los partidos para controvertir la decisión.

En segundo término, por haber puesto fin a la excepción que por años redujo el desempeño de la cuota de género en las candidaturas de mayoría relativa.

En tercer lugar, por no haberse limitado a que las candidaturas sean de miembros del mismo sexo, lo que habría eliminado de por sí las presiones para renunciaciones por motivos de género. Se fue más allá al reconocer que las mujeres deben tener abierta la posibilidad de ser suplentes de candidatos varones, aun cuando las suplentes de las mujeres propietarias sí deban ser mujeres.

Finalmente, la resolución cobró mayor significado por la fuerza y peso decisivo con que el Instituto Federal Electoral la acogió. Esa responsabilidad institucional derivó en una mayor conciencia por parte de los partidos políticos, quienes la asumieron plenamente.

V. Conclusiones

La desigualdad de género debe mirarse desde una posición crítica, pues no deriva de un “orden natural”, sino de relaciones de opresión/subordinación de un sexo sobre el otro. De ahí que los tratados internacionales no sólo obligan a transformar las normas que perpetúan la desigualdad, sino también a erradicar aquellas prácticas, usos y costumbres que la mantienen.

Por eso es necesario revisar las cuestiones sociales desde una perspectiva de género, para ser capaces de detectar cómo los mismos estímulos operan en forma diferente en hombres que en mujeres, cuando hay complejas relaciones de poder entre unos y otras.

En la construcción de relaciones igualitarias entre los sexos, un punto fundamental está en el ejercicio de los derechos políticos de las ciudadanas, pues por siglos el espacio de lo público ha estado reservado para

los hombres, lo que se ha traducido en bajos niveles de participación. Ello ha formado democracias excluyentes, al tiempo que ha inhibido la capacidad de los Estados para implementar políticas públicas sensibles al género.

De ahí la importancia de garantizar el ejercicio de los derechos político-electoral, no a partir del supuesto (equivocado) de que la neutralidad de la norma permite su ejercicio por parte de las mujeres. Más bien, los órganos del Estado deben ser capaces de detectar cómo la neutralidad de las normas que rigen el acceso y competencia por el poder público a veces no consiguen igualar la competencia, ya que fueron diseñadas desde una perspectiva androcéntrica.

La impartición de justicia ha conseguido ya algunas resoluciones que ponen en evidencia su capacidad de resarcir derechos, específicamente para las mujeres, y han sido conseguidas mediante la incorporación de una visión de género al juzgar, pues ésta es la única manera de detectar cómo las expectativas y los estereotipos de género limitan en forma sutil el desarrollo de liderazgos de mujeres. Es necesaria la remoción de esas barreras, a efecto de igualar las condiciones para el acceso al espacio público.

Bibliografía

Alanis, María del Carmen, "Votar y juzgar con perspectiva de género", en *Revista Quid iuris*, núm. 14, septiembre de 2011.

Cazés, Daniel, *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, México, Consejo Nacional de Población, 1998.

Facio, Alda, "Con los lentes de género se ve otra justicia", en *El Otro Derecho*, núm. 28, Bogotá, ILSA, 2002.

_____, *El acceso a la justicia desde una perspectiva de género*, Costa Rica, ILANUD, 2000.

_____ y Lorena Fries, "Feminismo, género y patriarcado", en Facio, Alda y Lorena Fries (eds.), *Género y derecho*, Santiago de Chile, Ed. Casandra, 1999.

Lerner, Gerda, *The creation of patriarchy*, Oxford, University Press, 1986.

Ríos Tovar, Marcela, *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile, publicación conjunta de FLACSO-Chile e IDEA Internacional, 2008.

Ruiz Miguel, Alfonso, "La discriminación inversa y el caso Kalanke", en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996.

Sánchez Cordero, Olga, "Método para juzgar con perspectiva de género", ponencia pronunciada en la Cuarta Sesión Ordinaria del Comité de Seguimiento y Evaluación del Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los órganos de impartición de justicia en México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Diez criterios jurisprudenciales relevantes desde la perspectiva de género*, México, SCJN, 2010.

UN Women, *Progress of the World's Women. In Pursuit of Justice*, UN Women, 2011.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Democracia interna de los partidos vs. cuotas de género, ¿dilema sin solución?

María Marván Laborde*
Libia Márquez Labastida**

Introducción

Las acciones afirmativas son una medida temporal para compensar las condiciones de desventaja de ciertos grupos de población considerados vulnerables. Por definición deben estar diseñadas para desaparecer cuando se haya alcanzado el objetivo deseable de igualdad de trato y de oportunidades. Es decir, deben ser medidas correctivas temporales. En México, una medida que se ha adoptado para contrarrestar la subrepresentación de las mujeres en el Congreso de la Unión es la implementación legal de cuotas de género al momento de solicitar el registro de candidaturas a cargos de elección popular. De esta manera, se ha conseguido aumentar el acceso de las mujeres al Congreso de la Unión, sin embargo esto no se refleja de la misma manera en los congresos locales.

Como complemento a las cuotas de género y con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, también se ha exigido a los partidos políticos el cumplimiento de una “regla de la alternancia” en las listas de candidatos por el principio de representación proporcional. Ésta consiste en colocar en forma sucesiva un hombre seguido de una mujer, o viceversa, hasta agotar las candidaturas del segmento, con la intención de que no haya candidatos del mismo género en dos lugares consecutivos.

* Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral.

** Asesora de la Consejera Electoral María Marván Laborde.

Este trabajo tiene como propósito evidenciar que si bien la adopción de cuotas de género ha permitido impulsar la participación de las mujeres para acceder a cargos de elección popular, existe una diferencia sustancial entre la eficacia lograda en las posiciones de representación proporcional si la comparamos con los resultados en las curules de mayoría relativa.

A partir del análisis de resultados electorales de los últimos tres procesos electorales, se estudiará la decisión de la Sala Superior 12624/2012 que obligó a los partidos a que en el registro de candidaturas de mayoría relativa se cumpliera de manera estricta el 60-40. Es importante preguntarnos si la sentencia determina que el proceso de selección de candidatos se haga de una determinada forma, es decir, si se dificulta hacer elecciones abiertas al interior de los partidos. Es por ello que consideramos importante revisar la eficacia de esta sentencia así como las posibles consecuencias en la vida electoral en México, especialmente porque a partir de los resultados electorales de julio de 2012 se ha presentado prácticamente una decena de propuestas de reformas de ley, mismas que serán analizadas en este trabajo.

Luego, nos centraremos en revisar la regulación de los procesos internos de los partidos políticos para, desde una perspectiva crítica, analizar si los cambios legales son suficientes para estimular cambios profundos en materia de género y poder cumplir así que la medida de cuotas de género sea realmente una medida correctiva temporal. Las autoras sostenemos que es necesario que los partidos modifiquen sus normas y procedimientos internos para impulsar una transformación de fondo y lograr que en un futuro cercano la paridad sea una cuestión “natural” que derive de la inclusión efectiva de las mujeres en todos los procesos de la vida político-partidaria.

Artículo 219 del Cofipe y su implementación

La reforma electoral de 2008 introdujo importantes novedades en nuestro Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En materia de cuotas de género modificó el texto del artículo 219 que estableció a los partidos políticos la obligación de presentar al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Anterior a la reforma el porcentaje era de 70-30. Esta obligación deberá cumplirse tanto en las candidaturas a la Cámara de Diputados como en las de quienes aspiran al Senado de la República.

ARTÍCULO 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Con esta base legal se realizaron las elecciones federales en 2009 y 2012. Debido a la ambigüedad, que sin duda existe, en la redacción del segundo párrafo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) consideró indispensable emitir disposiciones complementarias para que los partidos políticos tuviesen mayor claridad de las reglas que deberían seguir al momento de registrar sus candidaturas a cargos de elección popular.

¿A qué se referían los legisladores cuando establecieron la excepción de las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático? La interpretación que hizo el Consejo General ciñó la definición de “democráticos” a aquellos procesos de elección que supusieran la participación de dos o más precandidatos, algu-

na modalidad de voto y por tanto que tuviesen un resultado incierto. Es importante señalar, como veremos más adelante, que tanto en 2009 como en 2012 la interpretación que hizo el Consejo General fue impugnada, la primera vez por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la última por mujeres militantes de tres partidos diferentes.

a) Paridad de género en las elecciones federales de 2009

El 10 de noviembre de 2008, el Consejo General emitió el acuerdo CG523/2008 por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios, para el proceso electoral federal 2008-2009. En este acuerdo se establecía, entre otras cosas, que de la totalidad de solicitudes de registro que presentaran los partidos políticos y coaliciones, “en ningún caso incluirían más del 60% de candidatos propietarios de un mismo género. Excepto las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático”.

El acuerdo especificaba que serían considerados “procesos de elección democrática aquellos métodos que se realizaran mediante la elección del voto libre, directo o indirecto, secreto o abierto, de conformidad con las normas internas de los partidos políticos”.

El acuerdo fue impugnado por el PRD y confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (SUP-RAP-226/2008), en consecuencia, la elección federal de 2009 se realizó con estas reglas.

Aparicio y Langston (2009, 18-19) analizaron los resultados electorales y encontraron que respecto a la paridad de género existían diferencias importantes entre las candidaturas electas por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Parecía una explicación lógica la excepción prevista en el párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe, referen-

te a excluir las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático, de acuerdo con los estatutos de cada partido.

Si vemos la composición de la Cámara de Diputados de 2009 tenemos que de 500 diputaciones, 359 (71.8%) estuvieron ocupadas por hombres y 141 (28.2%) por mujeres. A pesar de que la reforma legal buscaba el 60-40, éste no se alcanzó. Sin embargo, si analizamos por separado los resultados obtenidos por el principio de representación proporcional (RP) vemos que de las 200 curules que se ocupan mediante esta forma de elección, 112 (56%) fueron para hombres y 88 (44%) para mujeres; se “excedió” la meta propuesta. De los 300 escaños de mayoría relativa (MR), 247 fueron ocupados por hombres, es decir un escandaloso ¡82.3%! y solamente 53 (17.6%) por mujeres (Aparicio y Langston 2009, 63).

Los autores demostraron que con la reforma al Cofipe, si bien se incrementó la proporción de candidatas registradas por los partidos políticos, al pasar de 35% en 2006 a 38.9% en 2009, este incremento se concentró en las candidaturas de representación proporcional, que aumentaron de 42.6% en 2006 a 48.6% en 2009; mientras que las de mayoría relativa sólo aumentaron de 30% a 31.3% (2009, 29).

b) Paridad de género en las elecciones federales de 2012

Las elecciones federales de 2012 se realizaron con las mismas disposiciones en el Cofipe, y como en las elecciones anteriores, el 7 de octubre de 2011, el Consejo General emitió el acuerdo CG327/2011, por el que se indicaban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular, para el proceso electoral federal 2011-2012. El punto decimotercero del acuerdo señalaba que de la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputados y senadores por ambos principios, en ningún caso incluirían más del 60% de candi-

datos propietarios de un mismo género, y se verificaría que los partidos políticos hubieran observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

También consideraba la excepción del párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe, y en el caso de que el partido político o coalición no eligiera a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, debía presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, “procurando que la fórmula completa se integrara por candidatos del mismo género”.¹

El acuerdo definía al procedimiento democrático como aquel en el que “la elección de las candidaturas se realizaría de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en la que participara un número importante de delegados electos *ex profeso* por dicha militancia”.

Además, establecía que en el caso de las candidaturas de mayoría relativa, se realizaría *un sorteo entre los candidatos registrados para determinar quiénes de ellos perderían su candidatura*, hasta satisfacer el requisito establecido en el artículo 219 del Cofipe, *excluyendo las candidaturas que fueron producto de un proceso democrático* (punto de acuerdo decimoquinto).

¹ Vale la pena recordar qué originó la necesidad de establecer que propietario y suplente fuesen del mismo género. En la elección inmediata anterior se postularon mujeres que habían acordado con su suplente que al momento de tomar posesión renunciarían al cargo para que de esta manera la curul pudiera ser ocupada por el hombre suplente. Este fenómeno se conoció como el de *las Juanitas*, ya que en la elección de Iztapalapa el candidato *Juanito* había acordado que en caso de ganar le cedería el encargo a Clara Brugada.

c) *La determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

El punto decimotercero del acuerdo fue impugnado por ciudadanas militantes de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, quienes señalaron que la frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género” y la definición de “proceso democrático”, eran violatorias de los principios de certeza y legalidad.

Las denunciantes consideraron que la frase implicaba una “recomendación” que podía ocasionar que las mujeres perdieran la posibilidad de ser postuladas como candidatas suplentes en las fórmulas en las que el propietario fuera hombre. Mientras que el hecho de determinar en un acuerdo lo que debería entenderse por “procedimientos democráticos”, rebasaba los límites impuestos por el legislador, al tiempo que hacía nugatorio el cumplimiento de las cuotas 60-40, respecto de las candidaturas a diputados y senadores de mayoría relativa.

El 30 de noviembre de 2011, la Sala Superior resolvió que el agravio por la frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, era parcialmente fundado, pues lo que la ley busca es garantizar la equidad de género, de ahí que no sólo se debe recomendar favorecer a uno de los dos géneros, sino se debe obligar a los partidos a respetar la cuota. Así, el IFE no podía limitarse a recomendar el cumplimiento de la ley, pues es obligación de los partidos políticos integrar sus candidaturas con al menos el 40% de candidatos de un mismo género. Mientras que al definir “procedimiento democrático”, el Consejo General estableció una cualidad que no estaba contemplada expresamente en la ley, con lo que contravenía el principio de jerar-

quía normativa y se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria² (SUP-RAP-12624/2012, 59-81).

La Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, modificó el punto de acuerdo decimotercero, en tres sentidos:

- Los partidos políticos presentarían como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.
- Eliminaron el párrafo cuarto que definía el procedimiento democrático.
- En las listas de representación proporcional, las fórmulas completas (propietario y suplente) se integrarían por candidatos del mismo género.

Esta resolución dio origen a la Jurisprudencia 16/2012,³ que determina que la finalidad de las cuotas es llegar a la paridad y que la equidad de género busca el equilibrio en el ejercicio de los cargos de representación popular, por lo que las fórmulas que se registren para cumplir la cuota de género deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, esto evitaría la simulación que de hecho ya se había presentado en procesos pasados. No sólo se trataba de estimular la participación de las mujeres en las candidaturas, sino de incidir clara y definitivamente en una composición distinta en ambas cámaras.

En pocas palabras, cuando se elimina la consideración respecto al tipo de proceso seguido para la nominación de candidatos y candidatas

² Los reglamentos no pueden modificar o alterar el contenido de una ley, tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan. Jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, que dice: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”.

³ CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.

al Congreso, la Sala Superior prácticamente derogó, al menos para la elección de 2012, el segundo párrafo del artículo 219. Sin embargo, no lo declaró inconstitucional a pesar de tener las facultades para ello, por eso ahora tenemos iniciativas de ley que proponen precisamente que éste sea derogado.

Por otra parte, dejó en el Consejo General del IFE, es decir, en la autoridad administrativa, la enorme responsabilidad de mantener el 60-40 con independencia de lo que los partidos determinaran. En caso de que un partido no respetara el 120-26, el Consejo General debería eliminar tantas candidaturas como fuese necesario para ajustar la proporción mandatada por el Cofipe en el párrafo primero del mencionado artículo.

Luego de que el IFE examinara las solicitudes presentadas por los partidos políticos y coaliciones, para verificar el cumplimiento de la cuota de género en el registro de sus candidaturas, se advirtió que algunos partidos políticos y coaliciones no alcanzaban el mínimo de 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género a diputados y senadores, respectivamente, tal y como lo había dispuesto el TEPJF.

En las candidaturas de mayoría relativa (MR), el Partido Acción Nacional (PAN) y la coalición Compromiso por México no cumplieron con los porcentajes de 40-60 en el registro de senadores. Mientras que para diputados incumplieron el PAN, el PRI y las coaliciones Compromiso por México y Movimiento Progresista. En el caso de candidaturas de representación proporcional (RP), el Partido del Trabajo (PT) fue el único partido que no cumplió con la regla de alternancia al registrar senadores; para diputados fueron el PAN, el PT y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) quienes no alternaron a sus candidatos (acuerdo CG171/2012).

Los porcentajes de incumplimiento en las candidaturas de mayoría relativa y las inconsistencias en las listas de representación proporcional se observan en el Anexo 1.

Luego de que el Consejo General requirió a partidos políticos y coaliciones el cumplimiento de las cuotas de género, éstos solicitaron en varias ocasiones la sustitución de sus candidatos, hasta cumplir con el porcentaje de 40-60. En otros casos, las sustituciones se hicieron en acatamiento a las sentencias del TEPJF.⁴

Cabe resaltar un caso en el que la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF revocó la constancia de registro a favor de la ciudadana Moraima Manzanarez Garibo, como candidata propietaria a diputada de mayoría relativa en el Distrito 08 de Guerrero, postulada por el PRI, y ordenó al Consejo General que en su lugar registrara a René González Justo (sentencia SDF-JDC-799/2012 y acuerdo CG471/2012).

d) Dilemas en la implementación

El PAN expuso ante el Consejo General la imposibilidad de cumplir con la cuota de género, pues **según las reglas previstas en sus estatutos** y el total de precandidatos registrados hasta ese momento, **no alcanzaba a cubrir la cuota** requerida de 60-40 en las candidaturas de mayoría relativa.

El PAN argumentó tres situaciones fundamentales:

- No podía emitir convocatorias en donde participaran únicamente mujeres, porque violarían el derecho de los hombres de ser votados.
- No podía garantizar que ante las convocatorias que emitiera se inscribieran más mujeres.
- No podía garantizar que una vez inscritas mujeres, ganaran el proceso interno de candidatura.

⁴ Acuerdos del Consejo General: CG199/2012, CG222/2012, CG258/2012, CG275/2012, CG283/2012, CG284/2012, CG289/2012, CG295/2012, CG298/2012, CG316/2012, CG317/2012, CG324/2012, CG341/2012, CG343/2012, CG381/2012, CG432/2012, CG471/2012, CG473/2012, CG474/2012, CG475/2012, CG482/2012, CG483/2012, CG484/2012, CG486/2012.

El Consejo General determinó que el PAN debía adoptar las medidas necesarias, conforme a sus normas estatutarias y reglamentarias vigentes, a fin de garantizar el estricto cumplimiento al punto decimotercero del acuerdo, decisión que fue confirmada por la Sala Superior (CG94/2012 y SUP-RAP-81/2012).

Cabe mencionar que ni el Consejo General ni la Sala Superior entraron a estudiar el fondo del asunto, es decir, no plantearon solución alguna a la imposibilidad planteada por el PAN, ni siquiera reconocieron o negaron su existencia. La pregunta prevaleció: ¿era posible cumplir con la cuota de género, a pesar de elegir a sus candidatos bajo procedimientos democráticos establecidos en sus estatutos y normativa interna? Por toda respuesta se limitaron a exigirle al partido que acatará la sentencia en sus términos.

El PAN planteó claramente el dilema: para cumplir con 120-26 candidatos de un mismo género como mínimo es necesario privilegiar la *designación* de candidatos por encima de las *elecciones primarias* cuyos resultados son imprevisibles. Es decir, la sentencia de la Sala Superior, consciente o inconscientemente, estableció que las cuotas de género eran más importantes que la democracia interna de los partidos políticos.⁵ De cara al futuro inmediato es indispensable dilucidar si es en verdad necesario escoger entre una y otra o es posible proponer reformas que puedan dar buenos resultados en ambos terrenos de la vida político-electoral mexicana, es decir, fomentar la democracia interna y al mismo tiempo lograr que ninguno de los dos géneros esté sobrerrepresentado.

⁵ Como veremos más adelante, en la literatura especializada los autores coinciden en que, si de prácticas democráticas se trata, es mejor la participación de un número amplio de electores al momento de decidir candidaturas frente a cualquier otro método de *selección* que encarga el proceso a una sola persona o en todo caso a un número reducido de la dirigencia de un partido. Este último método de selección refuerza las tendencias oligárquicas de los partidos políticos y por tanto se califican como menos democráticos.

Resultados de 2012⁶ y retos futuros

Una primera revisión de los resultados de la elección federal de 2012 nos puede llevar a concluir que la sentencia 12624/2012 fue sumamente eficaz, ya que el porcentaje en la distribución de curules entre hombres y mujeres en ambas cámaras ha sido el más alto alcanzado en la historia de nuestro país y es muy cercano al objetivo planteado por quienes impulsaron la estricta aplicación de la reforma de 2008. No obstante lo anterior, a partir del análisis por separado de los resultados de MR y los de RP veremos que prevalece la condición ya señalada por Aparicio y Langston: las curules que se reparten a través de los métodos de representación proporcional son el principal elemento corrector de la desigualdad. Es decir, la fórmula de alternar candidaturas en las listas de RP es más eficiente que la obligación de cumplir con el 120-26.

Actualmente, la Cámara de Diputados se integra por 315 (62.6%) hombres y 185 (37.4%) mujeres. Por el principio de representación proporcional prácticamente se alcanza la equidad perfecta, ya que 53% (106) de las curules las ocupa un hombre y 47% (94) está en manos de mujeres. En el caso de las de MR la diferencia, nuevamente, es sustancialmente mayor: 209 (69.7%) hombres, por 91 (30.3%) mujeres.

Los efectos de la mencionada sentencia son todavía un poco más débiles en la Cámara de Senadores. Los resultados de 2012 llevaron a la siguiente integración: 85 (66.4%) hombres, por 43 (33.6%) mujeres. Si atendemos sólo a quienes llegaron al Senado por el principio de RP tenemos una composición casi igualitaria: 15 (48.4%) hombres y 16 (51.6%) mujeres, pero por el de MR la diferencia sigue siendo más abierta, 70 (72.2%) hombres, por 27 (27.8%) mujeres.

⁶ Información disponible en <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>; <http://www.senado.gob.mx/>; y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

La diferencia entre los resultados obtenidos entre ambas cámaras puede explicarse debido a la proporción existente entre curules de MR y RP entre una y otra Cámara. Recordemos que el Senado se conforma de la siguiente manera: 50% (64) MR, 25% RP (32) y el restante 25% (32) por primera minoría. La proporción de curules de RP en la Cámara de Diputados es de 40%, mientras que sólo es de 25% en la Cámara de Senadores.

a) Comparativos de resultados electorales

Los resultados comparados de las elecciones de diputados por MR en 2006, 2009 y 2012, también nos permiten afirmar los limitados efectos de la sentencia. Si analizamos los datos de la tabla podremos constatar que a pesar de que todos los partidos cumplieron con presentar 60% de candidatos de género masculino y 40% de género femenino, la proporción de mujeres que accedieron a curules de MR es considerablemente menor. En el extremo más bajo está el PAN. Solamente (15.4%) ocho mujeres electas por el principio de MR entraron a la Cámara. Los resultados presentados en la tabla 2 son similares.

Pero hagamos justicia a la sentencia, no afirmamos, la evidencia empírica no nos permitiría hacerlo, que ésta haya sido inútil. Sin lugar a dudas cuando revisamos totales vemos que en 2012 accedieron a la Cámara Baja 4.6% más mujeres que en 2009. Entre 2006 y 2009 la diferencia es aún mayor ya que en este último año llegaron a San Lázaro 18 mujeres más que en 2006, lo que significa 6% de incremento. Sin lugar a dudas la reforma legal aunada a la sentencia han rendido frutos.

Tabla 1. Comparativo de elecciones de diputados federales por mayoría relativa

Partido político	2006		2009		2012	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
PAN	31	106	18	50	8	44
PRI	13	52	52	136	57	107
PRD	14	76	5	30	18	40
PT	1	50	0	4	1	4
PVEM	0	0	1	3	5	8
MC*	0	6	0	0	2	6
NA	0	0	1	0	0	0
PSD*	0	0	NA	NA	NA	NA
Total	59	241	77	223	91	209
	19.7%	80.3%	25.7%	74.3%	30.3%	69.7%

* En 2006 se denominaba Convergencia.

** El PSD perdió el registro como partido político nacional después de la elección federal de 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>; <http://www.senado.gob.mx/>; y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Tabla 2. Comparativo de elecciones de senadores por mayoría relativa

Partido político	2006				2012			
	Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	
PAN	8	19.5	33	80.5	7	24.1	22	75.9
PRI	4	15.4	22	84.6	15	34.9	28	65.1
PRD	4	18.2	18	81.8	3	18.8	13	81.3
PT	0	0	1	100	1	33.3	2	66.7
PVEM	1	50	1	50	1	20	4	80
MC*	0	0	3	100	0	0	0	0
NA	0	0	1	100	0	0	0	0
Total	17	17.7%	79	82.3%	27	28.1%	69	71.9%

*En 2006 se denominaba Convergencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>; <http://www.senado.gob.mx/> y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Las cuotas de género casi han alcanzado el porcentaje de representación 60-40, gracias a la combinación entre los resultados de mayoría relativa y la alternancia en las fórmulas de representación proporcional, pues como demuestran las tablas 1 y 2, con las candidaturas de mayoría relativa no se cumpliría la cuota de género que exige el Cofipe. Los comparativos son útiles para demostrar que la vía *más eficiente* para incrementar la presencia de mujeres en el Congreso de la Unión es la de la representación proporcional.

b) Participación de mujeres en congresos locales

Es necesario revisar qué está pasando en los estados, tanto en las normas como en los resultados electorales. Las legislaciones electorales locales nos indican que en 18 entidades federativas⁷ existen normas que podríamos considerar favorables para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados locales; en ocho⁸ las condiciones no son del todo claras o los porcentajes son de 70-30; y en seis⁹ no hay regulación sobre el tema.

Como se observa en la tabla 3, estas disposiciones no parecen ser determinantes en la integración de los congresos locales. La ley electoral de Aguascalientes establece que las candidaturas *procurarán* alcanzar la relación 60-40, sin embargo tiene la peor composición del Congreso local en términos de paridad de género, con una representación de sólo dos mujeres (7.4%). En el extremo opuesto está Nayarit, cuyo marco normativo carece de disposiciones en cuestión de cuotas de género y en la actual composición del Congreso hay 73.3% (22/30) de hombres.

Podemos concluir que establecer cuotas de género en la normatividad electoral, para obligar a los partidos políticos a que presenten un mínimo de mujeres candidatas, en la mayoría de los casos incrementa su participación, sin embargo hay que reconocer que el resultado no está garantizado ya que no siempre se obtienen resultados óptimos. Pareciera necesario hacer una revisión más completa de los factores que pudieran darnos resultados más certeros antes de caminar por el sendero de las reformas electorales.

⁷ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, México, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

⁸ Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán y Yucatán.

⁹ Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Puebla y Sonora.

Tabla 3. Integración de los congresos locales por género

Entidad federativa	Mujeres		Hombres		Total
Aguascalientes	2	7.4%	25	92.6%	27
Baja California	8	32	17	68	25
Baja California Sur	7	33.3	14	66.6	21
Campeche	9	25.7	26	74.2	35
Coahuila	3	12	22	88	25
Colima	7	28	18	72	25
Chiapas	16	39.1	25	60.9	41
Chihuahua	7	21.2	26	78.7	33
Distrito Federal	22	33.3	44	66.7	66
Durango	6	20.6	23	79.3	29
Guanajuato	7	19.5	29	80.5	36
Guerrero	9	19.5	37	80.5	46
Hidalgo	7	23.3	23	76.7	30
Jalisco	9	23.1	30	76.9	39
México	13	17.3	62	82.6	75
Michoacán	9	22.5	31	77.5	40
Morelos	6	20	24	80	30
Nayarit	8	26.6	22	73.3	30
Nuevo León	7	16.6	35	83.3	42
Oaxaca	15	34.8	28	65.1	43
Puebla	6	14.6	35	85.3	41
Querétaro	2	8	23	92	25
Quintana Roo	8	34.7	15	65.2	23
San Luis Potosí	5	18.5	22	81.4	27
Sinaloa	7	17.1	34	82.9	41
Sonora	8	25	24	75	32
Tabasco	9	25.7	26	74.2	35
Tamaulipas	11	31.4	24	68.5	35
Tlaxcala	6	18.8	26	81.3	32
Veracruz	15	29.4	36	70.5	51
Yucatán	6	24	19	76	25
Zacatecas	9	30	21	70	30

Reglamentación interna de los partidos y cuotas de género

Como hemos visto hasta aquí, las decisiones de las autoridades, administrativa y jurisdiccional, han logrado el cumplimiento de la cuota de género. Los buenos resultados de 2012 han propiciado que se presenten iniciativas de ley para derogar el segundo párrafo del artículo 219. En casi la totalidad de ellas se supone que esto removería el único impedimento para propiciar que en la composición de ambas cámaras haya una representación razonablemente equitativa entre hombres y mujeres.

Durante las LXI y LXII legislaturas de las cámaras de Diputados y de Senadores, se han presentado 14 iniciativas¹⁰ para garantizar el principio de igualdad en el acceso de mujeres y hombres a los cargos de elección popular; tres de ellas proponen reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 11 el Cofipe. Las propuestas más recurrentes consisten en derogar el segundo párrafo del artículo 219 del Cofipe, y especificar que las fórmulas se integren por propietarios y suplentes del mismo género. La finalidad de cada iniciativa se describe en el Anexo 2.

De las iniciativas en proceso de revisión en las cámaras del Congreso de la Unión, hay tres que merecen especial atención, ya que proponen establecer como obligación de los partidos políticos el incentivar la participación de ambos géneros en igualdad de oportunidades. El objetivo central de las propuestas es el siguiente:

- **Garantizar en los estatutos de los partidos políticos** la equidad de género en la integración de sus órganos de dirección, no menor a 40% ni mayor a 50% (sic) de un mismo género; y establecer una pari-

¹⁰ Del 1 de septiembre de 2009 al 8 de marzo de 2013. De las iniciativas presentadas se han desechado dos: la primera, presentada por senadoras del PAN y PRI, que proponían reformar los artículos 38 y 219 del Cofipe. La segunda, presentada por senadoras del PAN, PRI, PRD y PVEM, que proponían reformar los artículos 1, 2, 40, 41, 89, 95, 115 y 116 de la Constitución.

dad no mayor al 50% (sic) en los cargos de elección popular. Además, modificar la cuota de género, para que las solicitudes de registro se integren por una proporción no mayor al 50% (sic) de candidaturas de un mismo género.¹¹

- **Garantizar de manera efectiva la igualdad de género y promover el acceso a las candidaturas en igualdad de circunstancias, a través de los procesos internos de los partidos.** Integrar las fórmulas completas (propietario y suplente) por candidatos del mismo género, y especificar que en los convenios de coalición se tomará en cuenta el principio de paridad de género al integrar y registrar las candidaturas.¹²
- Establecer en la CPEUM la obligación de los partidos políticos de promover y garantizar la igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres, y la paridad de género en materia de participación política en todos los cargos de elección popular. Asimismo, garantizar que las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa se integren por diputadas y diputados electos bajo los principios de igualdad de oportunidades y paridad de género.¹³

Al parecer pasa inadvertida a quienes han presentado las iniciativas, la dificultad existente entre el cumplimiento de la cuota 120-26 y la celebración de elecciones internas. Dado que en un proceso electoral por definición el resultado es incierto, a fin de que los partidos pudieran cumplir tendrían dos alternativas. La primera, reservar 120 distritos y 26 estados para que en la competencia interna sólo participaran mujeres. La segunda sería que al menos estas candidaturas se reserven para que

¹¹ Iniciativa presentada por la diputada Elvia Hernández García, del PRI, el 23 de marzo de 2010. Fue aprobada el 11 de diciembre de 2011, con 285 votos a favor y tres abstenciones, y luego turnada al Senado. Asumimos que 50% es un error en tanto que debería decir 60%. Si la intención era poner 50% es necesario hablar de paridad y eliminar la expresión “no menor de”.

¹² Iniciativa presentada por la diputada Mary Telma Guajardo Villarreal, del PRD, el 20 de julio de 2010. Aún no se dictamina.

¹³ Iniciativa presentada por la diputada Lucila Garfías Gutiérrez, del PVEM, el 18 de octubre de 2012. Aún no se dictamina.

una persona o grupo reducido de éstas designe a las candidatas mujeres que resulten necesarias hasta completar las 120 exigidas por la sentencia. Ésta fue precisamente la imposibilidad lógica que el PAN advirtió y que no fue resuelta de fondo.

Creemos que el primer supuesto debería descartarse por definición, pues suponer que debe haber 40% de distritos exclusivamente para mujeres, otro tanto para hombres y 20% de participación mixta, no sólo suena absurdo, sino que es muy probable que ocasionara efectos contrarios a los buscados. Lejos de lograr una participación de la mujer en condiciones de igualdad en la vida político-electoral, podemos prever la formación de *distritos-ghetto*; unos exclusivos para la participación femenina, los otros para la masculina. ¿Qué incentivo podrían tener los unos para participar en su distrito si de entrada se sabe que están reservados para ellas, o viceversa?

La segunda alternativa pareciera la más viable y racional, sin embargo esa solución necesariamente disminuiría la participación de la militancia con el consecuente aumento de poder de la oligarquía partidaria. Robert Michels, sociólogo alemán, fue quizá de los primeros estudiosos de la vida interna de los partidos y el comportamiento de las élites. De acuerdo con sus postulados, publicados a principios del siglo XX, toda organización está condenada a la oligarquía, existe una dicotomía insalvable entre eficiencia y democracia. Estableció que las organizaciones para ser eficientes *necesitan* ser oligárquicas, en consecuencia poco democráticas. Las decisiones trascendentales de un partido *deben* estar concentradas en un puñado de militantes.

A pesar del pesimismo implícito en la llamada “Ley de hierro de la oligarquía”, muchos sociólogos y politólogos desde entonces y hasta ahora se han dedicado a estudiar la organización interna de los partidos políticos. Es un hecho empíricamente demostrable que existen diferencias importantes en el grado de democracia interna y esta diferencia es medible a través de indicadores.

Flavia Freidenberg, por su parte, sostiene la tesis de que los estatutos de los partidos que propician una mayor democracia son los que incluyen a un mayor número de militantes en las decisiones del partido. “Los mecanismos más participativos e incluyentes serán aquellos en los que se celebren elecciones y los menos serán en los que decide una sola persona (el líder del partido). El número de personas que participa en el proceso decisional es una variable fundamental para conocer el grado de democratización de un partido político” (2006, 5).

Mientras menos personas participen en el proceso de toma de decisiones internas –sin duda entre las más importantes la selección de candidatos y de la dirigencia– más oligárquico será un partido. Por ello, dice la autora, los partidos políticos deberían adoptar principios y valores propios de los sistemas democráticos, entre ellos la competencia, la libertad de expresión, la libertad de elección para sus miembros, mecanismos competitivos en la toma de decisiones y un efectivo ejercicio del control político (Freidenberg 2006, 3).

Paradójicamente, la propia Sala Superior parece coincidir con Freidenberg. A través de varias sentencias que ya se tienen como jurisprudencia, los jueces mexicanos de lo electoral han definido cuáles son las características mínimas con las que deben cumplir los estatutos de los partidos políticos para ser merecedores del calificativo de democráticos. Según la Jurisprudencia 3/2005, seis son los requisitos indispensables:

- Conformar su asamblea u órgano equivalente con todos los afiliados o el mayor número de delegados o representantes, y establecer formalidades para convocar, reunirse y sesionar válidamente.
- Garantizar la mayor participación posible, a través del voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados al partido.
- Establecer procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas.

- Contar con procedimientos de elección de dirigentes y candidatos, a través del voto directo de los afiliados, o indirecto, secreto o abierto, garantizando la libertad en la emisión del sufragio.
- Adoptar la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, de manera que puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes.
- Establecer mecanismos de control de poder y determinar periodos cortos de mandato.

De lo anterior podríamos concluir que los partidos políticos en México estarían obligados a la celebración de elecciones primarias para determinar quiénes habrán de competir en los procesos electorales federales o locales. Quizá podría dejarse cierto margen para decidir *ad casum* si se hace a través de convenciones o asambleas o bien por procedimientos electorales más abiertos. En todo caso, los estatutos (principios generales) y las convocatorias específicas deberían tener reglas claras que propiciaran al mismo tiempo la participación amplia de las mujeres para asegurar que en procesos abiertos hubiese un mayor número de elegidas que las que necesitan ser designadas para cumplir con las cuotas. La pregunta es: ¿cómo abrir los procesos electorales internos y garantizar la participación equilibrada entre candidatos de uno y otro sexo?

A continuación revisaremos la normatividad de los siete partidos que reconoce la federación.¹⁴ Los estatutos de los partidos políticos prevén, de manera muy general, la posibilidad de realizar elecciones primarias, ya sean abiertas a la ciudadanía o cerradas para afiliados y militantes. Si bien es cierto que todos hablan de la necesidad de promover la participación de la mujer en los institutos políticos, pocos han adoptado disposiciones vinculantes en relación con las cuotas de género.

¹⁴ En el proceso electoral de 2012 estaban reconocidos los siguientes partidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA).

De la revisión de los estatutos de los siete partidos políticos se desprende que ninguno define lo que deberá entenderse por procedimiento democrático para la selección de sus candidatos. Sólo en caso de prever elecciones internas, se limitan a mencionar el procedimiento; en otros casos, remiten a los reglamentos o convocatorias que se expiden exclusivamente para los procesos electorales próximos a realizarse. En el Anexo 3 se describen los métodos para elegir a sus candidatos y las previsiones en materia de equidad de género.

- **Partido Acción Nacional**

Establecen que la elección abierta y la designación directa son métodos extraordinarios. La elección abierta se aplicará sólo en caso de que se demuestre que en el distrito o entidad hay bajos niveles de participación, preferencia electoral a favor del partido menor al 20%, o a solicitud de algún comité.

La designación directa podrá realizarse, entre otros casos, para cumplir con las reglas de equidad de género (Estatutos PAN, artículo 43, apartado B, inciso a). Sin embargo, previo a las precampañas de 2009, el TEPJF revocó varios acuerdos emitidos con fundamento en esta disposición, pues consideró que no señalaron las razones suficientes para aplicarlo, esto es, explicar caso por caso por qué en un distrito, entidad federativa o circunscripción plurinominal, era indispensable designar directamente a los candidatos a diversos cargos de elección popular (SUP-JDC-10842/2011).

Se entiende, entonces, que privilegian los procesos internos en los que haya más de un precandidato, y en donde sean los militantes activos quienes, a través del voto directo o indirecto, decidan quién debe obtener la candidatura.

- **Partido Revolucionario Institucional**

Establecen dos procedimientos para la postulación de candidatos: la elección directa en la que sólo pueden participar los miembros inscritos en el Registro Partidario, o miembros y simpatizantes, y las convenciones de delegados. Si por cualquier razón la dirigencia determina en un caso específico llevar a cabo un proceso de nominación de las candidaturas diferente, la definición de las normas deberá quedar establecida por lo menos 30 días antes del inicio del proceso interno (Estatutos PRI, artículos 181-183).

En el capítulo IV, “De la integración del partido”, sección 4, “De las mujeres”, se establece que en caso de candidaturas de MR, **se impulsará que no se postule una proporción mayor del 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo, salvo en el caso en que la militancia sea consultada.** En el caso de suplentes, se garantizará la paridad de género (Estatutos PRI, artículo 42).

En la reciente modificación a los estatutos del partido, en el capítulo II, “De la postulación de candidatos a cargos de elección popular”, sección 1, “De los requisitos para ser candidatos”, se determina que en los procesos electorales federales, estatales, municipales y delegacionales, que se rigen por el principio de MR, se garantizará la participación de las mujeres, al menos en el porcentaje que establece el Cofipe, sin excepción¹⁵ (Estatutos PRI, artículo 167). Esto es, se exige una cuota de por lo menos el 40% de candidatos de un mismo género.

¹⁵ Este artículo fue modificado durante la XXI Asamblea Nacional Ordinaria del PRI, celebrada el 3 de marzo de 2013. El 8 de mayo de 2013, el Consejo General del IFE aprobó la procedencia constitucional y legal de las modificaciones. Antes establecía que el partido promovería, en términos de equidad, que se postulara una proporción no mayor del 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo.

- **Partido de la Revolución Democrática**

Señalan como una de las reglas democráticas que rigen su vida interna, la de garantizar la paridad de género en la integración de las listas de candidaturas a los cargos de elección popular de RP, propietarios y suplentes, e indican que la paridad de género se observará sobre la aplicación de las demás acciones afirmativas (Estatutos PRD, artículo 8, incisos e y h).

Establecen que los candidatos por el principio de MR se elegirán mediante el método que el Consejo Nacional determine (probablemente, previo a cada elección), mediante la decisión del 60% de sus integrantes. Los métodos pueden ser votación: i) abierta a la ciudadanía; ii) sólo de afiliados; iii) sólo de los consejeros; iv) sólo de los representantes seccionales; o bien por candidatura única (Estatutos PRD, artículo 275). La elección directa a cargo de la Comisión Política Nacional sólo se aplicará cuando haya ausencia de candidatos (Estatutos PRD, artículo 273, inciso e).

- **Partido Verde Ecologista de México**

Son los únicos que definen lo que deberá entenderse por elección directa, siendo el procedimiento mediante el cual los electores de una jurisdicción determinada participan con voto directo, personal y secreto, y que deberá realizarse con militantes inscritos en el Padrón de Militantes del Consejo Político Nacional (Estatutos PVEM, artículo 53).

Determinan de manera general que se garantizará y aplicará la participación de género, por lo que **en la totalidad de candidaturas a diputados locales, federales y senadores en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos de un mismo género** (Estatutos PVEM, artículo 58, fracción VIII).

Los candidatos a senadores y diputados federales de RP son electos por el Consejo Político Nacional (no se especifica el procedimiento); y los de MR pueden ser electos por elección directa de los miembros de la Asamblea Estatal o los militantes de los distritos correspondientes, o bien por el Consejo Político Nacional (Estatutos PVEM, artículo 59, fracciones II y III).

- **Partido del Trabajo**

Establecen que **las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores no deberán exceder el 60% para un mismo género**. Los candidatos a cargos de elección popular serán electos por la Convención Electoral Nacional, con la aprobación de la mayoría simple (50% más uno) de sus miembros. Las candidaturas también podrán elegirse en votación abierta a toda la militancia, en términos del artículo 219.2 del Cofipe (Estatutos PT, artículos 118, fracciones I y III, y 119 Bis).

- **Movimiento Ciudadano**

Establecen que **ninguno de los dos géneros deberá ser representado en una proporción inferior al 40%**, por lo que los afiliados, simpatizantes y ciudadanos que cumplan con los requisitos de elegibilidad, podrán aspirar en condiciones de igualdad a ser candidatos a cargos de elección popular (Estatutos MC, artículos 4.2 y 40).

Se proponen alcanzar, en un lustro, una participación numérica paritaria de mujeres y hombres en los procesos electorales, tanto internos como de elección popular (Estatutos MC, artículo 5).

La Coordinadora Ciudadana Nacional se erige en Asamblea Electoral Nacional, para elegir por mayoría de votos a los candidatos a dipu-

tados y senadores de RP; y las asambleas estatales eligen a los candidatos de MR (Estatutos MC, artículos 36, 37 y 38).

Los procedimientos de nominación de precandidatos son determinados en el Reglamento de Elecciones y en la convocatoria respectiva (Estatutos MC, artículo 37).

- **Nueva Alianza**

Indican que se procurará la participación de la mujer en la integración de la representación nacional mediante el cumplimiento irrestricto de las disposiciones en materia de equidad de género, así como las mismas oportunidades de acceso a hombres y mujeres a los cargos públicos (Estatutos NA, artículo 111).

Los candidatos serán electos por votación directa de los afiliados, por votación del Consejo Nacional y por designación del Comité de Dirección Nacional, para cumplir las reglas de equidad de género. Los métodos de elección deberán garantizar la igualdad en el derecho a elegir candidatos, mediante el voto de los afiliados, directo o indirecto, secreto o abierto, siempre que se garantice la libertad del sufragio (Estatutos NA, artículo 121).

Está claro que los partidos políticos no han establecido políticas internas para implementar las cuotas de género en sus procesos internos de selección de candidatos y mucho menos en la organización de los diversos cuerpos de dirección de los partidos.

Es común que los partidos remitan los procedimientos y condiciones para participar en los procesos internos a los reglamentos y convocatorias que redactan exclusivamente para los procesos electorales próximos a realizarse, por lo que la inclusión de las cuotas internas queda al

contexto o ánimo político de cada elección. También queda a la decisión del momento el tipo de elección primaria que se hace o si se opta por procesos de selección y candidaturas de unidad.

Es decir, ni la democracia interna ni las cuotas de género se promueven a través de una política al interior de los partidos que fomente la participación de la militancia y asegure la incorporación de las mujeres en todos y cada uno de los procesos propios de la vida partidaria, de manera que la cuota de género que establece el Cofipe se pueda cumplir de manera más natural.

Conclusiones

Tanto el análisis de los resultados electorales como el estudio de la normatividad interna de los partidos nos permiten concluir que para alcanzar la igualdad sustantiva es indispensable establecer políticas integrales de inclusión de la mujer. En el ámbito de la vida político-electoral es necesario empezar desde las disposiciones constitucionales y hacerlo exigible en todos y cada uno de los documentos de los partidos. Esto supone, desde luego, establecer normas en el ámbito municipal y estatal que no dejen las cuotas de género en un simple *procurarán*. Como hemos demostrado en el análisis, las buenas intenciones acarrear malos resultados.

Si realmente se pretende que en el Congreso de la Unión y en los congresos locales las mujeres tengan una representación equilibrada frente a los hombres, no es suficiente con implementar un sistema de cuotas como el aplicado en 2012. Es indispensable que los partidos políticos asuman la responsabilidad de “promover de forma sistemática la participación femenina desde los niveles inferiores hasta los más altos”. Al menos ésta es la recomendación que propone Birgitta Dahl, presidenta del Parlamento de Suecia, quien señaló: “Nosotros no comenzamos con un sistema de cuotas. Primero sentamos las bases para facilitar el

acceso de las mujeres a la política; las preparamos para garantizar que fueran competentes cuando ocuparan sus cargos; y preparamos el sistema, lo cual hizo que fuera un poco menos vergonzoso para los hombres hacerse a un lado" (Dahlerup 2002, 161).

Derogar el segundo párrafo del artículo 219 del Cofipe, como lo proponen la mayoría de las iniciativas de ley presentadas y la sentencia del TEPJF, puede favorecer la incorporación de mujeres al Congreso, sin embargo también incrementaría el poder de las directivas nacionales en detrimento de la participación de la militancia. Si los estatutos de los partidos no tienen las previsiones necesarias para que haya conformaciones paritarias en todos y cada uno de los organismos de sus partidos, es probable que resulte más costoso el remedio que la enfermedad.

Una reforma política integral que pretenda impulsar una verdadera paridad debe comenzar por hacer obligatorio a los partidos políticos que establezcan desde sus documentos básicos condiciones de inclusión y participación en igualdad de circunstancias para personas de uno u otro sexo. Con independencia del método de elección que decidan utilizar, pero es indispensable que establezcan sus propias cuotas de género.

No debería recaer en la autoridad administrativa la responsabilidad de recurrir al sorteo para cumplir con el 60-40. Cada partido debería prever en su normatividad interna los mecanismos de ajuste en caso de no alcanzar los porcentajes necesarios.

La desproporción entre lo logrado en el Congreso de la Unión y la exigua participación de mujeres en congresos locales hace evidente la necesidad de reformar el artículo 116 constitucional a fin de tomar medidas que fomenten la paridad también en los estados.

En resumen, la eficacia de la sentencia 12624/2012 es *irrepetible por sí misma*. Es indispensable la coherencia normativa que propicie la participación de la mujer desde los estatutos de los partidos y, al mismo

tiempo, haga esto exigible con toda la fuerza de la Constitución para abarcar los tres ámbitos de poder: municipios, estados y federación.

Fuentes consultadas

- Aparicio, Javier y Joy Langston (2009), *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009*, México, CIDE.
- Dahlerup, Drude (2002), “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer”, en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, 159-172, Estocolmo, IDEA International.
- Freidenberg, Flavia (2006), “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”, en *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, noviembre.
- Ramos, Ernesto, Libia Márquez y Mariana Sánchez (2008), *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, México, IFE.
- Rodríguez, Jesús (2011), “Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente”, en *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 17, México, TEPJF.
- Zovatto, Daniel y Flavia Freidenberg (2006), “Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos”, en *La política importa*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Normatividad, acuerdos, sentencias y jurisprudencia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constituciones y leyes electorales locales, disponibles en las páginas de internet de los congresos locales.

Estatutos de los partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza), disponibles en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Directorio_y_documentos_basicos/

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2008-2009 (CG523/2008).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012 (CG327/2011).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se acata la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el incidente de inejecución de sentencia promovido dentro de los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificados con los números de expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados y SUP-JDC-14855/2011 y acumulados (CG94/2012).

Jurisprudencia 3/2005. Estatutos de los partidos políticos. Elementos mínimos para considerarlos democráticos.

Jurisprudencia 16/2012. Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género.

SUP-RAP-226/2008

SUP-RAP-81/2012

SUP-JDC-12624/2012

Sitios en internet

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

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

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Anexo 1. Porcentaje de candidaturas por género registradas por los partidos políticos y coaliciones¹⁶

Porcentaje por género de los candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa

Partido o coalición	Mujeres		Hombres		Total
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
PAN	17	26.56%	47	73.44%	64
Compromiso por México	4	20%	16	80%	20

Porcentaje por género de los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa

Partido o coalición	Mujeres		Hombres		Total
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
PAN	85	28.33%	215	71.67%	300
PRI	19	18.81%	82	81.19%	101
Compromiso por México	52	26.13%	147	73.87%	199
Movimiento Progresista	92	30.66%	208	69.33%	300

¹⁶ La información de este anexo fue tomada del acuerdo CG171/2012.

Distribución por género en las listas de candidatos a **senadores** del **PT**
por el principio de representación proporcional,
en la **circunscripción plurinominal única**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
6	Mujer	Mujer
7	Hombre	Hombre
8	Hombre	Mujer
9	Hombre	Hombre
10	Mujer	Mujer

Distribución por género en las listas de candidatos a **diputados** del **PAN**
por el principio de representación proporcional,
en la **tercera circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
36	Mujer	Mujer
37	Hombre	Mujer
38	Mujer	Mujer
39	Mujer	Mujer
40	Mujer	Mujer

Distribución por género en las listas de candidatos a **diputados** del **PT**
por el principio de representación proporcional,
en la **primera circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
1	Hombre	Hombre
2	Mujer	Mujer
3	Hombre	Hombre
4	Hombre	Hombre
5	Hombre	Hombre

11	Hombre	Hombre
12	Hombre	Hombre
13	Mujer	Mujer
14	Mujer	Mujer
15	Mujer	Mujer

16	Hombre	Hombre
17	Hombre	Hombre
18	Mujer	Mujer
19	Mujer	Mujer
20	Mujer	Mujer

21	Hombre	Hombre
22	Hombre	Hombre
23	Mujer	Mujer
24	Mujer	Mujer
25	Mujer	Mujer

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
26	Hombre	Hombre
27	Hombre	Hombre
28	Mujer	Mujer
29	Mujer	Mujer
30	Mujer	Mujer

31	Hombre	Hombre
32	Hombre	Hombre
33	Mujer	Mujer
34	Mujer	Mujer
35	Mujer	Mujer

36	Hombre	Hombre
37	Hombre	Hombre
38	Mujer	Mujer
39	Mujer	Mujer
40	Mujer	Mujer

Distribución por género en las listas de candidatos a **diputados** del **PT**
por el principio de representación proporcional,
en la **segunda circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
21	Hombre	Hombre
22	Mujer	Mujer
23	Mujer	Mujer
24	Hombre	Hombre
25	Mujer	Mujer

Distribución por género en las listas de candidatos a **diputados** del **PT**
por el principio de representación proporcional,
en la **tercera circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
1	Hombre	Hombre
2	Mujer	Mujer
3	Hombre	Mujer
4	Mujer	Mujer
5	Hombre	Hombre

11	Hombre	Hombre
12	Hombre	Hombre
13	Mujer	Mujer
14	Mujer	Mujer
15	Mujer	Mujer

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
16	Hombre	Hombre
17	Hombre	Hombre
18	Hombre	Hombre
19	Mujer	Mujer
20	Mujer	Mujer

21	Hombre	Hombre
22	Hombre	Hombre
23	Hombre	Hombre
24	Mujer	Mujer
25	Mujer	Mujer

26	Mujer	Mujer
27	Mujer	Mujer
28	Mujer	Mujer
29	Hombre	Hombre
30	Hombre	Hombre

31	Mujer	Mujer
32	Mujer	Mujer
33	Mujer	Mujer
34	Hombre	Hombre
35	Hombre	Hombre

36	Mujer	Mujer
37	Mujer	Mujer
38	Hombre	Hombre
39	Hombre	Hombre
40	Hombre	Hombre

Distribución por género en las listas de candidatos a **diputados** del **PT**
por el principio de representación proporcional,
en la **quinta circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
6	Hombre	Hombre
7	Mujer	Mujer
8	Mujer	Mujer
9	Hombre	Hombre
10	Hombre	Hombre

11	Hombre	Hombre
12	Hombre	Hombre
13	Mujer	Mujer
14	Hombre	Hombre
15	Mujer	Mujer

16	Hombre	Hombre
17	Mujer	Mujer
18	Mujer	Mujer
19	Hombre	Hombre
20	Mujer	Mujer

21	Hombre	Hombre
22	Mujer	Mujer
23	Hombre	Hombre
24	Hombre	Hombre
25	Mujer	Mujer

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
26	Mujer	Mujer
27	Mujer	Mujer
28	Hombre	Hombre
29	Hombre	Hombre
30	Mujer	Mujer

31	Mujer	Mujer
32	Mujer	Mujer
33	Mujer	Mujer
34	Hombre	Hombre
35	Hombre	Hombre

36	Mujer	Mujer
37	Hombre	Hombre
38	Hombre	Hombre
39	Mujer	Mujer
40	Mujer	Mujer

Distribución por género en las listas de candidatas a **diputados** del **PVEM** por el principio de representación proporcional, en la **cuarta circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
6	Hombre	Hombre
7	Mujer	Mujer
8	Hombre	Hombre
9	Hombre	Hombre
10	Mujer	Mujer

Distribución por género en las listas de candidatos a **diputados** de **Movimiento Ciudadano** por el principio de representación proporcional, en la **primera circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
26	Mujer	Mujer
27	Hombre	Hombre
28	Hombre	Mujer
29	Hombre	Hombre
30	Mujer	Mujer

Distribución por género en las listas de candidatos a **diputados** de **Movimiento Ciudadano** por el principio de representación proporcional, en la **segunda circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
31	Mujer	Mujer
32	Mujer	Mujer
33	Mujer	Mujer
34	Hombre	Hombre
35	Mujer	Mujer

Distribución por género en las listas de candidatos a **diputados** de **Movimiento Ciudadano** por el principio de representación proporcional, en la **tercera circunscripción**

Núm. de la lista	Género del propietario	Género del suplente
1	Mujer	Mujer
2	Hombre	Hombre
3	Mujer	Hombre
4	Hombre	Hombre
5	Mujer	Mujer

11	Mujer	Mujer
12	Mujer	Hombre
13	Mujer	Mujer
14	Hombre	Hombre
15	Mujer	Mujer

Anexo 2. Iniciativas sobre paridad de género en los cargos de elección popular

Núm.	Partido político	Legislación	Artículos	Objetivo	Fecha de presentación
1	PAN	Cofipe	219	Las fórmulas de candidatos (propietario y suplente) por ambos principios, determinadas por un proceso de designación, deberán ser del mismo género.	8 septiembre 2009
2	PRD	CPEUM	41	Los partidos políticos promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres en la vida política, a través de la postulación a cargos de elección popular. Excepto las candidaturas de MR que resulten de procesos democráticos al interior de los partidos. Las listas de RP se conformarán y asignarán en fórmulas integradas bajo los principios de paridad y alternancia.	20 enero 2010
3	PRD	Cofipe	20, 218, 219, 220 y 225	En caso de vacantes de candidatas propietarias en ambas cámaras, serán cubiertas por la fórmula de candidatas del mismo género, que siga en el orden de la lista regional. Las fórmulas completas se integrarán por candidatos del mismo género. Cuota de género de 50-50. Define la regla de la alternancia y especifica que el IFE podrá negar las candidaturas que no cumplan con la cuota de género.	20 enero 2010
4	PAN, PRI, PRD y PVEM	CPEUM ¹⁷	1, 2, 40, 41, 89, 95, 115 y 116	Los poderes del Estado, a través de sus instituciones; las leyes locales; los pueblos y comunidades indígenas, y los partidos políticos, garantizarán el principio de igualdad sustantiva y efectiva para el acceso de mujeres y hombres a los cargos de elección popular y en las estructuras partidarias de toma de decisiones.	9 marzo 2010

... continúa

¹⁷ Desechada el 27 noviembre de 2012.

Núm.	Partido político	Legislación	Artículos	Objetivo	Fecha de presentación
5	PRI	Cofipe ¹⁸	38 y 219	Cuota de género de 50-50 para presentar las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular. Los partidos políticos garantizarán en sus estatutos la equidad de género en la ocupación de sus órganos de dirección, no menor de 40% ni mayor de 50% de un mismo género.	23 marzo 2010
6	PRD	Cofipe	218, 219, 220 y 227	Las fórmulas completas se integrarán por candidatos del mismo género. Los procesos internos de los partidos deberán garantizar la igualdad de género y promover el acceso a las candidaturas en igualdad de circunstancias. Define la regla de la alternancia y especifica que en los convenios de coalición se tomará en cuenta el principio de paridad de género al integrar y registrar las candidaturas.	20 julio 2010
7	PAN y PRI	Cofipe ¹⁹	4, 38, 78, 218, 219 y 220	Los partidos políticos garantizarán la igualdad sustantiva y efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, para tener acceso a cargos de elección popular, y en sus órganos de dirección. Aumentar a 4% la proporción del financiamiento público que deberán destinar los partidos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Las fórmulas completas deberán integrarse por candidatos del mismo género. Aumentar la cuota de género al 50-50 y determinar las reglas de alternancia.	9 diciembre 2010

... continúa

¹⁸ Aprobada el 11 diciembre de 2011, con 285 votos a favor y tres abstenciones. Turnada al Senado.

¹⁹ Desechada el 18 de octubre de 2012.

Núm.	Partido político	Legislación	Artículos	Objetivo	Fecha de presentación
8	PVEM	Cofipe	219	Derogar la excepción de acatar la cuota de género en el caso de las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.	18 septiembre 2012
9	PRD	Cofipe	218, 219, 220 y 227	Las fórmulas completas se integrarán por candidatos del mismo género. Derogar la excepción de acatar la cuota de género en el caso de las candidaturas de MR que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. Definir la regla de la alternancia e indicar que en los convenios de coalición se considerará la acción afirmativa entre géneros, al integrar las candidaturas por ambos principios, con al menos el 40% de candidatos de un mismo género (propietarios y suplentes).	16 octubre 2012
10	PAN	Cofipe	219	Las fórmulas completas se integrarán por candidatos del mismo género, procurando llegar a la paridad. Derogar la excepción de acatar la cuota de género en el caso de las candidaturas de MR que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.	16 octubre 2012
11	Nueva Alianza	CPEUM	41, 116 y 122	Los partidos políticos deberán promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad de género en materia de participación política, en todos los cargos de elección popular. Las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa se integrarán por diputadas y diputados electos bajo los principios de igualdad de oportunidades y paridad de género.	18 octubre 2012

... continúa

Núm.	Partido político	Legislación	Artículos	Objetivo	Fecha de presentación
12	Movimiento Ciudadano	Cofipe	219 y 220	Las fórmulas completas se deberán integrar por candidatos de un mismo género. Derogar la excepción de acatar la cuota de género en el caso de las candidaturas de MR que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. En las listas de candidatos a senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.	15 noviembre 2012
13	PRI	Cofipe	219 y 220	Derogar la excepción de acatar la cuota de género en el caso de las candidaturas de MR que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. Las listas de RP se deberán integrar por fórmulas completas del mismo género.	5 marzo 2013
14	PAN, PRI, PRD, PT y Movimiento Ciudadano	Cofipe	219	Las solicitudes de registro por ambos principios deberán integrarse por al menos 45% de candidatos de un mismo género. Derogar la excepción de acatar la cuota de género en el caso de las candidaturas de MR que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido, y en su lugar, establecer que cuando alguno de los géneros hubiera estado subrepresentado (menos del 45%) en alguna de las cámaras, al siguiente proceso electoral las solicitudes de registro deberán integrarse por un número suficiente para lograr la paridad.	7 marzo 2013

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, <http://www.senado.gob.mx/>; y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Anexo 3. Disposiciones sobre métodos de selección de candidatos en los estatutos de los partidos políticos

Partido político	Elección de candidatos de MR	Elección de candidatos de RP	Elección de dirigencias
PAN	<ul style="list-style-type: none"> • Candidatos a senadores serán electos en centros de votación instalados en los distritos electorales, en los que podrán votar todos los miembros activos y adherentes; inscritos en el listado nominal correspondiente (artículo 39). • Candidatos a diputados federales serán electos por los miembros activos; excepto cuando la Comisión Nacional de Elecciones disponga que también puedan participar los miembros adherentes (artículo 41). • El Comité Ejecutivo Nacional podrá designar candidatos de forma directa para cumplir con las reglas de equidad de género (artículo 43, apartado B, inciso a). 	<ul style="list-style-type: none"> • Candidatos a diputados federales se seleccionan a propuesta de miembros activos en un municipio, de los comités directivos estatales y del Comité Ejecutivo Nacional (artículo 42). • No se indica cómo se seleccionarán los candidatos a senadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Nacional de Elecciones se integrará por 7 comisionados electos a propuesta del Presidente Nacional, procurando la participación equilibrada entre los géneros (artículo 36 bis, apartado B). • Los comités nacional, estatales y municipales deberán integrarse con al menos el 40% de miembros de un mismo género (artículo 63).

... continúa

Partido político	Elección de candidatos de MR	Elección de candidatos de RP	Elección de dirigencias
PRI	Se impulsará que no se postule una proporción mayor del 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo, salvo en el caso en que la militancia sea consultada. En el caso de suplentes, se garantizará la paridad de género (artículo 42).	Las listas de candidatos en ningún caso incluirán una proporción mayor del 50% de militantes de un mismo género. Esto aplicará en segmentos de 10 candidatos, alternando uno a uno (artículos 38 y 39).	<ul style="list-style-type: none"> • Los cargos de dirigencia de los comités nacional, estatales, municipales y delegacionales, no incluirán una proporción mayor del 50% de militantes de un mismo género (artículo 37). • En la integración de consejos políticos será obligatoria la paridad de género, considerando el 50% de mujeres y el 50% de hombres (artículo 147).
PRD	Se elegirán mediante el método que el Consejo Nacional determine, mediante la decisión del 60% de sus integrantes.	Se eligen por el Consejo electivo integrado por los consejeros nacionales de las entidades federativas (artículo 278).	No se prevén disposiciones para la elección de dirigencias.
PVEM	Pueden ser electos por elección directa de los miembros de la Asamblea Estatal o los militantes de los distritos correspondientes, o por el Consejo Político Nacional (artículo 59, III).	Son electos por el Consejo Político Nacional (artículo 59, II). No se especifica el procedimiento.	No se prevén disposiciones para la elección de dirigencias.

... continúa

Partido político	Elección de candidatos de MR	Elección de candidatos de RP	Elección de dirigencias
PT	Los candidatos a cargos de elección popular serán electos por la Convención Electoral Nacional, con la aprobación de la mayoría simple (50% más uno) de sus miembros. Las candidaturas también podrán elegirse en votación abierta a toda la militancia, en términos del artículo 219.2 del Cofipe (artículos 118, I y III, y 119 Bis).	No se prevén disposiciones para la elección de dirigencias.	No se prevén disposiciones para la elección de dirigencias.
MC	Las asambleas estatales eligen a los candidatos de mayoría relativa (artículo 37).	La Coordinadora Ciudadana Nacional se erige en Asamblea Electoral Nacional, para elegir por mayoría de votos a los candidatos a diputados y senadores de representación proporcional (artículos 36 y 38)	No se prevén disposiciones para la elección de dirigencias.
NA	Los candidatos serán electos por votación directa de los afiliados, por votación del Consejo Nacional y por designación del Comité de Dirección Nacional, para cumplir las reglas de equidad de género. Los métodos de elección deberán garantizar la igualdad en el derecho a elegir candidatos, mediante el voto de los afiliados, directo o indirecto, secreto o abierto, siempre que se garantice la libertad del sufragio (artículo 121).	No se prevén disposiciones para la elección de dirigencias.	No se prevén disposiciones para la elección de dirigencias.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información disponible en los estatutos de los partidos políticos.

El 2% del financiamiento público de los partidos políticos destinado a la promoción del liderazgo político de las mujeres

Flor Zamora Flores*

La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres no son sólo derechos humanos; son también esenciales para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible. La participación política de las mujeres es fundamental para alcanzar estos objetivos, y los partidos políticos están entre las instituciones más importantes para promover e impulsar dicha participación.

Helen Clark

I. Introducción

El financiamiento para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) es una acción afirmativa y, en consecuencia, una medida temporal encaminada a lograr la igualdad entre hombres y mujeres en la política.

Para abordar el tema de dicho financiamiento es necesario primero conocer y reconocer el camino andado en materia de cuotas de género aplicables a los cargos de elección popular.

Como señala Delia Ferreira,¹ una vez que se ha avanzado en el tema del acceso de las mujeres a las candidaturas, aparece en escena la importancia de los recursos para el financiamiento de la actividad política

* Consejera Electoral del IFE en el Distrito Federal (2011-2012 y 2014-2015). Integrante de la Red Mujeres en Plural.

¹ Delia M. Ferreira, "Financiación política y género en América Latina y el Caribe", documento de trabajo presentado en el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, Madrid, 15 y 16 de junio de 2009, disponible en <http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/Financiamiento%20-%20Genero%20-%20Foro%20Parlamentarias%20Madrid%202009.pdf>

de las mujeres. Así fue en el caso de México. Primero se avanzó respecto a cuotas de género y después se reguló el financiamiento etiquetado para la promoción del liderazgo de las mujeres en la política.

La implementación de cuotas en las candidaturas a cargos de elección popular propició que un mayor número de mujeres ocupe espacios en el Poder Legislativo. Aun con los avances en materia de cuotas y con un número mayor de legisladoras, es necesario contar con recursos que promuevan la participación política de las mujeres.

Para efectos del presente trabajo, en primer lugar me referiré a los antecedentes que, en materia electoral, son fundamentales para el arribo a la legislación del 2%, es decir, a la legislación sobre cuotas de género.

En segundo lugar abordaré el tema del financiamiento público de los partidos políticos y, finalmente, me referiré a los recursos que éstos deben destinar a la capacitación de las mujeres, es decir, al 2%.

II. La legislación para el acceso a cargos de representación popular

Durante las últimas décadas la democracia mexicana ha experimentado una serie de cambios institucionales y normativos. Las modificaciones a la legislación electoral se presentan como el resultado de los ajustes que, generalmente, elección tras elección, aprueban los partidos políticos.

Destaco que con motivo de la elección presidencial de 1988 se estableció un nuevo modelo para la organización y realización de las elecciones. Así, en 1990 surgió el Instituto Federal Electoral (IFE) que sustituyó a la Comisión Federal Electoral, así como el Cofipe,² instrumento normativo que abrogó el Código Federal Electoral promulgado en 1987.

² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, con una Fe de Erratas del 6 de febrero de 1991.

Desde entonces se consigna en la legislación electoral que los partidos políticos “promoverán” una mayor participación de la mujer en la vida política del país (en el entonces artículo 175, párrafo 3). Esta incorporación respondió a la necesidad y al deber del Estado mexicano de contar con un precepto normativo que atendiera diversos compromisos suscritos por México en instrumentos internacionales;³ sin embargo, ni en el texto legal ni en la exposición de motivos se estableció de manera clara y precisa qué implicaba la “promoción” de la participación de las mujeres.

Ante la ambigüedad de la norma, en el marco de las reformas y adiciones realizadas al Cofipe en 1993, se reformó el artículo 175 en su fracción III para quedar de la siguiente manera:

Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.

El avance, entonces, fue significativo. Quedó claro que los documentos básicos de los partidos (estatutos, plataformas de acción y declaraciones de principios) debían contener normas y principios encaminados a propiciar una mayor participación de las mujeres.

Después de la elección presidencial de 1994 y de los desafortunados acontecimientos políticos y sociales registrados durante ese año,⁴ fue necesario replantear nuevamente la organización y realización de las elecciones, especialmente lo relativo a la autoridad electoral y a su naturaleza jurídica en el entramado institucional. Así, el 31 de octubre y el 22 de noviembre de 1996 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*

³ Conferencias Mundiales sobre la Mujer, organizadas por las Naciones Unidas, en México en 1975, Copenhague en 1980, y Nairobi en 1985.

⁴ El 1° de enero de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantó en armas en el estado de Chiapas; el 23 de marzo el candidato a la Presidencia por el Partido Revolucionario Institucional, Luis Donald Colosio, fue asesinado.

diversas reformas y adiciones a la Constitución y al Cofipe, destacando la separación del IFE del Poder Ejecutivo federal, su autonomía constitucional y su forma de integración. De estas reformas y adiciones sobresalen las establecidas en los artículos 41 y 99 constitucionales, en las que se reconoce, respectivamente, la relevancia de contar con un organismo público autónomo encargado de realizar las elecciones, así como la existencia e integración del Tribunal Electoral.

En lo referente a la participación de las mujeres, el Cofipe de 1996 estableció, en un artículo transitorio, que los partidos políticos deberían procurar registrar no más de 70% de candidatos de un mismo sexo. Por primera ocasión se materializó en una norma (aunque transitoria) la existencia de cuotas de género para la postulación de candidaturas.⁵ La inclusión de la cuota 70-30 respondió, nuevamente, a los acuerdos y declaraciones suscritos por el Estado mexicano, en este caso en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, en Beijing en 1995.⁶ El texto del párrafo 3 del artículo 175 aprobado en 1993 no fue modificado, y la redacción de la norma quedó exactamente igual. Sin embargo, se logró un avance que quedó consignado en un artículo transitorio.⁷

Vigésimo Segundo.- Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres.

⁵ En América Latina, Argentina fue el primer país en incorporar a su legislación una acción afirmativa para que un mayor número de mujeres ocupara espacios en el Poder Legislativo. La ley de Cupos Femeninos fue aprobada en 1991.

⁶ En la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing, 1995), los países asistentes manifestaron lo siguiente en lo referente a la participación de la mujer en los espacios de toma de decisiones: "Estamos convencidos de que la potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz [...]".

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

Quedó claro entonces que los estatutos de los partidos debían consignar la obligación de postular a no más de 70% de candidatos de un mismo género. Sin embargo, esto no se hizo efectivo por el hecho de ser un artículo transitorio que no tenía referencia en otro precepto normativo para su entrada en vigor, pues el texto legal no mencionaba el plazo con el que contaban los partidos para hacer efectivas estas modificaciones a su normatividad y, mucho menos, qué sucedería si la norma no se cumplía.

No obstante lo anterior, esta regla aplicó en la elección intermedia de 1997, en la que lograron llegar a la Cámara de Diputados 87 mujeres, cifra que representó el 64% más de diputadas respecto de las elecciones de 1994. Para los comicios del año 2000 no se registró modificación alguna o criterio de interpretación aplicable al párrafo 3 del artículo 175 y al transitorio antes señalado.

Para la siguiente elección, previo al inicio del proceso electoral federal 2002-2003, en el filo de la navaja,⁸ el 24 de junio de 2002 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas y adiciones que endurecieron la regulación en materia de cuotas de género. El Decreto incluyó la reforma a los artículos 4, 38, 175, párrafo 3, y los nuevos artículos 175-A, 175-B y 175-C, así como la derogación del transitorio vigesimosegundo antes señalado.

La adición al artículo 4 fue fundamental, ya que en su párrafo primero se estableció como obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

⁸ El artículo 105 de la Constitución dispone que 90 días antes del inicio de los procesos electorales y una vez iniciados éstos, la legislación de la materia no puede ser modificada: "Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales".

ARTÍCULO 4

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

Para reforzar lo anterior se adicionó una obligación expresa a cargo de los partidos políticos; así quedó el párrafo 1 del artículo 38 del Cofipe:

ARTÍCULO 38

1. [...]

s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas;

Esta adición era ineludible, pues dicho artículo 38 estableció expresamente algunas de las obligaciones fundamentales de los partidos políticos, de tal suerte que aun con una redacción laxa porque sólo refería la obligación de “garantizar” la participación de las mujeres, no dejó lugar a dudas acerca de la obligación de los partidos de mejorar las condiciones en las que las mujeres participan en la vida política.

En cuanto a las modificaciones al texto del párrafo 3 del artículo 175, la reforma de 2002 fue, definitivamente, el mayor avance logrado desde 1990, pues estableció que las postulaciones a cargos de elección popular en términos de igualdad aplican tanto para los cargos de mayoría relativa como para los de representación proporcional.

ARTÍCULO 175

[...]

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos

de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Además, en los artículos 175-A, 175-B y 175-C se estipuló el procedimiento a seguir en el registro de las candidaturas y las disposiciones en caso de incumplimiento.

Del contenido del artículo 175-C, párrafo 3, destacan los plazos para que, en caso de incumplimiento en el registro de sus candidaturas, la autoridad electoral aperciba a los partidos para que dicho registro sea conforme a la norma (no más de 70% de un mismo género). La norma también estableció la posibilidad de sancionar mediante amonestación pública a los partidos infractores.

No me referiré a las barreras que representó para el cumplimiento de la cuota de género el mencionado párrafo 3 del 175-C, que reguló como excepción al cumplimiento de la cuota las candidaturas de mayoría relativa que resultaren de los procesos de elección interna mediante voto directo; sin embargo, es fundamental tenerlo presente ya que fue un importante argumento para que los partidos no cumplieran con el 70-30 en las elecciones de 2003 y 2006.

Las reformas y adiciones al Cofipe de 2002 en materia de cuotas constituyeron un paso más hacia la igualdad en el ámbito electoral federal; en ese entonces algunos estados de la República ya contaban en su legislación electoral con disposiciones que establecían acciones afirmativas respecto al acceso a los cargos de elección popular (Sonora, San Luis Potosí, Oaxaca, Chihuahua y Coahuila).⁹

Desde 1990 y hasta 2006 un mayor número de mujeres lograron acceder a cargos de representación popular. Tras la elección intermedia

⁹ *Cofipe comentado*, disponible en http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipe_comentado.pdf (consulta: 14 de febrero de 2013).

de 1991, al inicio de la Legislatura 42 mujeres ocuparon una curul en la Cámara de Diputados de las 500 disponibles, en tanto que en 2006 lograron obtener 114; así, el porcentaje de diputadas creció entre 1991 y 2006 del 8.8% al 22.8%. En la Cámara de Senadores, en 1991 la mujeres ocuparon 4.6 % de los escaños, pasando en 2006 al 16.4%.¹⁰

El resultado de la elección presidencial en 2006 arrojó un estrecho margen entre el candidato ganador y el segundo lugar, situación que generó, entre otras acciones, una amplia gama de reflexiones sobre la forma en que se realizó la competencia electoral. Estas reflexiones se incorporaron en la Ley para la Reforma del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007. Los temas que dicha ley estableció como obligatorios para un pronunciamiento del Poder Legislativo fueron: régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, reforma del Poder Judicial y garantías sociales. Asimismo, la ley estableció la existencia de una Comisión Ejecutiva encargada de realizar una consulta pública. Los resultados de la consulta y las propuestas que conforme a la ley presentaron los partidos políticos fueron la antesala de las reformas a la Constitución y la creación de un nuevo código electoral federal.

En ese nuevo código electoral el avance fue significativo en materia de acceso de las mujeres a las candidaturas a cargos de elección popular. En lo referente a cuotas de género, la propuesta original consistía en mantener en el artículo 219 del Cofipe el máximo de 70% de candidaturas de un mismo género, pero gracias al acuerdo entre diputadas de las diversas fuerzas políticas la redacción del párrafo primero de dicho artículo quedó en los siguientes términos:

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el

¹⁰ Cecilia Lavalle, *Votar y ser electas. Historia de un derecho a medias*, México, Alfa Zeta, 2013.

cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Respecto al financiamiento de los partidos, la iniciativa de modificaciones al Cofipe presentada el 30 de noviembre en la Cámara de Senadores, y discutida en el pleno el 4 de diciembre de 2007, fue respaldada por senadores de todos los grupos parlamentarios e incluyó lo siguiente en el apartado de financiamiento público de los partidos políticos, en el rubro actividades específicas como entidades de interés público:

ARTÍCULO 78:

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

[...]

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

- I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, **las acciones para promover la participación de las mujeres en la vida política**, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público **por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;**

Así, la propuesta original era que del total del financiamiento público para actividades ordinarias que reciben los partidos, el 3% fuese destinado a las llamadas actividades específicas (educación, capacitación, tareas editoriales e investigaciones socioeconómicas) y a acciones para promover la participación de las mujeres. Sin embargo, no consideró un monto o porcentaje etiquetado orientado a fortalecer la participación política de las mujeres.

Atentas a la necesidad de contar con recursos para la participación política de las mujeres, las legisladoras impulsaron adiciones al texto originalmente presentado, de tal suerte que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos que fue votado el 5 de diciembre de 2007 se separó del 3% del financiamiento para actividades específicas el monto de recursos que los partidos deben destinar a las *acciones para promover la participación de las mujeres en la vida política*. La propuesta quedó en los siguientes términos (artículo 78, párrafo 1, inciso a), fracción V):

V.- Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.

Es éste el texto que aprobó en sus términos la Cámara de Diputados, el texto vigente del Cofipe, que regula el financiamiento para actividades de capacitación y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El 14 de enero de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo Cofipe que, entre sus novedades, aumentó la cuota de género al pasar del 70-30 al 40-60 (el porcentaje más alto registrado en nuestra legislación), y estableció la obligación de los partidos de destinar el 2% de su financiamiento público para actividades ordinarias a las tareas de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Ambas medidas se lograron gracias a los avances en materia de cuotas y al incremento del número de mujeres integrantes de las cámaras legislativas.

III. Financiamiento público

La reforma electoral 2007-2008 planteó, entre otras modificaciones, un nuevo modelo de comunicación política y, junto con éste, una

nueva fórmula para establecer el financiamiento público de los partidos políticos.

Una regla fundamental para la realización de elecciones más equitativas es la referente a las condiciones de equidad en las contiendas, así como contar con los recursos necesarios para el desarrollo de las tareas que la ley confiere a los partidos. Es decir, promover la participación ciudadana en la vida democrática del país y acceder a la representación popular no puede lograrse si no se cuenta con elementos mínimos, uno de ellos es el dinero. Los partidos políticos nacionales, en tanto entidades de interés público, tienen derecho a recibir financiamiento público.¹¹ Las actividades de los partidos requieren de recursos, los cuales pueden tener origen público o privado.

El texto constitucional es claro al establecer, como premisa fundamental de la equidad que se pretende lograr, que el financiamiento público debe prevalecer sobre el financiamiento privado. Esta regla de equidad tiene su origen en la reforma constitucional de 1996, ya que previamente la Carta Magna sólo disponía que “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”. Como señala Alonso Lujambio, “lo relevante de la reforma electoral de 1993 en materia de financiamiento fue la prohibición de recibir aportaciones provenientes de los poderes públicos, los tres niveles de gobierno, las empresas de carácter mercantil, las personas que vivan o trabajen en el extranjero y los ministros de culto”.¹² Las reformas y adiciones al código electoral derivadas de la reforma constitucional de 1996 en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos fueron de gran relevancia para la transición democrática en México.¹³

¹¹ Al respecto, ver el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Cfr. Alonso Lujambio, “México”, en Manuel Carrillo *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 379.

¹³ El 2 de julio de 2000 el candidato a la Presidencia por el Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, obtuvo la mayoría de votos dejando atrás al candidato del Partido Revolucionario Institucional, Francisco Labastida Ochoa.

El financiamiento público, que por mandato constitucional debe prevalecer sobre el privado, así como los límites y prohibiciones aplicables al financiamiento privado son considerados como elementos definitorios de las reglas electorales. La fórmula de distribución del financiamiento público ha sido modificada en diversas ocasiones, siendo la más reciente la establecida en el artículo 41 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007. Por primera ocasión el texto constitucional desarrolla la fórmula aplicable –ya no se dejó al legislador ordinario la facultad de establecerla– y dispone lo siguiente:

- [...] Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:
- a) [...] actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal [...]
 - b) [...] actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al 30% de dicho financiamiento por actividades ordinarias.
 - c) El financiamiento público por actividades específicas [...] equivaldrá al 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias [...]

Así, el monto total o bolsa de recursos a repartir entre los partidos políticos nacionales con registro ante el IFE depende de dos variables que año con año sufren modificaciones, generalmente un incremento: el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y un porcentaje del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En lo referente al financiamiento público son tres los rubros a los que, de acuerdo con la Constitución, deben destinarse: 1) actividades ordinarias, 2) gastos de campaña, y 3) actividades específicas.

A diferencia del financiamiento para actividades específicas, el financiamiento para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres no está expresamente referido en la Constitución, sino en el Cofipe. Esta situación presenta una ventaja para que, en caso de considerarse necesario, pueda ser objeto de un incremento sin necesidad de reformar la Constitución.

IV. ¿2% para qué?

La bolsa de recursos que los partidos deben destinar a actividades de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres es un financiamiento etiquetado que se encuentra regulado en el artículo 78, párrafo 1, inciso a), fracción V, del Cofipe.

Antes de la reforma electoral de 2008 los partidos debían destinar 2% de su financiamiento público a sus fundaciones e institutos de investigación; el incumplimiento de esta norma por parte de los partidos llegó a ser objeto de sanción en más de una ocasión.¹⁴

La implementación de la acción afirmativa de obligar a los partidos a destinar al menos el 2% de su financiamiento público debe favorecer la participación de las mujeres en la política. En el marco de la consulta virtual sobre el 2% organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres, Delia M. Ferreira escribió:¹⁵

La obligación de destinar una parte del financiamiento público a la formación de líderes mujeres sólo será eficaz si:

¹⁴ Durante la revisión de los informes anuales, el IFE verificaba el cumplimiento de los partidos. El reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos obligaba a éstos a abrir una cuenta bancaria específica en la que debían manejar los recursos destinados a sus fundaciones e institutos de investigación.

¹⁵ http://www.americalatinalgenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1300&Itemid=426

- 1) se prevé en la ley un sistema de monitoreo del cumplimiento de la obligación;
- 2) se prevén sanciones [...];
- 3) existen organismos de control dispuestos a exigir el cumplimiento de la ley y con los recursos económicos, de personal y la capacidad jurídica necesaria para cumplir ese objetivo;
- 4) se establecen claros parámetros sobre en qué debe gastarse ese porcentaje de fondos y cómo se debe acreditar que se ha cumplido [...].

Coincido con Ferreira en el sentido de que el aspecto más relevante del 2% es su adecuado uso y fiscalización, en la imperiosa necesidad de la existencia de sanciones reales y mecanismos de monitoreo, así como la claridad en los rubros de gasto permitido.

Las cuotas de género no son suficientes para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular. Como señala Line Bareiro,¹⁶ “a la par que se conquistan mecanismos para la igualdad de ‘la mujer’ se debe pensar en fortalecer liderazgos para una efectiva participación de ‘las mujeres’”.

En este marco, el financiamiento para la capacitación y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres debe ir encaminado, precisamente, a la formación de liderazgos que permitan que más mujeres accedan a los puestos de toma de decisiones no sólo en el Poder Legislativo, sino también a aumentar los espacios ocupados por mujeres en los poderes Ejecutivo y Judicial.

Durante los primeros años de la entrada en vigor de este financiamiento etiquetado algunos partidos reportaron haber destinado porcentajes superiores, sin embargo, otros únicamente cumplieron con el

¹⁶ Line Bareiro, “Avances importantes y persistentes discriminaciones: los derechos políticos de las mujeres”, en *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, 2012, disponible en http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2012/0f80629c-8b6a-4793-aeb1-b36c77642f65.pdf

mínimo y otros lo utilizaron en tareas que no corresponden a las establecidas en el código electoral.

En un hecho sin precedentes, el IFE junto con diversas organizaciones de la sociedad civil y mujeres de todos los partidos políticos llevaron a cabo un ejercicio en materia de fiscalización del destino del 2%. Gracias a este esfuerzo conjunto fue posible elaborar la guía sobre el gasto del 2%¹⁷ y definir los gastos permitidos, los cuales deben estar consignados en un programa anual de trabajo previamente aprobado al interior del partido político y notificado a la autoridad fiscalizadora. Los rubros de gasto que se pueden incluir en el programa son:

1. Cursos, talleres, seminarios.
2. Investigación, análisis y estudios comparados.
3. Difusión y divulgación.

En el programa los partidos definen los proyectos que pretenden realizar cada año y los recursos que deben presupuestarse para cada uno. Éste es, sin duda, el mayor avance alcanzado luego de la aprobación del 2%.

Entre 2008 y 2013 los partidos políticos con registro debieron destinar al menos \$363,306,968.46, sin embargo, de acuerdo con los informes anuales de ingresos y gastos presentados al IFE y los resultados de su fiscalización, algunos partidos han incumplido con su obligación, en tanto que otros han destinado más de lo requerido como mínimo por la norma.

¹⁷ *Guía 2% y + Mujeres en Política*, publicada por el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), disponible en <http://www.ndipartidos.org/recurso/gua2ymujer>

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Aprobado	Destinado	Aprobado	Destinado	Aprobado	Destinado	Aprobado	Destinado	Aprobado	Destinado	Aprobado	Destinado
Partido Acción Nacional	13,219,765.00	\$21,234,912.78	\$15,187,262.60	19,439,987.82	14,711,118.74	\$14,944,869.65	\$15,796,161.50	\$16,209,091.27	16,991,367		16,655,922	
Partido Revolucionario Institucional	9,873,824.64	11,089,965.52	10,624,717.95	13,477,361.04	18,606,721.12	25,389,801.96	19,944,941.02	25,116,677.49	21,490,794		19,830,540	
Partido de la Revolución Democrática	8,484,179.72	0	9,129,411.16	0	7,818,009.91	8,110,492.77	8,380,291.45	10,007,443.23	9,029,815		12,697,350	
Partido del Trabajo	4,024,238.93	4,346,205.00	4,330,277.52	4,854,478.00	4,089,972.79	4,873,235.20	4,384,129.16	0	4,723,926		5,468,711	
Partido Verde Ecologista de México	4,294,573.24	8,366,735.01	4,572,747.93	4,572,747.93	5,420,151.66	9,678,641.52	5,809,975.90	6,759,636.05	6,260,284		6,269,333	
Movimiento Ciudadano	3,588,986.74	4,115,941.63	4,094,254.56	5,410,612.54	3,569,176.67	3,811,843.94	3,825,876.66	6,656,110.84	4,122,405		5,157,546	
Partido Nueva Alianza	3,417,896.65	3,570,000.00	3,837,272.59	4,715,425.96	3,985,991.52	5,193,204.00	4,272,699.15	15,305,040.00	4,603,827		5,199,118	
Partido Social-demócrata*	2,654,758.23	8,884,600.00	2,856,647.44	0	0	0	0	0	0		0	
Total	\$49,558,223.15	\$61,608,359.94	54,632,591.75	52,470,613.29	58,201,142.41	72,002,089.04	62,414,074.84	80,053,998.88	67,222,417		71,278,519	

*En 2009 el Partido Socialdemócrata perdió el registro como partido político nacional.
Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

El 2% es el piso mínimo y, en ese sentido, los partidos pueden incrementar los recursos que destinan a la capacitación de las mujeres. Para algunos, la cantidad de más de 363 millones de pesos que los partidos debieron destinar entre 2008 y 2013 al cumplimiento de la norma puede parecer suficiente; sin embargo, no debemos olvidar que esta cifra representa apenas el 2% del total del financiamiento público que los partidos recibieron. La norma existe, los partidos deben cumplirla, las mujeres militantes deben vigilar y solicitar a sus partidos el debido gasto de estos recursos. La autoridad electoral –el IFE, a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos– está obligada a velar por el cumplimiento de la norma y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes a los partidos que omitan cumplir con su obligación.

En palabras de Ciro Murayama,¹⁸ “las normas que regulan la relación entre dinero y política [...] las erogaciones que tienen permitidas y en qué cuantía, así como cuál es la instancia que ha de fiscalizarlos resultan, en todo país, fruto de una decisión política acerca de qué tipo de valores y de prácticas se entienden como legítimos y se quieren promover en la vida democrática”. En el caso del 2%, los gastos permitidos y la finalidad de los mismos deben ser debidamente fiscalizados para que efectivamente se cumpla con el propósito para el que fueron establecidos. El financiamiento que los partidos deben destinar a la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres legitima y promueve la vida democrática del país.

Recordemos que en el marco del 52º periodo de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México presentó los informes respectivos, y tras su análisis el Comité destacó como aspecto positivo las reformas al Cofipe en 2008, así como los avances en representación política en las elecciones federales de 2012 que dieron

¹⁸ Ciro Murayama, “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

como resultado que 36.46% del total de representantes populares sean mujeres. En cuanto a las recomendaciones emitidas por el Comité en el rubro de participación de las mujeres en la vida política y pública, destaca la relacionada con la necesidad de que el Estado mexicano “se asegure de que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal”.¹⁹

Invertir en la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres es considerado por la Organización de las Naciones Unidas como uno de los 16 pasos para poner fin a la violencia contra las mujeres;²⁰ dicha inversión incluye las acciones tendientes a aumentar la participación y el liderazgo político de las mujeres. En este sentido, el 2% es, precisamente, un paso para avanzar no sólo en términos de igualdad sustantiva, sino también en el camino a la eliminación de la violencia contra las mujeres.

El 2% debe ser encauzado a lograr el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, entendiendo como parte integrante de los mismos las tres vertientes fundamentales: el derecho a votar y a ser elegido o elegida; el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, y el derecho a tener acceso a la función pública.²¹

V. Conclusiones

El mejor resultado de la implementación del gasto etiquetado es que más mujeres participen en la vida política del país, no sólo en los

¹⁹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/455/39/PDF/N1245539.pdf?OpenElement>

²⁰ <http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2011/11/SP-16-Steps.pdf> (consulta: 22 de febrero de 2013).

²¹ Line Bareiro e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2009, disponible en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/Igualdad%20democracia%20incluyente.pdf

espacios de representación popular, sino que también se logren obtener posiciones en los poderes Ejecutivo y Judicial. Esperamos que sus resultados se reflejen en un avance en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, votar, ser elegidas y acceder a los puestos de toma de decisiones en la función pública.

En el marco de la celebración del sexagésimo aniversario del reconocimiento del derecho al voto de la mujer, los invito a reflexionar sobre la participación política de las mujeres en México y, en particular, sobre la relación dinero-política.

La Constitución establece que es derecho de los ciudadanos (hombres y mujeres) votar y ser votados, sin embargo, la implementación de políticas para la igualdad de género en materia electoral es relativamente reciente. Con independencia del reconocimiento del derecho a votar de las mujeres establecido en 1953, fue hasta que se creó el Instituto Federal Electoral cuando se inició un auténtico esfuerzo y se establecieron medidas concretas para promover la participación de la mujer en la política.

De igual manera es reciente (2008) la reforma legal que estableció que cuando menos el 2% del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos debe ser destinado a actividades de capacitación y promoción del desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Así, hace apenas unos seis años que se cuenta con una bolsa de recursos que deben ser destinados, exclusivamente, a promover la igualdad de géneros en la vida política del país a través de los partidos políticos.

Este financiamiento debe estar dirigido a lograr que un mayor número de mujeres participen activamente en la toma de decisiones en la vida pública; a fomentar la formación de cuadros de militancia; a garantizar que en las candidaturas a cargos de elección popular y en la conformación de los órganos de dirección de los partidos impere la igualdad

de género, así como a contar con un mayor número de mujeres competentes en el desempeño de las tareas públicas.

La participación de las mujeres en la vida política del país en igualdad de oportunidades es fundamental, y el dinero es un factor relevante para lograr acceder a las candidaturas, pero, sobre todo, la voluntad de los partidos de cumplir con la norma sin dar la vuelta a la ley y la contundencia de la autoridad electoral en las sanciones por incumplimiento de las normas son imprescindibles para lograr la paridad.

Bibliografía

Ballington, Julie *et al.*, *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos. Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres*, PNUD, NDI, 2011, disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/Political%20Parties%20Guide%20Spanish.pdf> (consulta: 20 de enero de 2013).

Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

Elizondo Gasperín, María Macarita, *Género*, México, IFE, UNAM, Mujeres en Plural, IEQROO, TERQOO, 2011.

Huerta García, Magdalena y Eric Margar Meurs (coords.), *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, Inmujeres, Conacyt, ITAM, Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, tomos I y II, Costa Rica, IIDH/CAPEL, 2000.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, Costa Rica, IIDH, 2012.

Lavalle, Cecilia, *Votar y ser electas. Historia de un derecho a medias*, México, Alfa Zeta, 2013.

Llanos, Beatriz y Kristen Sample, *Del dicho al hecho: manual de las buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, IDEA Internacional, 2008, disponible en http://redpartidos.org/files/muchos_modelos.pdf (consulta: 22 de enero de 2013).

Lujambio, Alonso, "México", en Carrillo, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Ochoa Reza, Enrique (coord.), *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

Páginas electrónicas consultadas

América Latina Genera-PNUD: www.americalinagenera.org

Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx

Diario Oficial de la Federación: www.dof.gob.mx

Ferreira, Delia: www.deliaferreira.com.ar

Inmujeres: www.inmujeres.gob.mx

Instituto Federal Electoral: www.ife.org.mx

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: www.iidh.ed.cr

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer: www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/instraw.htm

Instituto Nacional Demócrata (NDI) México: www.ndi.org

ONU Mujeres: www.onumujeres.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: www.pnud.org

Senado de la República: www.senado.gob.mx

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: www.te.gob.mx

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Reglamento de Fiscalización (Instituto Federal Electoral)

El tren que detuvimos

Silvia Hernández*

Mi relación con las cuotas de género es antigua, viene de mi trabajo legislativo. Siendo yo una senadora muy joven, en 1982, me tocó presidir el Comité por el Desarme. La Guerra Fría estaba en su apogeo, así como el debate internacional sobre las armas nucleares. Por las razones que narro a continuación, en esa época empezó mi conocimiento de las cuotas. Un país muy activo a favor del desarme era Suecia; gracias a la recomendación del embajador mexicano Alfonso García Robles –quien en ese mismo año recibió el Premio Nobel de la Paz–, el primer ministro sueco Olof Palme me invitó a formar parte de un grupo de mujeres que pensara en alguna iniciativa para combatir esa guerra desde la perspectiva femenina.

La iniciativa se convirtió en una organización de mujeres por el desarme, que denominamos World Women Parliamentarians for Peace (WWPP, Mujeres Parlamentarias del Mundo por la Paz), con un primer grupo de mujeres que después fueron o entonces eran muy famosas, como la soviética Valentina Tereshkova, primera astronauta de la historia, o Geraldine Ferraro, que llegaría a ser la primera precandidata a vicepresidenta de Estados Unidos, por el Partido Demócrata.

Suecia se convirtió en la sede de nuestros trabajos, por lo que entré en contacto cercano con la política de aquel país, a la cual me intro-

* Integrante de la Red Mujeres en Plural.

Este ensayo fue publicado originalmente en el libro *Cuota de género, una sentencia histórica*, Jorge Alcocer V. (comp.), Nuevo Horizonte Editores, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2013.

dujo de forma amistosa y generosa la embajadora de Suecia para el Desarme ante la ONU, Maj Britt Theorin, con quien cultivé una larga y buena amistad.

En aquella época las suecas libraban una lucha para su incorporación a las listas de candidatos de los partidos políticos con vistas a integrar el Parlamento. No estaban solas; otras mujeres de la misma región nórdica, en particular las noruegas y danesas, habían conseguido ya el diez por ciento como mínimo obligatorio. Con el tiempo, los noruegos eligieron y tres veces reeligieron a una mujer primera ministra, Gro Harlem Brundtland, por el Partido Laborista.

Tal como lo vivimos en México en 2012, en la Suecia de esos días los dirigentes partidarios habían utilizado todo tipo de excusas y estrategias para excluir a las mujeres de la posibilidad de ser electas. La cuota fue la única forma de forzar a los partidos a incorporarlas y evitar que, por lo menos un número de ellas, oyera el tradicional “no se puede”.

Gradualmente, el diez por ciento se fue convirtiendo en una cuota creciente e imparable; no sé si ahora haya cuotas o simplemente ya no las necesiten. Éstas, y luego el éxito de las mujeres, probaron su eficacia en el terreno de los hechos. En mi opinión, deben ser una medida temporal, hasta que se obtenga la equidad. Creo que es lo correcto.

Al ver sus efectos, hablé de las cuotas con mi coordinador parlamentario y con otros dirigentes. Casi invariablemente me contestaron que no estábamos en Suecia. Esa medida no tenía cabida en nuestro sistema. Si ahora tenemos dudas, hay que imaginar las que hubo hace más de treinta años.

Sólo hasta 2010 retomaría el asunto, aunque a lo largo de los años lo planteé en múltiples ocasiones en foros y reuniones. En 1988 Luis

Donaldo Colosio, presidente de mi partido, el PRI, me había invitado a formar parte de su equipo. Me tocó dirigir la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en una época crítica pero fascinante, que nos colocaba ante la oportunidad de repensar al PRI. Dos años de trabajo nos llevaron hacia la XIV Asamblea Nacional, que se había propuesto como meta introducir un cambio sustantivo que nos acercara a la gente, que nos permitiera representarla adecuadamente e incorporara las causas de los ciudadanos como se entendían en ese momento, sin temor a abordar temas nuevos para el PRI, como el medio ambiente o los derechos de la tercera edad y de los jóvenes.

La CNOP votó y llevó las cuotas a sus estatutos, tanto para mujeres como para jóvenes. Al menos el 30 por ciento de los integrantes de su Consejo Nacional y de los otros órdenes de gobierno serían mujeres, y cada secretario de los comités nacional, estatales y municipales debía contar por lo menos con un subsecretario menor de 29 años.

Una vez puestos en acto los acuerdos de la XIV Asamblea, asistí a tomarle protesta a un Comité Estatal. Antes de entrar en el salón en que tendría lugar la ceremonia, pedí la lista de sus integrantes para verificar que el 30 por ciento fueran mujeres. En ese momento me dijeron que no se había podido cumplir el porcentaje. Entonces decidí que la toma de protesta esperara hasta que encontraran la forma de cumplir con las reglas, pues no podía permitir que asumiera su cargo un Comité que violaba los estatutos. Sin embargo, el programa contenía otras actividades, a las que pensé dedicarme durante ese día, de modo tal que, si antes de la hora de mi vuelo de regreso se resolvía la composición del Comité, celebráramos la ceremonia.

Me pidieron un poco de tiempo, y fue realmente poco, porque todos querían festejar sus nuevos nombramientos. La toma de protesta tuvo lugar con el 30 por ciento de mujeres y un joven en cada subsecretaría.

Ninguna otra entidad federativa me presentó esa situación; invariablemente las listas tuvieron la composición correcta, las evasivas se terminaron y con ese solo hecho, haciendo cumplir la ley interna, caminamos hacia las cuotas.

Con el paso del tiempo entiendo mejor lo que decía Lenin: no hay revolución que para avanzar no dé un paso adelante y dos para atrás.

Como se puede notar, en nuestro caso las causas de los jóvenes y las cuotas de mujeres se interrelacionaron. Había sido parte del gabinete ampliado del presidente José López Portillo a los 26 años de edad, en mi calidad de directora del Instituto Nacional de la Juventud (Injuve), que de 1976 a 1977 transformamos en el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA). Allí aprendí muchas cosas de los jóvenes, pero aún no conocía el sistema de cuotas. Creo que me hubieran parecido equivocadas, porque para entonces éramos tantos los jóvenes en tareas de alta responsabilidad, que nos encontrábamos por todos lados, entre otros, al frente de secretarías de Estado. Recordemos a José Andrés de Oteyza, secretario a los 34 años, cuya presencia no nos parecía extraña porque Ignacio Ovalle había sido secretario del presidente de la República a los 22 años, seguido por Juan José Bremer a edad similar.

Aprendí las políticas para los jóvenes por la vía pragmática. El año en que más he envejecido fue 1976, mi primero al frente del Injuve. Tardé meses en comprender por qué me decían señora directora los muchachos con quienes trabajaba, hasta que con el fin de construir lo que después se llamó el "Plan Joven", levantamos y leí miles de encuestas respondidas por jóvenes de las secundarias, para los cuales, entendí, yo era una verdadera anciana cerca de cumplir 30 años. "No confíes en nadie de más de 30", había clamado el Movimiento del 68. Estábamos a menos de diez años de distancia.

La idea de la cuota para jóvenes no vino de mis viajes o de mis lecturas, entró por la puerta del frente. Y por la ventana y por el sótano y por la chimenea.

A mi llegada a la CNOP tenía la lección aprendida. En esa construcción del cambio de la CNOP creamos el Movimiento Ciudadano, cuando vimos que México se encaminaba hacia la ciudadanización, es decir, entendimos que la gente no quería militar en partidos, que prefería conformar las que se llamarían organizaciones no gubernamentales, por medio de las cuales una decena de señoras de alguna colonia podía impedir la construcción de un edificio donde se localizaba el parque de sus hijos y de todos.

La sociedad se estaba comenzando a organizar a través de causas, igualmente para impedir la destrucción de un espacio público que para detener la matanza de ballenas, o para reconocer derechos de los homosexuales, de los viejos y de las mujeres.

En la CNOP comprendimos que esas eran las grandes causas que iban a mover a la gente, que la estaban moviendo. Cuando estuvimos ciertos de que eso sucedía, creamos el Movimiento Ciudadano, al que ofrecimos la fuerza de nuestros parlamentarios para llevar sus demandas al Congreso.

Así renacieron la claridad acerca de la representación de los jóvenes y el tema de la cuota para mujeres.

Por primera vez, en las curules de mujeres de todos los partidos surgió un movimiento; aprovechando la revisión de las reglas electorales, plantearon incorporar una cuota de por lo menos 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos. La novedad de ese movimiento era su pluralidad, expresada en la procedencia partidaria de las proponentes. La persistencia con la que se acercaron primero y exigieron después a sus

dirigentes, juntas y separadas, que se comprometiera la cuota en la ley, fue muy eficaz. Así se dio el primer avance y se incluyó en el articulado del Código Electoral una frase que decía que los partidos promoverían la inclusión de las mujeres en las listas de candidaturas y procurarían alcanzar el 30 por ciento.

Previamente, el Movimiento Ciudadano de la CNOP había identificado y hecho contacto con las mujeres de la Cámara de Diputados, más allá de los partidos a que pertenecieran, para movilizarse por la cuota.

Manqué Luna Parra y muchas otras mujeres realizaron un trabajo excepcional. Fue la primera vez en que se hizo un trabajo transversal, si bien iniciado en el PRI, apoyado y fortalecido por mujeres de distintos partidos que asumieron la causa como colectiva y a la vez propia, y con valentía, persistencia y calidad política negociadora, lograron implantar esa primera cuota condicionada, pero escrita con todas sus letras.

Aquella cuota y las que le siguieron en su evolución nunca han sido el resultado del liderazgo de una sola persona ni de la premisa de un solo partido. Ahora se llaman “acciones afirmativas” las que en un inicio fueron acciones intuitivas. El concepto de género no existía como tal; lo que más se le acerca es el feminismo, del que fui una militante tenaz, término del que muchas mujeres se desmarcaban pues lo ligaban, incorrectamente, con actos de estridencia. En reuniones con mujeres a lo largo de la vida me he encontrado repetidamente con una petición: “nada más no me digas feminista y me sumo”. Poco a poco, a éstos les llamamos asuntos de género, o bien, causas de las mujeres.

La primera cuota de género en la ley se alcanzó en este contexto y adoptó una redacción de compromiso de los partidos más bien tímida. También se le podría llamar engañosa, porque no se atrevía a asentar un compromiso ineludible. Los partidos tratarían, harían lo posible para incorporar a las mujeres.

La cuota de género enfrenta resistencias en todos lados, incluso entre mujeres muy inteligentes y poco sabedoras de su efecto. Muchas mujeres que cuentan con preparación suponen que las cuotas las rebajan, porque se podrá decir que ocupan su posición sólo gracias a una cuota. Eso no es agradable, lo comprendo, pero apelo a que miren que muchas más mujeres con méritos no tienen acceso a expresarse o a cierta independencia, sobre todo en los estados donde los gobernadores son todopoderosos y poseen herramientas de poder para eliminarlas de la competencia o, más aún, de la participación política misma.

Festejemos la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, de noviembre de 2011, gracias a la que en la actual Legislatura las mujeres constituyen 36.2 por ciento del total de la Cámara de Diputados y 32.8 por ciento del Senado. Ante esta nueva condición, aparte de algunos perplejos, los hombres legisladores aprenden poco a poco que la presencia de las mujeres es positiva. Estoy segura de que llegará el momento en que le perderán el miedo a que en sus localidades las mujeres sean sus competidoras, salvo por el riesgo de perder, que es muy válido.

La inclusión en el Congreso de un grupo numeroso de mujeres hace la diferencia. Mujeres en el Congreso las ha habido desde hace muchos años, pero con la cuota lo cuantitativo se convierte en cualitativo, es un golpe educativo, una experiencia cotidiana, una vía para hacer alianzas por coincidencias y no por sexos. El efecto de la cuota es similar al de la entrada masiva de las mujeres en la UNAM. En aquellos tiempos, los compañeros que experimentaron verles las piernas en la minifalda de moda a quienes los aventajaban en las calificaciones sufrieron mucho al principio, pero luego les pidieron compartir el estudio y formar equipo con ellos.

Recordemos que los partidos alegaban que no tenían de dónde sacar a mujeres para ocupar las candidaturas; cuando las encontraron porque no tenían de otra, las pusieron en las listas, y ¿qué pasó? Ganaron.

Allí están ahora, hablan, escriben, trabajan y proponen. Son la parte femenina del Congreso, más aún, son legisladoras por pleno derecho, independientemente de su sexo y de la cuota. Dejaron de ser “las damitas que nos acompañan” o la diputada a quien se le pide que se acerque a la foto para que la adorne.

Según una anécdota de esta experiencia reciente, cuando litigábamos la cuota, un dirigente partidista le dijo a Patricia Mercado, integrante de Mujeres en Plural, que aunque las mujeres habían ganado el caso en el Tribunal, de todos modos se irían al “basurero” (distritos que nadie quería), a lo que ella respondió: “Mándalas adonde quieras pero asegúrate de que sean el 40 por ciento”.

La cuota tiene un impacto educativo, cualitativo, demostrativo, es la convivencia de sexos, lo natural de la sociedad; y si las cámaras representan a la sociedad, en esa proporción deberían estar formadas, mitad y mitad. El caso es que las cámaras deben reflejar lo que es la sociedad. La cuota nos ayuda a eso.

¿Cómo se originó la idea de pelear en esta ocasión por la cuota? Un día me llamó Clara Scherer para preguntarme si quería formar parte de Mujeres en Plural, grupo sin formalidades ni jerarquías que coincide en la lucha por los derechos políticos de las mujeres. Acepté. A los pocos días, ella misma me comentó que había la idea de proponer que los consejeros faltantes del IFE, en aquel proceso de designación que había tardado tanto tiempo en concretarse –nada menos que once meses–, fueran tres mujeres. Tres de tres. Decidí no sumarme a esa causa, simplemente porque me parecía inviable y porque creo que en la política lo que no se puede no es prudente intentarlo. La política es la ciencia de lo posible.

Les propuse exigir uno de los tres lugares para una mujer, haciéndoles notar que en la política hay que pelear batallas que se vayan a ganar. “Los políticos viven del éxito, no del fracaso; Mujeres en Plural quiere

hacer política pero emprende batallas que va a perder”, les dije. Sugerí que escogieran una batalla para ganarla.

Clara Scherer, Flor Zamora, Ruth Zavaleta y yo hablamos para planear qué hacer frente a las próximas elecciones. Hubo quien propuso exigir para las mujeres desde la mitad de las candidaturas hasta la mitad del gabinete presidencial.

Después nos reunimos con Jorge Alcocer en Ticomán, Morelos, con el fin de platicar algo específico para las elecciones. Había que identificar una batalla digna de librarse. Flor y Jorge sugirieron concentrar el esfuerzo en pelear jurídicamente el cumplimiento pleno de la cuota de género establecida en el Código Federal Electoral, para evitar que, como ya había ocurrido en las elecciones de 2009, con el pretexto de la interpretación que el IFE hacía de la cuota, ésta no se aplicara en las candidaturas de mayoría relativa. El punto clave era que la autoridad electoral, el IFE, definiera qué se debía entender por “procedimiento democrático” de selección de candidatos para los fines de la cuota de género, ya que el Cofipe expresamente permitía la exención de la cuota cuando las elecciones partidarias fueran democráticas. A partir de esa conversación empezó la acción de Mujeres en Plural para hacer valer la cuota de género contenida en el Cofipe.

Teníamos la causa, ahora debíamos formular una estrategia y un plan de ataque. El problema era cómo defendernos de algo que no había sucedido. El Tribunal Electoral (TEPJF) atiende hechos que ya ocurrieron; había que idear la forma de que aceptara proteger a las mujeres por algo que podía ocurrir.

Decidimos convocar a un grupo de mujeres muy representativo y plural; debíamos hacer una causa de las mujeres, no de partidos. Ni Flor ni Clara son priistas, yo sí lo soy; necesitábamos a integrantes del PRD, del PAN, de los demás partidos.

Le pedimos una cita al presidente del TEPJF, el magistrado Alejandro Luna Ramos, sin avisarle de qué asunto queríamos hablar. Trataré de recordar quiénes acudimos a esa primera cita: Clara Scherer, Amalia García, María de los Ángeles Moreno, Ruth Zavaleta, Martha Tagle –a quien conocí en ese momento– y yo misma. Espero no haber omitido a ninguna compañera.

Cuando llegamos al pasillo, un poco antes de la hora convenida, sale el magistrado Luna Ramos, nos ve y dice, sorprendido: “¡Señoras! Pasen”. Nos pasaron a una sala, y ésa fue nuestra primera entrevista.

–¿En qué les puedo servir? –nos preguntó el magistrado.

–Señor presidente, le venimos a traer un asunto– respondí.

Nos habíamos puesto de acuerdo en que yo haría la introducción y el equipo profundizaría donde se hiciera necesario.

Expuse más o menos lo siguiente:

–Estas mujeres aquí presentes, y muchas más que están en los partidos, que tomamos parte en la política, oímos un sonido cada vez más intenso, un rumor que crece como ruido potente: es el tren de la elección que se acerca. Nosotras queremos subirnos a ese tren que llevará a bordo a aquellos que jugarán en las elecciones. Oímos al tren acercarse, hacemos señas, y el tren no parece advertir que lo queremos abordar, pareciera que no nos ve. Nuestro temor es que se acerque a tal velocidad que no se detenga y que al tratar de pararlo en las vías nos arrolle. Cuando nos arrolle estaremos rotas. Y hasta entonces tendremos derecho de venir a este Tribunal: rotas, porque los partidos no tienen planeado subirnos al tren.

–¡Qué barbaridad, Silvia, no me diga eso!

–Lo que necesitamos es que ese tren, que tiene la obligación de hacer determinado número de paradas en diversas estaciones, se detenga donde se le espera, cumpla con la ley, y reserve y respete los asientos que la ley tiene asignados para las mujeres.

–¿Qué es lo que ven o qué les preocupa?

–¿Qué vemos nosotras? Que los partidos una y otra vez no han cumplido con la ley y no ha habido consecuencias para ellos, no ha pasado nada. Si no hay sanción, los partidos seguirán violando la ley con impunidad, con toda facilidad, eso es lo que han hecho. Nos tememos que, acostumbrados como están a violar sus propios estatutos sin recibir ninguna sanción, traten de hacer lo mismo ahora. Queremos informarle de que pensamos interponer ante el Tribunal un juicio para prevenir esto, pero antes lo quisimos platicar con usted y con los magistrados de la Sala Superior, para que conozcan a quienes estaremos detrás de los papeles, para que identifiquen nuestras caras y para que en ellas se imaginen las de miles de mujeres que esperan el tren en sus distritos, en sus estados, y a las que el tren va a atropellar si no se hace algo.

Luna Ramos nos escuchaba atentamente. Amalia García le platicó su experiencia en la cuestión cuando ocupó el cargo de presidenta nacional del PRD, y así cada una fue aportando argumentos.

Alejandro Luna Ramos nos dijo: “Aquí seremos receptivos a lo que ustedes presenten”. Y nosotras contestamos: “Eso esperamos, nada más. Lo único que pedimos es que se cumpla la ley. ¿Será mucho pedir?”.

–La ley habla de excepciones –dijo el magistrado.

–Sí, la ley dice que los partidos que tengan elecciones democráticas pueden evitar la cuota. ¿Conoce usted algún partido cuyas elecciones sean antidemocráticas? Si lo hubiera, seguramente el IFE le habría cancelado el registro.

Así fue la primera audiencia, cuando sembramos la hipótesis del tren. Con eso entramos.

Luego interpusimos el juicio para la protección de los derechos políticos de diez mujeres, militantes todas de distintos partidos políticos. La estrategia la diseñé yo misma y la operó Clara Scherer, quien fungió de forma maravillosa como clavija de enlace entre las Mujeres en Plural. Sin su eficacia podríamos haber perdido el carácter siempre plural y de alto nivel que distinguió a los distintos grupos que acudieron muchas veces al Tribunal o al IFE, donde invariablemente sorprendimos por la calidad reputada de las mujeres asistentes, las ex candidatas presidenciales, ex dirigentes nacionales de partidos políticos, la recientemente presidenta de la Cámara de Diputados, Ruth Zavaleta; nunca faltó alguien en representación de la entonces candidata presidencial Josefina Vázquez Mota y nadie llegó sin representar una voz calificada ya fuera de un partido político o sin partido, como lo son la propia Clara y Flor.

Mujeres en Plural fue una batería diversa. Por estrategia y porque ella así lo aceptó y lo llevó a cabo sin pausa, decidimos que por lo menos una de nosotras debía ser firmante de todos y cada uno de los juicios y demandas, a fin de gozar del derecho de estar informadas de cada movimiento ante las autoridades. Fue María de los Ángeles Moreno, quién mejor que ella, senadora y ex presidenta tanto del Senado como de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de haber sido la primera mujer presidenta de un partido nacional.

Teníamos una causa, una estrategia y un equipo. Nos funcionó muy bien. Alcanzamos el resultado esperado.

Tenemos muchas anécdotas, unas muy divertidas y otras simplemente memorables. Las contaremos con el tiempo.

La magistrada María del Carmen Alanis cumplió un papel importante, aunque su papel de jueza le impedía jugarse públicamente por la causa. No podía ser juez y parte, si bien siempre estuvo de nuestro lado. Estaba impedida para hacer actos formales, públicos, oficiales, pero a partir de nuestra primera visita al magistrado Luna Ramos, y en las siguientes reuniones que tuvimos con los magistrados (todos nos dieron derecho de audiencia), siempre pasamos a saludarla, en una expresión muy clara de que ella estaba comprometida con esta causa que podría dar instrucciones irrevocables a los motoristas de ese tren que se acercaba. Hablamos mucho con María del Carmen. Contamos con ella.

En ese momento se vislumbraban ciertas reticencias en las posturas de algunos magistrados. De hecho, el proyecto inicial del magistrado ponente iba en el sentido contrario. Y no era sólo él. El magistrado Flavio Galván nos dijo que, si bien muchas de nosotras éramos amigas suyas de años, tenía la responsabilidad de expresarnos que no coincidía con nosotras.

Le presentamos nuestro alegato, y él nos alertó abiertamente de que si bien iba a “considerar el asunto con la mayor apertura”, su convencimiento era que las cuotas no son la solución a la ausencia de equidad de género en la política. Su voto particular en contra del sentido de la sentencia manifiesta un punto de vista respetable, pero con el que nosotras no concordamos.

Así como sabíamos que él estaba en contra, sabíamos quiénes tenían dudas; fuimos averiguando sus objeciones y trabajamos debatiendo sus puntos de vista.

Le fuimos dando forma a la hipótesis del tren desde el ángulo de los derechos humanos y de los compromisos internacionales de México. Nunca cambiamos el argumento. Las reuniones jamás fueron breves; a petición nuestra sin excepción se desarrollaron a puerta cerrada. Nues-

tro alegato nunca fue una visita de cortesía. En las visitas subsecuentes los magistrados tuvieron a su equipo completo tomando notas que nosotras contestábamos. Este proceso implicó un fuerte trabajo técnico y político de su parte y, sin duda, de la nuestra.

Cuando se emitió la sentencia, decidimos reunirnos en la sede de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Estando ahí, y todos los magistrados sentados con nosotras, alguien me dijo que el presidente del PRI estaba entrando en el Tribunal. Evidentemente venía a ver al magistrado presidente, a quien teníamos en nuestra reunión, que no había terminado. De pronto, desde el atril, alguien anuncia: "Está aquí el señor presidente del PRI, a quien le mandamos un saludo porque seguramente ha recibido esta resolución con enorme gusto". Todas las mujeres a quienes he mencionado, las centrales, habían hablado con los presidentes de los partidos sobre el asunto y sobre cómo lo estábamos desarrollando. No era una solicitud de permiso, sino una parte de la estrategia para decirles que estábamos trabajando en eso. Muchas habíamos sido dirigentes partidistas. Por esa razón, fui con Ángeles Moreno a ver a Pedro Joaquín Coldwell, y como todos los presidentes de los partidos, nos dijo que los abogados del PRI opinaban que la cuota era inviable y que nuestros recursos no iban a prosperar. Pedro Joaquín es un hombre comprometido con las causas de las mujeres, lo ha demostrado a lo largo de su vida política. Si hubiera sido una decisión personal, quizá la habría tomado a nuestro favor, sólo que no lo era y su posición tuvo que reflejar las expresiones internas del PRI.

Siempre buscamos tener comunicación con los dirigentes, les informábamos por teléfono o en persona, en citas de trabajo. Y siempre nos decían que ellos iban a ganar: "No sabemos para qué siguen con eso, van a perder". A lo cual contestábamos: "No te preocupes de que perdamos, en todo caso, preocúpate si el que pierde eres tú. Vayan tomando medidas". Pero todos insistían en que íbamos a perder.

Regreso al punto: ganamos. Terminó aquella reunión pública en el Tribunal y, pocos días más tarde, Ángeles Moreno y yo visitamos al magistrado presidente, quien nos dijo: “Les quiero entregar una foto muy valiosa, de la única vez en mi vida en el Tribunal en que he visto juntos a todos los presidentes nacionales de los partidos; es de una mañana en que vinieron todos por causa de ustedes. Todos juntos vinieron a pedir que el Tribunal tomara medidas, que anulara la sentencia. ¡Nunca pensé que me tocaría ver eso en la vida! Siempre los he tenido a unos peleando contra otros, es la primera vez que los tengo juntos peleando contra alguien más. ¡Pedí que nos tomaran una foto!”.

Así como nosotras nos unimos por nuestra causa, ellos se unieron por la suya: iban juntos a pedirle al Tribunal que entendiera el reto que se les imponía a los partidos. Sin embargo, sus problemas no los trajo la sentencia, sino el desprecio que les mereció en su momento, cuando actuaron como si no existiera. En noviembre, cuando la sentencia se emitió, ningún partido tenía aún una sola elección interna y por lo tanto carecía de candidatos. No tenían ni uno. Es decir, con la sentencia en la mano, a sabiendas de que era inapelable, los partidos decidieron seguir adelante como si no existiera un mandato que los obligara. Si después tuvieron que quitar a unos candidatos, repetir sus elecciones y eliminar hombres de sus listas ya confirmadas en público, ellos se lo buscaron, porque conocieron la sentencia desde noviembre de 2011 y ningún partido tenía en ese momento ninguna candidatura. No pueden afirmar, como nos dijeron en su momento, que no entendíamos el gran problema en que los estábamos metiendo. Los que no entendieron fueron ellos, que conocieron la sentencia antes de iniciarse los procedimientos de selección de candidatos. Nosotras no peleamos contra los hombres para que se les quitaran sus candidaturas; peleamos para que se cumpliera la ley.

Por otro lado, en lo que respecta al Instituto Federal Electoral, su reacción fue similar a la de los partidos: que “no entendía la sentencia”.

El Tribunal respondió su solicitud de aclaración de sentencia de la mejor manera: “Léanla”. Entonces tres partidos, el PVEM, el PAN y el PRI, se dirigieron por escrito al director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE para que les dijera qué entendía él por la sentencia. El director les respondió también por escrito lo que los partidos querían: que la sentencia podía no cumplirse, conforme al segundo párrafo del artículo 219 del Cofipe.

No quiero hablar mal o bien de ese director, simplemente, quizá no advirtió que las mujeres que estábamos ahí teníamos alguna relación con los partidos y con sus órganos de dirección, y que nos cayó en la mano uno de sus oficios, por cierto uno en que decía que actuaba por acuerdo del doctor Leonardo Valdés, presidente del Consejo General del IFE. Con la copia de ese oficio en las manos, dirigido al PAN, le pedimos al consejero presidente del Instituto que nos diera una cita, sin anticiparle el asunto que abordaríamos.

Acudimos a esa cita el grupo de Mujeres en Plural, de varios partidos y sin partido.

Al iniciarse la reunión tomé la palabra: “Señor consejero presidente, traemos un asunto muy delicado. Tenemos esta copia de un oficio que dice que, a nombre de usted, se le informa al PAN de que la interpretación de la sentencia del Tribunal Electoral es que se pueden hacer excepciones. Le preguntamos: ¿el director firmante puede resolver sin acuerdo del Consejo General? Desde una perspectiva legal, quizás esto obligue a que sea destituido. Pero no venimos a pedir la destitución de un director, es lo que menos nos importa, queremos que se respete la sentencia del Tribunal”.

En la reunión estaba presente el citado director ejecutivo. Es fácil imaginar su expresión. Al tomar la palabra, mencionó que había otros oficios en igual sentido, dirigidos al PVEM y al PRI, pero que el asunto aún estaba pendiente de una resolución final.

Acto seguido, le comunicamos al doctor Valdés que haríamos valer nuevos recursos ante el TEPJF. Ahí terminó la reunión, que para nosotras fue muy importante, y para ellos, también.

En un clima de mutuo respeto, expusimos nuestros argumentos, ellos los suyos, y decidimos interponer en la Sala Superior lo que se llama un recurso de "inejecución de sentencia". Lo hicimos al día siguiente; lo firmó la senadora Moreno.

Luego tuvimos una reunión con todos los consejeros. Siempre solicitamos reuniones a puerta cerrada; decidimos no litigar nuestra causa en la prensa porque sabíamos que eso irritaría todavía más a los dirigentes de los partidos y porque queríamos ganar una causa, no las ocho columnas. Lo que sí hicimos, que me parece muy interesante, fue usar la Red de Mujeres en Plural: avisar, avisar y avisar. De este modo, cuando llegábamos a una reunión, les decíamos: "Señores, habrán notado que no estamos en los medios, sino en uno solo que va por arriba y se llama la red. En la red, todas las mujeres están informadas de lo que estamos haciendo en este momento y les transmitiremos de inmediato el resultado de esta reunión".

En aquella conversación con los consejeros electorales, el doctor Sergio García Ramírez, una vez escuchado nuestro alegato, se puso de pie aplaudiendo: "Es el mejor alegato que he oído en mi vida".

Vienen al caso dos anécdotas. Una, cuando nos llegó una notificación del Tribunal y había que contestar antes de las 12 de la noche del 31 de diciembre de 2011. Yo estaba en Cancún con mi marido, Clara Scherer estaba con el suyo en Holbox, Ángeles Moreno estaba en el Distrito Federal; sin embargo, todas estábamos conectadas en red. Pues bien, nos llega la notificación que debemos responder en ese mismo día y, aunque ya teníamos la respuesta preparada porque estábamos claros de que eso podía suceder, había que entregar en persona el oficio de

respuesta. Era 31 de diciembre. Entonces, estando unos en Cancún, otros en Los Cabos, otras no sé dónde, Clara actuó, otra vez.

Contactó a Martha Tagle, quien sí estaba en el Distrito Federal. De inmediato ofreció hacerse cargo de la entrega y le dijo a Clara: “Que firme la senadora y yo llevo el oficio”.

Ángeles firmó y Martha corrió al Tribunal. Llegó y no abrió nadie; tocó y tocó hasta que salió un policía.

–Vengo a dejar un documento.

–No hay nadie.

–¡Ahhh! ¿No hay nadie? Entonces usted me firma de recibido.

–Yo no puedo firmar de recibido.

–Pues me va a dar su nombre y firmar aquí que no me puede recibir el documento. Este es el órgano de justicia electoral, tiene que estar abierto todos los días y a todas horas, porque durante el proceso electoral todos los días y todas las horas son hábiles.

–Señorita vea la hora, hoy es noche de Año Nuevo.

Imagino la cara de Martha porque el policía cambió de actitud y le dijo: “Espéreme tantito, voy a llamar por teléfono”.

En unos minutos apareció un empleado a quien Martha le entregó por la reja el oficio y que puso firma de recibido. Eran más de las 11 de la noche del último día de aquel año. Martha Tagle, feliz, nos avisó: “Misión cumplida”.

Clara fue la articuladora del mecanismo de conexión. Ella se hizo cargo de que los grupos siempre fueran plurales y siempre de primer nivel. Las compañeras de Mujeres en Plural respondieron y actuaron de una forma excelente; era obvio que no todas las del primer grupo podrían asistir a cada una de las reuniones, de algunas de las cuales nos enterábamos con muy poca anticipación.

Mi estrategia sin Clara no hubiera podido tener éxito, porque toda estrategia requiere a quien la opere con eficacia, como lo hizo ella. Ángeles Moreno, una mujer de toda la vida en la política, convencidísima de la causa como lo estuvo y dispuesta a jugársela con todo, hizo el papel imprescindible de hilo conductor y, muy destacadamente también, de interlocutora. Ella firmó los recursos, solicitudes y todo tipo de documentos oficiales para que nuestra red estuviera informada por derecho propio y, por tanto, en capacidad de responder a tiempo y de forma consistente. Jorge Alcocer llevaba el seguimiento del juicio y de todos los procedimientos, elaboraba los argumentos y contra-argumentos como debía ser para mantener la consistencia del caso.

La segunda anécdota se refiere al momento en que, ya con la sentencia emitida el 30 de noviembre de 2011, se llevó a cabo una sesión del Consejo Nacional del PRI, presidida por mi amigo Enrique Jackson. Cuando se estaba leyendo la orden del día, me puse de pie y levanté la mano para pedir la palabra. El presidente de la mesa me dijo que esperara porque aún no se había aprobado la orden del día. “De eso se trata mi propuesta, señor presidente”, le respondí.

Entonces, para seguir la regla, Jackson solicitó que se verificara mi pertenencia al Consejo y me concedió la palabra. Expresé con el micrófono en la mano: “Advierto que en la orden del día no se ha incorporado un punto trascendente y del mayor interés de la militancia: la reciente sentencia del Tribunal Electoral que obliga a los partidos a que sus listas de candidatos por lo menos contengan 40 por ciento de mujeres tanto

propietarias como suplentes, lo mismo las listas para representación por mayoría como las plurinominales, además de que toda candidata propietaria deberá llevar a una mujer como suplente, para evitar la penosa repetición del fenómeno denominado *las Juanitas*”.

Mi moción era que se incluyera el asunto en la discusión, aunque mi solicitud en voz alta lo hacía innecesario, pues con mi participación la Asamblea se estaba enterando de la existencia de la sentencia.

A la salida de la sesión del Consejo Nacional del PRI, muchísimas mujeres se me acercaron para preguntar detalles, que si les podía dar copia de la sentencia, que si no creía yo que la echarían para atrás los partidos, que si no lograrían encontrar como tantas otras veces la forma de darle la vuelta a la cuota.

Yo iba preparada, Clara había subido la sentencia a la red, de forma que bastó con darles la dirección electrónica para que en ese mismo día se corriera la voz a toda velocidad, y con ello se dio pie a la realización de sesiones, reuniones y folletos de toda mujer que quiso hacerlo. La sentencia fue una herramienta de uso político que la red puso al alcance de todo el mundo. Clara y Flor hicieron una síntesis mínima para facilitar la lectura de las más de sesenta fojas que la componen.

El resultado se conoce. Los partidos cumplieron, aunque muy a su pesar, como dijo uno de los representantes ante el Consejo General del IFE, quien reconoció en sesión de ese Consejo que todavía un día antes su partido había peleado por revertir la sentencia.

Parece increíble, pero a pesar de todo varios partidos repitieron su intento de llevar *Juanitas* al Congreso. Lo advertimos al ver las listas. Ni tardas ni perezosas acudimos de nuevo ante el Tribunal, ahora de forma no oficial, para comentar con los magistrados que esperaran nuestros recursos en cuanto se resolvieran las elecciones.

No hubo necesidad. Los resultados en los estados aludidos impidieron por sí mismos que llegaran quienes esperaban que las mujeres propietarias ganaran las elecciones de mayoría, y al “sobrar” su asiento en el Senado, se lo cedieran por ascenso natural al ser los siguientes en la lista.

Algunos amigos me han dicho que fui castigada por mi participación en este proyecto; sin embargo, no tomé parte en esta causa para tener una candidatura, lo que por cierto me habría encantado. La hubiera tenido o no, pero por otras razones. No la tuve. Así es la vida.

Por mi papel en este asunto recibí muchos mensajes, de algunos de los cuales prefiero no acordarme. Puedo decir que coadyuvé para generar un cambio muy importante y que ese cambio no fue del agrado de muchos. Así es la política y así son las oportunidades que ofrece la vida para actuar o para hacerse a un lado. Estoy contenta con lo que hicimos y el resultado me parece trascendental; ojalá crezca y que nos suceda como a las nórdicas, que avancemos poco a poco hasta que la sociedad política se acostumbre a que su Congreso sea como su sociedad, mitad y mitad. Pero ya lo dije: poco a poco.

Con esta batalla sembramos dos lecciones. Una es sencilla de decir y de difícil manufactura: las cosas se pueden hacer, las mujeres pueden alcanzar sus objetivos si tienen claro lo que quieren, no sólo sus ideales, sino lo viable, lo posible, algo concreto. Si están dispuestas a construir una estrategia donde el protagonismo personal se ponga a un lado y haya cabida para muchas medallas de honor, donde se hagan las cosas profesionalmente. En el origen del proyecto el equipo lo integramos cuatro mujeres y un hombre. A Clara Scherer le gusta decir que éramos las “Mujeres en plural y un hombre en singular”.

En este caso funcionó muy bien no hacer ruido, no atacar en los medios, no acometer a gritos y sombrerozcos; sobre todo, que nuestro caso lo guiaran profesionales de la justicia electoral, oficio que no se impro-

visa. Jorge Alcocer y su equipo nunca han perdido un caso ante el Tribunal. Cada miembro del equipo hizo lo que mejor sabe hacer para complementar capacidades, no duplicar y ser políticamente productivos.

La otra lección es que no se necesita un ejército para mover al mundo, sino utilizar el conocimiento y los instrumentos adecuados. No nos hizo falta dinero salvo en una ocasión, en que decidimos publicar un desplegado. Ante la pregunta que planteaban públicamente los partidos, sobre dónde encontrarían a las mujeres para cumplir con la cuota del 40 por ciento, les desplegamos media plana en un periódico nacional que decía que, a modo de contribución, las Mujeres en Plural les aportábamos los primeros mil nombres. Esa lista la hicimos entre cinco o seis de nosotras de un día para otro, con el propósito de incluir a mujeres de todos los partidos y de todos los estados, que hubieran sido rectoras de universidades o directoras de empresas, juezas, maestras, dirigentes o presidentas municipales, senadoras o escritoras. Se llamó "Las primeras mil". El desplegado lo pagó SUMA, la organización que bien dirige Patricia Mercado.

Las mujeres que hoy están en el Congreso tienen la oportunidad de ir adelante, porque hay tareas legislativas que se deben realizar a tiempo; por ejemplo, llevar la sustancia de la sentencia del TEPJF a la ley, porque no sabemos si en 2015 tengamos de nuevo el mismo problema. La interpretación de la sentencia debe ir al Cofipe.

Las legisladoras han presentado diversas iniciativas; ahora hay que pensar en cómo aprobarlas y, además, hay que aprobarlas. Creo que eso solamente se puede lograr con una propuesta pluripartidista que evite que el avance de las mujeres se atribuya a una sola fuerza política.

Hay un trabajo por delante, ahora quedan menos de veinte meses para que la ley incorpore la cuota de 40 por ciento antes de octubre de 2014, cuando se iniciará el proceso electoral federal.

Por otro lado, hay mucho que hacer en los estados. Mucho es un decir: se tiene que hacer todo. Si en el ámbito federal el cambio es difícil, en el estatal es una lucha en condiciones muy riesgosas. En los estados hay un jefe, ese jefe te conoce y sabe dónde vives, en qué escuela educas a tus hijos y de qué vive tu familia. Las mujeres que han intentado luchar por sus derechos políticos han recibido todo tipo de propuestas para no hacerlo, por la buena y por la mala; han recibido amenazas, están castigadas, hay una presión brutal sobre ellas en las entidades federativas.

Recientemente, en un estado con elecciones locales no nos fue posible encontrar a una sola mujer que estuviera dispuesta a firmar los recursos. Otra mujer me dijo que la firma de la demanda le significaría el cierre del negocio familiar. No estoy exagerando. Así están las cosas.

Ante esta realidad en los estados habría que pensar una estrategia diferente de la que llevamos a cabo en lo federal.

Hay que pensar.

Las mujeres aún no gozan de una ciudadanía completa

Ricardo Bucio Mújica*

La mujer tiene que ganar todos los días el mismo terreno en una lucha que no puede tener tregua. No basta con que haya demostrado su capacidad, tiene que recordarlo constantemente a quienes la rodean.

Amalia de Castillo Ledón

El acceso de la mujer al poder político es un hecho reciente en la historia de México. Sólo a partir del último cuarto del siglo XX las mujeres comenzaron de manera paulatina a ocupar gubernaturas y secretarías de Estado.

En nuestro país, los logros y avances en materia de participación y representación política¹ no han alcanzado ni beneficiado de forma equitativa a todas las mujeres mexicanas, en el ejercicio y disfrute efectivo de sus derechos. El ámbito político-electoral no escapa de la exclusión sistemática de mujeres y de grupos de mujeres que enfrentan aún situaciones de desventaja y desigualdad.

Los derechos políticos de las mujeres indígenas y de las mujeres afrodescendientes, por ejemplo, siguen siendo no respetados; ellas son marginadas y hasta pueden ser objeto de discriminación múltiple, en virtud de que muchas de ellas son, al mismo tiempo, trabajadoras del hogar, personas con discapacidad, adultas mayores, lesbianas o mujeres

* Presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

¹ En sus recomendaciones para México, tras el sustento en 2012 de su informe sobre el tema, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) reconoció como avance las modificaciones realizadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, que introdujo un sistema de cupos de género para registrar a los candidatos en una proporción de 40-60, así como el hecho de que en 2012 haya aumentado el número de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional.

transgénero. Es decir, las mujeres no son discriminadas de la misma manera. La desigualdad en el acceso de los derechos políticos de las mujeres no acontece del mismo modo para ellas.

Así, “si bien es cierto que ha habido una ampliación en su reconocimiento, en especial del derecho a votar, también lo es que aún quedan rezagos en lo que respecta al derecho a ser votado” (Conapred y CIDE, 2012). En muchas ocasiones, “el ejercicio del voto de las mujeres se considera como un cumplimiento de sus derechos políticos y en la práctica, el ejercicio de la igualdad política para las mujeres se limita al derecho al voto y no incluye el derecho a la representación en igualdad” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).²

El Comité de la CEDAW, que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ha indicado que hay obstáculos para lograr que las mujeres participen en la vida política en el ámbito federal, en igualdad con los hombres, observando que “le preocupan las lagunas existentes en los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, ya que podrían ocasionar el incumplimiento del sistema de cupos de género establecido para propiciar la inscripción de candidatos en una proporción de 40:60, y el hecho de que ese sistema no se haya incorporado aún en la legislación electoral de todos los Estados”.³

Actualmente, existen marcos y medidas legales, políticas e institucionales para promover los derechos humanos y la no discriminación de las mujeres en el país.⁴ Sin embargo, son insuficientes, porque las

² Esta cita proviene de una audiencia sobre participación política de las mujeres con expertas ante la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

³ Los mayores avances en términos de igualdad de género en la representación política se dan en el ámbito federal. En los ámbitos estatal y municipal los resultados son mucho menos alentadores.

⁴ En 2003, el IFE aprobó un acuerdo que obliga a todas y todos los funcionarios del servicio profesional, así como a las y los consejeros locales y distritales a procurar la erradicación de aquellas condiciones que provoquen discriminación. Además, se ordenó facilitar el acceso y la circulación de las personas con discapacidad visual, evitando la presencia de

distintas situaciones de exclusión y discriminación que continúan enfrentando exigen que el Estado mexicano desarrolle políticas públicas inclusivas para hacer realidad de manera integral el respeto a los derechos humanos de todas las mujeres, incluido el de la igualdad y no discriminación.

La mujer sigue teniendo que negociar el grado de exclusión. Como reconoce la investigadora y escritora Sara Sefchovich, “es así porque la participación de la mujer no es integral a la estructura social, política, cultural y mental de la sociedad mexicana”⁵ y considera que ha sido lento el proceso de incorporación de la mujer a la vida pública.

Aunque las mujeres constituyen más de la mitad de la población –con 57.5 millones, que representa el 51.2%–,⁶ la brecha de equidad entre mujeres y hombres es muy amplia todavía. La discriminación que padecen por el simple hecho de ser *mujeres* ocasiona múltiples violaciones a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

I. Discriminación sistemática hacia las mujeres indígenas: no representadas

Las leyes mexicanas y los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda ciudadana y ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, a elegir y ser elegida/o, y a tener acceso a las funciones públicas, en condiciones de igualdad, dentro de los procesos y marcos legales de elecciones libres, auténticas y periódicas.

obstáculos naturales o de mobiliario, y que las y los funcionarios de casilla procuren todas las facilidades necesarias para que ellas puedan acudir acompañadas de perro-guía y puedan transitar libremente dentro de las casillas.

⁵ Sara Sefchovich (2011), *¿Son mejores las mujeres?*, México, Paidós, p. 205.

⁶ En México, suman un total de 112 millones 336 mil 538 habitantes (Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI). El electorado en 2012 estuvo conformado por 40 millones 638 mil 772 mujeres y por 37 millones 706 mil 673 hombres.

No obstante, hay grupos como el de las mujeres indígenas, cuyos derechos políticos siguen siendo vulnerados sistemáticamente. Permanecen excluidas, discriminadas y olvidadas, sin poder ejercer una real participación ni una efectiva representación política. En relación con este aspecto, el Comité de la CEDAW también manifiesta su preocupación por “el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del Estado Parte”.⁷

Las mujeres indígenas ocupan pocos puestos de elección popular, y para ser el 3% de la población nacional, tienen baja representación y relevancia electoral (Cámara de Diputados, LXI Legislatura, CESOP, marzo, 2012).

En ocasiones, los usos y costumbres hacen que las mujeres sean excluidas de la elección de autoridades o que parte de la población deba someter su voluntad a lo que líderes o caciques imponen.⁸ Sin embargo, cada vez hay más mujeres indígenas que se atreven a participar⁹ y dan la pelea.¹⁰ “Invisibilizadas como sujeto, las mujeres indígenas emergen conscientes y organizadas en los últimos 10 años. Los cambios operados por ellas son notables, y muchas ocupan hoy puestos de liderazgo en sus pueblos o en los espacios del movimiento, dando voz a las preocupaciones de las otras” (Massolo, 2006).

⁷ La representación de los pueblos indígenas en las cámaras, por ejemplo, es casi nula, lo cual hace que los intereses particulares de las comunidades indígenas en lo que tiene que ver con la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente y el trabajo, entre otros aspectos, no sean revisados desde esa perspectiva cultural.

⁸ Los usos y costumbres les asignan a las mujeres –y a los hombres– papeles específicos desde los cuales van a participar en la organización social de sus comunidades. No obstante, se trata de un sistema normativo de vida que hace que las mujeres ocupen un lugar subordinado en relación con los hombres de la comunidad.

⁹ En la participación política de las mujeres indígenas, destaca su papel de dirigentes de sus pueblos, en cargos de representación o de mando al interior de la organización político-militar (Massolo, 2006).

¹⁰ En Chiapas, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en 1994, reforzó el deseo de muchas mujeres por participar más activamente en la vida pública. “El hecho de que los medios de comunicación hicieran llegar a todas partes la figura de la subcomandante Ramona impactó fuertemente a las indígenas de los Altos de Chiapas, y –como dicen– ‘les dio valor y fue un ejemplo para luchar por sus derechos elementales’” (Massolo, 2006).

Conviene recordar el caso de Eufrosina Cruz Mendoza, indígena zapoteca, licenciada en contaduría pública, quien coloca en alto la lucha de las mujeres indígenas que reclaman el derecho a participar en la vida política. Fue electa diputada local plurinominal en el Congreso de Oaxaca para el periodo 2010-2013. Como presidenta de la mesa directiva realizó su mayor esfuerzo para que las mujeres no sean discriminadas por su sexo, sino apreciadas como fuerza económica, política y social.

Eufrosina Cruz vivió una injusticia. En 2007 contendió para presidenta municipal de Santa María Quiévolani, Oaxaca. Con el absurdo argumento de que era “mujer” y “profesionista”, los caciques anularon la elección. Cruz acudió a los instrumentos legales para defenderse. Sin embargo, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca y el Congreso del estado le respondieron que como en el catálogo de usos y costumbres no existía la palabra “mujer”, no tenía derecho de apelación.

Desde entonces, Eufrosina ha luchado por denunciar ese atropello y por crear conciencia del respeto y reconocimiento a los derechos de las mujeres de las comunidades indígenas de Oaxaca y del resto del país. “Mi palabra y mi nombre han viajado hasta lugares de México y del mundo donde Quiévolani se ha vuelto una referencia para expresar la lucha de las mujeres indígenas por sus derechos humanos políticos [...] Quisiera que las niñas y las mujeres de mi pueblo y las de todos los pueblos indígenas de Oaxaca y de México pudieran conocer este mundo en el que es posible romper el silencio y disipar la oscuridad”.¹¹

Por otra parte, el resultado de un análisis exploratorio realizado por el Centro para el Desarrollo Democrático del IFE (2012)¹² señala que en comparación con los demás distritos electorales del país, los habitantes de los distritos indígenas ejercerían *menos* sus derechos sociales y *más*

¹¹ Conapred (2012), *Género y democracia*, Conapred, p. 32.

¹² Se trata de un análisis exploratorio sobre el ejercicio de derechos básicos en los distritos electorales.

sus derechos políticos.¹³ Aunque en la mayoría de los distritos indígenas predomina la combinación de bajo grado de ejercicio de derechos de educación y salud, y alto grado de participación electoral, también existen marcadas diferencias regionales que atraviesan las divisiones de las entidades federativas.¹⁴

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha observado la persistencia de obstáculos en el ejercicio igualitario de los derechos políticos por parte de las ciudadanas indígenas, incluido su derecho a votar en las elecciones. Entre tales obstáculos figuran la falta de documentación de las mujeres y el hecho de vivir en áreas rurales. A las mujeres indígenas, pobres y marginadas, las afectan también “las barreras geográficas, como las largas distancias respecto del lugar de votación y el acceso al lugar donde se ubican las urnas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, p. 49).

Por si fuera poco, la pobreza y las barreras de información constituyen obstáculos adicionales para que las mujeres indígenas ejerzan sus derechos electorales.

Uno de los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas, es la desinformación general y el desconocimiento de sus derechos, que hacen mucho más dificultosos y largos los procesos de gestión, la consolidación de sus organizaciones, y la claridad de sus demandas. La falta de elementos para una

¹³ El análisis distinguió tres tipos de distritos indígenas: 1) *Ambivalente*, que combina bajos niveles de ejercicio de derechos sociales con alta participación electoral, pero también alto porcentaje de votos nulos. Incluye tanto los distritos de Chiapas y las regiones formadas por Zongolica (Veracruz), Ajalpan (Puebla) y Teotitlán (Oaxaca), como los de Tantoyuca y Papanla (Veracruz), y Huauchinango y Zacapoaxtla (Puebla). 2) *Deficitario*, todos los indicadores de ejercicio de derechos sociales y políticos (educación, salud, voto) son bajos y hay un alto porcentaje de voto nulo. Comprende a Tlapa (Guerrero), Tlacolula, Tlaxiaco, Pinotepa y Miahuatlán (Oaxaca). 3) *Integral*, cuyos indicadores muestran un ejercicio medio de derechos sociales y alta participación electoral, con un porcentaje de voto nulo también medio. Aquí pertenecen los distritos de Yucatán.

¹⁴ En México existen 62 grupos étnicos, 20 mil localidades con población hablante de lengua indígena y 803 municipios son reconocidos indígenas, con base en el criterio de la presencia de 70% y más de población indígena que puede hablar la misma o distinta lengua dentro de un mismo territorio municipal (Massolo, 2006).

participación informada y segura, es resultado de una construcción cultural del género que margina a las mujeres del acceso a la educación, la decisión y la expresión; todos estos elementos son, a su vez, manifestaciones de mecanismos de reclusión y exclusión (Massolo, 2006).

El analfabetismo, por ejemplo, es un gran limitante para comprender el lenguaje y la actuación de los sistemas políticos. Así como el desconocimiento de los derechos humanos de las mujeres es otra barrera, en virtud de que ellas, muchas veces, “reciben menos información que los hombres sobre los candidatos y sobre los programas de los partidos políticos y los procedimientos de voto, información que los gobiernos y los partidos políticos no han sabido proporcionar” (ONU, 1997; citado en CIDH, 2011, p. 49).

En el fondo de este contexto yacen los estereotipos de género y prevalecen los usos y costumbres discriminatorios que disuaden a las mujeres de votar. El Estado mexicano es consciente de esto al haber registrado que “en municipios con alto porcentaje de población indígena, el derecho consuetudinario de usos y costumbres impide que las mujeres ocupen cargos de representación popular”. Como le sucedió a Eufrosina Cruz.

II. El creciente interés de las mujeres en la participación política

En los últimos años se ha elevado el interés de las mujeres en participar activamente en los procesos electorales, siendo mayor que el de los hombres. De allí que “la creciente participación de las mujeres en la vida pública, el empleo y en la política en general haya contribuido a despertar mayor interés en ellas por los asuntos de interés público y nacional” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, 2009, p. 36) (CIDH, 2011).

Según el “Estudio muestral de la participación ciudadana en las elecciones federales 2009” (IFE, 2010), las mujeres participaron más que los hombres. Las 40.1 millones de ciudadanas registradas representaban el 51.8% de ciudadanos inscritos en la lista nominal en las elecciones de 2009, en las que votaron 34.1 millones de ciudadanos, de los cuales 19 millones eran mujeres, cifra que representó 24.5% de las mujeres inscritas en la lista nominal. Sólo votaron 15.1 millones de hombres. Del total de ciudadanos que sufragaron en 2009, 55.7% eran mujeres y 44.3% hombres. Al comparar la proporción de mujeres de la lista nominal (51.8%) y el porcentaje de aquéllas que efectivamente votaron (55.7%), la cifra es mayor en 4%. Esta tasa significa que ha crecido la participación de las mujeres respecto a 2003, cuya diferencia fue 2.0%.

La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010 (Conapred e Inmujeres, 2012) señala que las mujeres tienen autonomía real mayoritariamente respecto a su participación política, ya que 72.5% de las *adultas de 30 a 59 años*, 70.4% de las *jóvenes de 18 a 29 años* y 68.7% de las *adultas mayores* manifestaron que ellas deciden por quién votar. No obstante, entre 6.3 y 8.7% de las mujeres aún *piden permiso para decidir su voto* a su esposo, su pareja o a algún familiar. Este porcentaje es aún mayor entre las *mujeres que hablan una lengua indígena*, pues 15.8% piden permiso para decidir por quién votar, mientras que en aquéllas que no la hablan el porcentaje es menor (7.1%).¹⁵

Pese a todo lo antes dicho, la participación política de las mujeres aún no es igualitaria ni se explaya a todas las esferas públicas. “A pesar del reconocimiento legal de los derechos electorales de las mujeres,

¹⁵ En algunas zonas, la subordinación de la mujer indígena se manifiesta incluso a la hora de emitir su voto. “En muchos municipios rurales, son los hombres quienes guardan los documentos de sus esposas. En cuanto la mujer recibe su credencial de elector, el hombre la guarda en su bolsillo. El día de los comicios van juntos a votar; el jefe de familia muestra ambas credenciales a los funcionarios electorales, y éstos le entregan las dos boletas. El hombre las llena y las deposita en la urna” (Massolo, 2006).

el progreso en la representación política en los cargos públicos ha sido lento" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).¹⁶

De igual modo, durante la última década, ha sido lento y excepcional el acceso de las mujeres a cargos presidenciales, ministeriales y otros puestos de dirección nacional (*Ibid.*).¹⁷

Las mujeres con cargos legislativos y ejecutivos siguen siendo minoría.¹⁸ El Sistema de Indicadores de Género en 2011 del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) da cuenta que en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión había 23.4% senadoras y 27.8% diputadas federales. Y sólo 15.8% de las secretarías de Estado las encabezaba una mujer, 5.3% fueron presidentas municipales (a julio de 2010), 25.8% síndicas, 18.2% ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 22.4% diputadas locales, y 37.5% regidoras.

Estos datos evidencian que en los espacios de decisión en el ámbito público persiste la histórica brecha de género. Las rígidas estructuras sociales, culturales y políticas han limitado y segregado la participación de las mujeres en los asuntos públicos, en los cuales sigue predominando la falsa creencia de la superioridad masculina y la equívoca asignación de género que continúa generando exclusiones y discriminaciones de amplios grupos poblacionales.

Para Olga Sánchez Cordero, ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico

¹⁶ En la región, Brasil y Cuba destacan como los primeros países en tener mujeres electas en los Congresos.

¹⁷ Hasta la actualidad, apenas seis mujeres han sido presidentas de los tres principales partidos políticos mexicanos: cuatro del PRI y dos del PRD.

¹⁸ Se observa que el número de mujeres elegidas suele ser menor que el número de candidatas.

para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, de manera que se debe procurar la igualdad jurídica, es decir, el derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato de quienes se ubican en situación similar de hecho. Esto cobra relevancia en materia político-electoral, donde las y los ciudadanos mexicanos, con independencia de su sexo se encuentran en el mismo plano de igualdad para acceder a un cargo de elección popular.¹⁹

III. Resistencias de los partidos políticos a las cuotas y a la paridad de género

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979) exhorta a los Estados Parte a buscar activamente la eliminación de la discriminación en la participación política de las mujeres, a través de medidas legales y temporales especiales y de acciones afirmativas. Ejemplo de ello son las *cuotas de género*, que obligan a los partidos políticos a “garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular”, como lo establece la ley electoral vigente en nuestro país.

Amalia de Castillo Ledón fue artífice de la reforma constitucional que estableció en México el voto femenino. Vinculada estrechamente con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Alianza de Mujeres de México, encabezada por De Castillo Ledón, respaldó políticamente la reforma constitucional que en 1953 el presidente Adolfo Ruiz Cortines presentó al Congreso y que reconoció el derecho de las mujeres a sufragar, lo cual amplió significativamente el universo electoral mexicano.

Una vez consolidado el voto femenino, había un asunto pendiente: las mujeres podían ejercer el sufragio pero no existían las plataformas

¹⁹ Conapred (2012), *Género y democracia*, op. cit., pp. 118-119.

ni las estructuras necesarias para promover la participación de ellas en la esfera política del país. Fue durante las últimas décadas del siglo XX que el tema de la representación femenina llegó a los parlamentos. Esto derivó en la creación de un sistema de cuotas para lograr su acceso a los organismos representativos.

Los partidos políticos están obligados a respetar un tope porcentual de candidaturas propietarias para personas de un mismo sexo. No obstante, aún hay obstáculos que vencer: las cuotas de género no han sido implementadas a cabalidad y siguen habiendo obstáculos que impiden o limitan la efectiva participación de más ciudadanas en cargos de representación, dentro y fuera de las esferas públicas, incluidos los partidos políticos. Por ejemplo, la representación política de cuotas de las mujeres indígenas y de las mujeres afrodescendientes es bastante limitada o inexistente. Sin embargo, en términos generales, los partidos pueden diferenciarse en la práctica por el número de mujeres que incluyen en sus listas, por las posiciones en las que las ubican y por la cifra de las candidatas que son elegidas por tal o cual partido.

Actualmente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) precisa que, entre otras obligaciones, los partidos políticos deben “garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular” (artículo 38), así como promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política del país (artículo 218).²⁰

En sus principios, estatutos y programas, los partidos se dicen comprometidos con la igualdad de género y los derechos humanos de las

²⁰ La reforma electoral de 2007 incrementó la cuota mínima de 30 hasta “al menos el 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad” (Cofipe, 2007, art. 219). Las listas plurinominales debían incluir al menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos (art. 220). A la par, se mantuvo la posibilidad de excepción toda vez que quedan libres de la cuota de género “las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido” (art. 219).

mujeres. A través de la aplicación de las *cuotas de género* –ejercidas no sin resistencias²¹ y casi de manera obligatoria por parte de los partidos políticos–,²² en las elecciones de 2012 se logró un pequeño avance para combatir las persistentes brechas de género existentes.²³

De acuerdo con el Instituto Federal Electoral (IFE), por primera vez en la historia de la conformación legislativa federal en México, las mujeres ocupan un porcentaje mayor a 30% en ambas cámaras, resultado de las determinaciones tomadas por las autoridades electorales federales, tanto administrativas como jurisdiccionales, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012. Según el IFE, en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión participan 36% de mujeres (36.8% en la Cámara de Diputados y 32.8% en la de Senadores). Se avanzó de 26.9% de la legislatura anterior a 36% de la actual. Antes existía una proporción de tres hombres por cada mujer, y, en la actual legislatura, la proporción es de dos hombres por cada mujer. Aumentó en 32.4% la participación de las diputadas (de 139 a 184 diputadas). En la Cámara de Senadores, la participación de las mujeres era de 23.4% en la LXI Legislatura, pero en la presente subió a 40% (30 a 42 senadoras). La proporción actual es de dos senadores por cada senadora, cuando anteriormente era de tres hombres por cada mujer.

²¹ Pese a existir cierta renuencia de los líderes partidistas para permitir que una mujer se postule como candidata para un distrito de mayoría relativa, las cuotas han permitido a más mujeres buscar ganar una curul en el Congreso.

²² Por lo general, los partidos políticos, y no los/as votantes, son quienes controlan de manera más inmediata el acceso a las candidaturas; es otra de las restricciones que hacen parte del diseño constitucional de las democracias. No obstante, está la crítica vigente de que las cuotas de género, en algunos casos, existen para proteger los intereses de grupos particulares al interior de los partidos (mujeres políticas y lideresas del partido), y no representan los intereses de las mujeres mexicanas.

²³ “[...] los resultados del proceso electoral federal de 2009 indican que el efecto de las reformas a las cuotas de género fue mixto. Por un lado, la reforma del COFIPE que incrementó la cuota de género de 30 a 40% produjo un aumento notable en la proporción de candidatas (de 35% en 2006 a 38.9% en 2009). Este aumento fue observado sobre todo en las candidaturas por el principio de representación proporcional, mismas que pasaron de 42.6% en 2006 a 48.6% en 2009, mientras que las candidaturas de mayoría relativa sólo aumentaron de 30 a 31.3 por ciento” (Aparicio, 2009).

En este mismo proceso electoral hicieron obligatorio el gasto de 2% del presupuesto ordinario de los partidos políticos para impulsar la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. A la par, subrayan que 49.2% de los espacios en los consejos locales del IFE están ocupados por consejeras electorales; 79 millones 454 mil 802 de ciudadanas y ciudadanos mexicanos ejercieron su derecho al sufragio; 572 mil 528 se desempeñaron como funcionarias y funcionarios de casilla; y 21 mil 114 fueron observadoras y observadores electorales.

Las cuotas de género en materia electoral constituyen una herramienta con la cual se puede alcanzar, en cierto sentido, la equidad de género en lo que se refiere a los derechos político-electorales. Desde la óptica de la ministra Sánchez Cordero, “con ellas se pueden romper los llamados ‘techos de cristal’, frenos invisibles pero perceptibles que impiden al género femenino continuar en el ascenso a puestos de la vida política del país; sin embargo [...] en la democracia es la de fórmula de 50/50 con la que se obtiene una equidad de género real”.²⁴

IV. El reto de la paridad frente a la subrepresentación política-electoral de las mujeres

Con varios avances de por medio, persiste el desafío de derribar las jerarquías de género, que superponen prejuicios de *lo masculino* sobre *lo femenino*, para romper de una vez por todas con las rígidas estructuras sociales, culturales y políticas que aún generan distintas formas de segregación y exclusión de personas y grupos sociales, sobre todo de aquellos que viven en situaciones de vulnerabilidad y que a diario sufren por múltiples y superpuestas formas de discriminación, como la nula o escasa participación y la amplia subrepresentación política de las mujeres indígenas.

²⁴ Conapred (2012), *Género y democracia*, op. cit., p. 120.

La misoginia sigue siendo la cuestión que impera para diferenciar la ciudadanía política. Resulta emblemático el caso de *las Juanitas* en la Cámara de Diputados: mujeres que fueron nominadas formalmente para ganar una elección y que luego renunciaron para que sus suplentes varones ocuparan los escaños logrados. Sin duda, las cuotas de género inscritas en la legislación electoral y su reciente actualización, que ya cerró la puerta para que no se repita el fenómeno denominado de *las Juanitas*, han hecho que la representación legislativa mejore desde la perspectiva de la igualdad de género. Sin embargo, en el ámbito de los cabildos municipales y también de ciertos congresos locales, el avance a este respecto todavía es insuficiente. También lo es la participación de las mujeres en los altos mandos de gobierno donde, mayoritariamente, los varones llevan ventaja.

Tal como hoy existen las *cuotas de género*, no son suficientes.²⁵ La legislación en esta materia aún no garantiza un número equilibrado de representantes legislativas. La paridad es el principal reto, pues persiste la subrepresentatividad de las mujeres en la política.²⁶ Ello implica la necesidad de incluir más plenamente a las mujeres –y a otros grupos minoritarios aún subrepresentados–²⁷ entre quienes ocupan diferentes cargos de elección popular en México.²⁸ Actualmente, como opera el sistema electoral, la posibilidad de incluirlas está minada y es una subrepresentación legislativa de las minorías, por ejemplo, las mujeres, a

²⁵ La misoginia sigue siendo un prejuicio que impera para desigualar la ciudadanía política. El caso de *las Juanitas* da cuenta de ello.

²⁶ Desde 2003, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha recomendado extender la obligatoriedad de la paridad en la integración de los órganos electorales, desde los funcionarios y funcionarias de casillas, hasta la conformación del Tribunal Electoral Federal.

²⁷ Las personas con discapacidad también se han visto históricamente excluidas de su derecho a ser votadas y no acceden a cargos de elección popular. Está igualmente el caso de la juventud, excluida de la vida política por la dificultad de crear nuevas organizaciones políticas y porque no se le toma en cuenta al momento de asignar candidaturas a cargos de elección popular porque se privilegia a las y los candidatos de mayor edad.

²⁸ Resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (III-UNAM, IFE, Inmujeres, 2011) indican que 68% de la población encuestada está de acuerdo o totalmente de acuerdo con que la Cámara de Diputados debe estar integrada por partes iguales de hombres y mujeres.

pesar del sistema de cuotas. Y es que los partidos políticos “siguen incurriendo en faltas que dificultan la incorporación de muchos otros grupos que requieren ser representados” (Conapred y CIDE, 2012).²⁹

La necesidad de ampliar la participación política de las mujeres y crear las condiciones para que exista paridad con la masculina está consagrada en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto en aquéllos que se ocupan específicamente de las mujeres, como la CEDAW, y en aquéllos de alcance general, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha interpretado que las medidas de acción positiva son compatibles con los principios de igualdad y de no discriminación.

La participación política de las mujeres no se reduce a su actuación, desempeño o posicionamiento en el Congreso o Poder Legislativo. Somos conscientes de que pese a los avances realizados en México, persiste una cultura política autoritaria y masculina; y aún está pendiente la democratización al interior de las instituciones del Estado. Esto debido a que en México y países de América Latina durante siglos le fue negada la ciudadanía a las mujeres. Ellas tuvieron que esperar hasta la mitad del siglo XX para ejercerla, sobre todo a través de su derecho a sufragar y –en teoría– a ser electas a determinados cargos.

En la actualidad, es también vital la participación de las ciudadanas que, desde las organizaciones de la sociedad civil, libran batallas por sus derechos y por los derechos de quienes sufren alguna forma de

²⁹ Las personas no heterosexuales son otro grupo excluido. En cuanto a la situación particular de la población *trans* (tanto hombres como mujeres), por ejemplo, en muchas ocasiones, la credencial para votar expedida por el IFE presenta un nombre distinto a la apariencia de quien se identifica con ella, motivo por el cual se ven impedidas e impedidos de ejercer su derecho a votar. No hay inclusión total de la agenda de la población LGTBTTI en los partidos políticos.

discriminación o la propia discriminación múltiple. En esta arena de lucha también participan destacadamente las mujeres con discapacidad, las jóvenes, las trabajadoras del hogar, las indígenas, las lesbianas, las afromexicanas, entre muchas otras.

Desde todas las aristas, la igualdad formal de las personas ante la ley debe seguir siendo un instrumento vital para avanzar en la garantía del goce igualitario de los derechos de mujeres y hombres en todos los ámbitos sociales, comenzando por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Si entre mujeres y hombres sigue existiendo una desigual distribución en las posiciones de poder y decisión, en los ámbitos del Estado y de la sociedad, en el trabajo, en el ingreso y en el uso del tiempo, México permanecerá con un déficit democrático, puesto que las mujeres aún no gozan de una ciudadanía completa.

La *democracia de género* exige que haya más participación de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos. Nuestro país podrá presumirla cuando hayamos logrado que el ejercicio de los derechos político-electorales sea a plenitud sin distingos de sexo.

V. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos políticos de todas las mujeres

La igualdad en el ejercicio de los derechos es la perspectiva a seguir por el gobierno de la República y por todas las instituciones del Estado mexicano. Hoy la constitucionalidad de los derechos humanos señala un horizonte diferente para la democracia: el camino de la igualdad y la inclusión, que debe ser principio y fundamento de las acciones y de las decisiones de las instituciones del Estado, y de las relaciones en la sociedad civil.

Para construir igualdad, el Reporte sobre la Discriminación en México 2012 (Conapred y CIDE, 2012), en su capítulo sobre derechos políticos, indica, entre otras, estas recomendaciones:

- a) Crear cuotas que consideren la inclusión de otros grupos en situación de discriminación subrepresentados en el Congreso, como lo son las y los jóvenes, las personas indígenas, las personas con discapacidad y las personas LGBTTTI, así como imponer sanciones severas a los partidos que incumplan estas acciones afirmativas.
- b) Considerar, desde una perspectiva pluricultural, la creación de una circunscripción indígena para garantizar que la agenda de este grupo poblacional esté plenamente representada en el Congreso. Prever lo mismo en los congresos locales de aquellas entidades que cuentan con población indígena. Asimismo, promover una mejor representación indígena en aquellos cabildos municipales que gobiernan a este grupo poblacional y que no cuentan con representantes de los distintos grupos originarios.³⁰
- c) Alentar la participación electoral de las personas con discapacidad a través de campañas de promoción y de la garantía de accesibilidad plena.

También existe la urgencia de promover la inclusión de la cuota de género en todos los códigos electorales, y de incorporar en el Cofipe y en los códigos electorales locales una cuota de representación de mujeres indígenas. Además es necesario extender la obligatoriedad de la paridad en la integración de los órganos electorales, desde los funcionarios y funcionarias de casillas hasta la conformación del Tribunal Electoral Federal, así como de legislar para que todos los partidos políticos destinen efectivamente recursos económicos de sus prerrogativas para la capacitación, promoción política y empoderamiento de las mujeres.

³⁰ El Comité CERD (2012) recomienda “asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en instituciones representativas y en los asuntos públicos”. Y “promover medidas especiales o afirmativas que garanticen la participación política y pública de los afrodescendientes”.

La participación y representación política de las mujeres en condiciones de igualdad sigue siendo una meta ineludible para lograr una democracia plena. Si en el país se continúa sin garantizar igualdad en el acceso real a los derechos políticos, o si se sigue discutiendo la presencia efectiva y equitativa de las mujeres en los puestos de decisión y de representación de los asuntos públicos, continuaremos abonando a la desigualdad, la exclusión y la discriminación.

* * *

En México, en el 60 aniversario del derecho de las mujeres a votar, seguimos trabajando desde la función pública y diversos ámbitos sociales y políticos para hacer realidad la igualdad de género y la participación política de las mujeres, como un derecho humano fundamental que permite concretar la igualdad entre mujeres y hombres, la ciudadanía plena y el fortalecimiento democrático. En este sentido, para garantizar los derechos políticos de todas las mujeres aún excluidas, hace falta concretar medidas afirmativas de inclusión, participación y representatividad.

La paridad es un reto de la democracia electoral mexicana al que, principalmente, se resisten los partidos políticos. Las evidencias indican que a las mujeres les tocaría tener mayor representación que a los hombres, puesto que constituyen más de la mitad de la población (57.5 millones, que representan el 51.2%), y porque integran la mayor parte del electorado (40 millones 638 mil 772, frente a 37 millones 706 mil 673 hombres). Y, por si fuera poco, hoy las mujeres participan más que los hombres a la hora de ejercer su derecho a votar.

La participación más activa de la mujer en la política mexicana dignificará el sentido de un Estado democrático. El Estado está obligado a promover la inclusión, la participación y la representación política de las mujeres en condiciones de igualdad.

Existe la demanda de incorporar a más mujeres en puestos de toma de decisiones y acrecentar su participación activa, así como la urgencia de forjar una ciudadanía electoral más informada, activa, participativa y responsable que exija el respeto y el ejercicio efectivo de las leyes existentes en materia de equidad de género, igualdad de trato y de oportunidades, y los derechos humanos de las mujeres. Sólo será posible si se intensifica el desarrollo de medidas para garantizar su igualdad ante los hombres en todas las esferas de participación política, incluyendo su representación en la vida política, por medio de campañas de sensibilización y medidas especiales temporales, entre otras acciones afirmativas.

Las mujeres han conquistado su espacio y nadie se los puede quitar.

Referencias bibliográficas

Aparicio, J. (2009), *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009*, México, CIDE.

Cámara de Diputados, LXI Legislatura, CESOP (marzo, 2012), *Reporte CESOP*, núm. 52, "Mujeres y Elecciones", México, CESOP, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, OEA, CIDH.

Conapred (2012), *Género y democracia*, México, Conapred.

Conapred e Inmujeres (2012), *Encuesta Nacional sobre Discriminación. Resultados sobre Mujeres*, México, Conapred.

Conapred y CIDE (2012), *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos*, México, Conapred-CIDE.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH (2009), *Derechos políticos de las mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*, ONU, UNFPA, DANIDA y ASDI.

Massolo, A. (2006), *Participar es llegar. Participación política de las mujeres en el ámbito local de América Latina*, Santo Domingo, República Dominicana, Instituto de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, INSTRAW.

Sefchovich, S. (2011), *¿Son mejores las mujeres?*, México, Paidós.

El voto de la mujer bajo el régimen de usos y costumbres en México

Margarita Beatriz Luna Ramos*

I. Introducción

A 60 años de que en nuestro país se reconoce el derecho de las mujeres a concurrir a las urnas y ser postuladas a los cargos de elección popular, esto es, a formar parte en el proceso de integración de la voluntad nacional, son muchas las reflexiones que vienen a mi mente.

Aún más, cuando tengo la fortuna de ser una de las integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de un recorrido de casi 38 años en la carrera judicial, en la que también tuve la maravillosa oportunidad de ser designada la primera mujer magistrada en materia electoral, para integrar la Sala de Segunda Instancia del entonces Tribunal Federal Electoral.

Examinar los antecedentes históricos que precedieron al reconocimiento del derecho al sufragio me permitió confirmar el lento y largo proceso para la integración de la mujer a la vida pública de México, como a otros muchos espacios que por años le estuvieron vedados.

En la Suprema Corte, sencillamente, fue hasta 1961 en que el entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, designa a una mujer como ministra del máximo tribunal de la nación, doña María Cristina Salmorán de Tamayo. Hasta ahora sólo 10 mujeres hemos ocupado ese encargo.

* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Más de una década después, en el año de 1974, con la reforma al artículo 4º constitucional, se reconoce apenas la igualdad jurídica del hombre y la mujer.

A partir de entonces, la lucha por alcanzar la *equidad de género* ha sido una constante.

Es mi convicción que debemos continuar, cada una, desde nuestra trinchera, recordando siempre que el estudio, la dedicación y el esfuerzo en las tareas cotidianas, son las únicas cualidades que nos brindan la igualdad de oportunidades, pues demostrar nuestra capacidad nos permitirá alcanzar la meta final, en que sea innecesario imponer en los diversos órdenes *la equidad de género, las cuotas, las acciones afirmativas*; en que simplemente seamos una sociedad de hombres y mujeres, en la que no se distinga lo que por naturaleza es una misma condición.

Las líneas con las que me sumo a este trabajo colectivo comentan acerca de dos casos que nos revelan que la efectividad del sufragio de la mujer, en algunas comunidades indígenas, todavía no es una realidad.

II. El voto de la mujer en México

El reconocimiento del derecho de voto a la mujer es producto de una larga lucha que en nuestro país, como en el resto del mundo occidental, emprendieron las mujeres, con mayor vigor hacia finales del siglo XIX.

La historia del *movimiento feminista* por la conquista de los derechos políticos y sociales de la mujer sería larga de enumerar y excede el propósito de estas líneas, por lo que me limitaré al recuento de algunos antecedentes de orden legislativo.

La Constitución de 1917 reconoció la ciudadanía a las mujeres, mas no así el derecho de voto que le es consubstancial.

Luego de su promulgación, se dieron esporádicos intentos en algunos estados para incluir a la mujer en la vida política.

El presidente Lázaro Cárdenas, en 1937, envió a la Cámara de Senadores la iniciativa para reformar el artículo 34 constitucional, la que no cristalizó.

Es hasta el año de 1947 que el presidente Miguel Alemán publica el Decreto mediante el cual se adicionó al artículo 115 constitucional, a efecto de que en las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho a votar y ser elegidas. Significó un gran avance, aunque quedara acotado al ámbito municipal.

Finalmente, el 10 de diciembre de 1952, a unos días de iniciado su mandato, el presidente Adolfo Ruiz Cortines presentó la iniciativa de reformas a los artículos 34 y 115 de la Constitución General de la República,¹ que fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre del año siguiente.

¹ "Exposición de motivos de la iniciativa presidencial. México, D.F., a 2 de diciembre de 1952. - El Secretario de Gobernación, licenciado Ángel Carvajal". CC. Secretarios del H. Congreso de la Unión. - Presentes. 'Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana. 'Considerando que, a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México. 'Considerando, que siempre he abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos. 'Considerando asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederle iguales derechos que al hombre; y reformar el artículo 115 de la propia Constitución, derogando la adición que figura en la Fracción I de dicho artículo y que sólo concedió voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales".

El texto del artículo 34 constitucional quedó redactado en los siguientes términos: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir”²

Reconocida su ciudadanía, las mujeres estaban en aptitud de ejercer los derechos propios (prerrogativas entonces) que confería a tal calidad el artículo 35 constitucional, esto es, votar en las elecciones populares y poder ser votadas para todos los cargos de elección popular, y nombradas para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, entre los demás que confiere.³

Es a partir de esa fecha que las mujeres obtienen el derecho al sufragio en sus dos vertientes. El sufragio activo que les permite concurrir a emitir su voto en las elecciones populares, tanto como el sufragio pasivo, el derecho a ser postuladas como candidatas a los cargos de elección popular.

En 1955, por primera vez en la historia del país, las mujeres concurren a las urnas a emitir su voto para elegir diputados federales, y en 1958 para presidente de la República.

La lucha emprendida por las mujeres en la búsqueda del reconocimiento a sus derechos políticos, conscientes de su propia y plena iden-

² Desde entonces el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo ha sufrido una reforma más, en el año de 1969, para quedar: “Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido 18 años, y II.- Tener un modo honesto de vivir”.

³ Con motivo del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, la fracción II del artículo 35 se reformó para quedar como sigue: “Artículo 35. Son derechos del ciudadano: [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación [...]”.

tividad como individuos miembros de una sociedad, capaces de desenvolverse en todos los ámbitos de la vida pública, y su presencia activa en momentos claves de la historia de México en el siglo XX, me lleva a considerar que este reconocimiento y la igualdad de derechos que alcanzó no es producto del proceso de transformación democrática de nuestro país, sino un factor más que lo impulsó.

Tras 60 años de que la mujer goza en México de derechos políticos, bien vale la pena la reflexión sobre los alcances que hasta ahora ha tenido; si la igualdad que presupone, derecho y principio incuestionable en el texto constitucional, trasciende en la misma dimensión a su ejercicio.

Un primer fenómeno que observo es que el ejercicio del derecho de voto, en su aspecto activo y pasivo, no ha tenido un desarrollo paralelo.

Desde entonces, si bien el voto activo ha sido ejercido cada vez en un mayor porcentaje, como lo revelan las estadísticas, incluso con menor tendencia al abstencionismo, en las últimas elecciones federales, el ejercicio del voto pasivo de las mujeres no ha alcanzado el mismo dinamismo, de lo que dan cuenta no sólo las estadísticas, sino también las reformas legales que se han impuesto para abatir esta tendencia. Un fenómeno que, por cierto, no es propio de nuestro país, sino generalizado en muchos otros, incluso de larga tradición democrática, en los que se advierten las mismas resistencias al ejercicio del poder público por parte de las mujeres y al que se ha atribuido o denominado como subrepresentación femenina, déficit democrático, falta de calidad democrática, democracia incompleta, todo ello en referencia a la baja participación de las mujeres no sólo en la integración de los órganos de poder, sino también en las estructuras de la organización política estatal.

En el transcurso de estos años tan sólo seis mujeres han ocupado el cargo de gobernadoras: Griselda Álvarez, en Colima; Beatriz Paredes, en Tlaxcala; Dulce María Sauri, gobernadora interina en Yucatán; Rosario Robles, sustituta de Cuauhtémoc Cárdenas en el gobierno del Distrito

Federal; Amalia García Medina, en Zacatecas; e Ivonne Ortega, en Yucatán. En la actualidad no hay ninguna mujer que desempeñe el cargo de gobernadora.

En el Congreso federal, ciertamente su participación es mayor, aunque todavía no igualitaria. En la Cámara de Diputados, 313 curules las ocupan hombres (62.6%) y 187 mujeres (37.4%); mientras que en la Cámara de Senadores 84 escaños corresponden a hombres (65.6%) y 44 a mujeres (34.4%).⁴

Este hecho, ya lo anticipaba, ha requerido de nuevas estrategias e instrumentos en materia legislativa, como medidas de promoción del derecho de sufragio pasivo de las mujeres.

En el primer caso, advertimos las estrategias de los partidos políticos para captar el voto femenino, considerado como un grupo electoral mayoritario.

En el segundo, orientadas por los principios de igualdad de hombres y mujeres y de equidad de género, surgen las denominadas medidas de promoción del derecho de sufragio pasivo de las mujeres, entre otras, la más utilizada, la de cuotas electorales y de representación política.⁵

Por una parte, se reconoce la igualdad formal de hombres y mujeres, ambos ciudadanos, titulares del derecho a votar y ser votados, aunque paradójicamente, en la realidad, bien diferenciados, de modo que ha sido necesaria una acción afirmativa para superar una clara desigualdad.

Si bien se ha considerado un paliativo en aras de satisfacer los principios de igualdad y equidad de género, la doctrina destaca los contrastes

⁴ <http://www.senado.gob.mx/>

⁵ En el sistema de cuotas se reserva un porcentaje o número de lugares para ser ocupados por personas que representen un grupo determinado (mujeres, indígenas, discapacitados, jóvenes, etcétera). En materia electoral se reservan los lugares para el ejercicio equitativo de la participación política.

que implica dentro del sistema democrático, como la restricción a la libertad de los partidos políticos para la postulación de candidatos.

Entre los instrumentos de orden legislativo con que cuenta nuestro país, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ha incorporado ciertas disposiciones.

En el año de 1993 se adicionó al artículo 175 un tercer apartado:

ARTÍCULO 175

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.
[...]
3. Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.
[...].

En 2002, se reformó el numeral 3 del citado artículo 175, y se adicionaron los artículos 175 A y 175 B.

ARTÍCULO 175

- [...]
3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.
[...].

ARTÍCULO 175-A

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coali-

ciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

ARTÍCULO 175-B

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expedido en 2008 se incorporaron las siguientes disposiciones:

Capítulo segundo

Del procedimiento de registro de candidatos

ARTÍCULO 218

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

[...]

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

[...].

ARTÍCULO 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

ARTÍCULO 220

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

ARTÍCULO 221

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.
2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

El tema no es simple y sin duda obedece a una multiplicidad de factores que no es mi propósito analizar en estas líneas, tan sólo quiero destacar que el reconocimiento del voto a la mujer ha requerido algo más que una reforma constitucional para lograr su plena efectividad.

Otro fenómeno que ha llamado mi atención y del que pretendo ocuparme con una mayor amplitud en este estudio, es el del voto de las mujeres indígenas en las comunidades que en nuestro país se rigen por el sistema de usos y costumbres. El tema me interesó al percatarme a través de dos diversas resoluciones que dictó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la existencia de comu-

nidades que en la actualidad restringen el sufragio de la mujer, pese al texto constitucional que prohíbe esta exclusión.

Aunque hoy en día esta particular situación no adquiere una dimensión relevante, en la medida en que es reducido el número de comunidades que restringen la participación de la mujer en la vida política de la propia comunidad y que trasciende a su participación en elecciones municipales bajo este régimen, no por ello podemos desconocerla.

III. Consideraciones preliminares en torno a las elecciones bajo el sistema de usos y costumbres

Nuestro país se puede definir, como de hecho se reconoce en el texto constitucional, como una nación multicultural en más de un sentido. No sólo porque nuestro pueblo emerge de dos muy diversas civilizaciones cuyo legado es patente, sino porque aún coexisten en su territorio un número importante de pueblos indígenas bien diferenciados entre sí por sus orígenes étnicos, culturales, su lengua y sus costumbres.

Este aspecto multicultural encuentra hoy en día plena expresión y reconocimiento jurídico, de manera particular en el ámbito político-electoral.

Como ciudadanos que son, los miembros de los pueblos indígenas poseen la calidad de ciudadanos, en plenitud de derechos; sin embargo, era menester reconocer esa particular identidad que los diferencia del resto de la población, más allá de pretender una incorporación a través de políticas o acciones desarticuladas y dispersas, que en la práctica demostraron su ineficacia.

Dos reformas constitucionales fueron necesarias para dar un giro a este esquema y admitir lo evidente, la realidad diversa en que se desenvuelven los pueblos indígenas, desde sus bases primarias.

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó un primer párrafo al artículo 4º de la Ley Fundamental en el que se estableció:

Artículo 4º. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Casi una década más tarde y tras el conflicto zapatista en el estado de Chiapas y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar sobre Derechos y Cultura Indígena, se reformaron los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Carta Magna, en lo que fue denominada la reforma constitucional indígena.⁶

En el artículo 2º se dispuso:

Artículo 2º. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

⁶ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

[...].

Esta reforma significó el reconocimiento institucional de los pueblos indígenas, de sus estructuras e instituciones políticas, económicas y sociales, y de la facultad de autogobierno conforme a las mismas, a través de los usos y costumbres que les han dado identidad y permanencia en el tiempo.

Para dar contexto y marco jurídico a los casos que más adelante se analizan, destaco de la disposición constitucional en cita, la autonomía que confiere a los pueblos indígenas en los siguientes aspectos:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Autonomía que, por supuesto, está dada dentro del marco de los principios y derechos fundamentales que se recogen en nuestra Ley Fundamental, entre otros, garantizar la participación de la mujer en condiciones de equidad.

A partir de esta reforma, adquieren plena vigencia las normas de derecho consuetudinario indígena, tanto en la elección de sus autoridades internas, como por cuanto a la elección de las autoridades municipales, lo que de suyo implica un régimen particular, diverso al que rige para las elecciones *generales*, incluso para la solución de controversias, al que no le son exactamente aplicables los principios rectores que en la materia electoral prescribe la Constitución federal, lo que no significa en modo alguno, se sustraigan al orden constitucional y legal.⁷

⁷ En este sentido, resultan ilustrativos los siguientes párrafos de la Exposición de la Iniciativa de reformas que se comenta: “[...] El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en el sentido de subordinar jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen. De la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes, y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, deben interpretarse en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse, entre otras razones, porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio. Por todo lo anterior, subrayo que la iniciativa que hoy presento a ese H. Cuerpo Colegiado, debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional. Deberá interpretarse en consistencia con los principios de unidad nacional, de prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, de igualdad entre las partes que participen en cualquier controversia y de unidad de jurisdicción sobre el territorio nacional [...]”.

Este particular sistema de elección bajo el régimen de usos y costumbres, entonces, regirá para la elección o designación de las autoridades o los cargos que por tradición prevalecen dentro de la organización política y social de la comunidad de que se trate, así como en la elección de los propios ayuntamientos del municipio al que pertenezca la comunidad, además de su participación en las elecciones locales para diputados y gobernador, y en las elecciones federales, en las que participarán en las mismas condiciones que todos los ciudadanos.

Por lo que hace a la elección de miembros de los ayuntamientos en los municipios con población indígena, la fracción VII del artículo 4º constitucional dispone que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán el derecho a elegir representantes, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Es claro que esta regulación a la que remite la Constitución federal resulta imprescindible, en la medida que trasciende a la elección constitucional de ayuntamientos, respecto de la cual deben prevalecer los principios básicos que se recogen, fundamentalmente, en el artículo 115 constitucional, de modo tal que, por ejemplo, prevalece el principio de no reelección y la temporalidad en el encargo, aspectos que no podrán verse superados por los usos y costumbres que se invoquen en alguna comunidad.

De la misma forma, la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones en cada entidad tendrá la intervención que resulte necesaria en este tipo de comicios.

Lo mismo habrá de tenerse presente respecto de la calificación de la elección y el órgano a quien la legislatura estatal determine otorgarle competencia.

En materia de controversias, la autonomía que la reforma al artículo 4º constitucional confiere a los pueblos indígenas, también comprende la facultad de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, de modo que aun en la materia comicial prevalecen, en una primera instancia, las prácticas propias de cada comunidad. Sin embargo, ninguna duda cabe sobre la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los casos que se estime la vulneración de derechos ciudadanos.

Los dos casos que a continuación expongo surgen de conflictos derivados de elecciones bajo el régimen de usos y costumbres en dos municipios del estado de Oaxaca, entidad con el mayor número de municipios que se rigen bajo el sistema electoral consuetudinario. De los 570 municipios existentes en la entidad, 418 se rigen por este sistema.

En ese estado también convive un número importante de pueblos indígenas, cuyas prácticas son diversas, aunque guardan ciertos rasgos comunes. Tratándose de la situación de las mujeres, cuentan con aquellos derechos político-electorales que la tradición o la asamblea general de cada municipio les otorga, no obstante que la Constitución General de la República prescriba su participación en condiciones de equidad.

IV. Decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la elección bajo el sistema de usos y costumbres en el estado de Oaxaca

a) Elección de concejales al ayuntamiento del municipio de Asunción Tlacolulita, Oaxaca

En el año de 1998, en el marco de las disposiciones constitucionales y legales que en el estado de Oaxaca reconocieron las prácticas democrá-

ticas de las comunidades indígenas,⁸ que hasta entonces habían regido en la elección de sus ayuntamientos, se celebraron los procesos para la elección de concejales por el sistema de usos y costumbres en 418 municipios de la entidad.

⁸ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.** “Artículo 25. [...] La Ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.” “Artículo 59. Son facultades de la Legislatura: [...] VII. Calificar las elecciones de los ayuntamientos; [...]”. **Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.** Artículo 17. [...] 3. En aquellos Municipios que la elección de sus autoridades se realice por el régimen de usos y costumbres, se respetarán sus prácticas y tradiciones con arreglo a lo dispuesto en la Constitución Particular y en este Código. Artículo 109. 1. En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por Usos y Costumbres. 2. Las disposiciones de este libro rigen el procedimiento para la renovación de los ayuntamientos en municipios que observan normas de derecho consuetudinario. 3. El procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio. 4. El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales desde los actos previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y de escrutinio, hasta el cierre de la elección y emisión de la declaración de validez. Artículo 110. [...] I. Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los Derechos de los pueblos indígenas; II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconozca como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o III. Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno. Artículo 113. Son electores en los municipios de usos y costumbres todos los habitantes de los mismos que estén en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria. Artículo 116. La asamblea general comunitaria del municipio decidirá libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición o previo acuerdo o consenso de sus integrantes. En el órgano electoral podrá quedar integrada la autoridad municipal. Artículo 118. Los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista. Artículo 122. La Legislatura del estado conocerá de la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres y ratificará, en su caso, la validez de las mismas y expedirá el decreto correspondiente que enviará para su publicación en el Periódico Oficial. Artículo 123. Los concejales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario de los municipios tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección. Artículo 124. Los miembros del ayuntamiento desempeñarán sus cargos durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas de elección determinen. En ningún caso podrá exceder de tres años. Artículo 125. El Consejo General del Instituto conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes y, en todo caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de este código; o el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado por el Consejo General; o a una consulta con la comunidad”.

De este total, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral declaró la validez de la elección respecto de 329 municipios, en tanto determinó que en los 89 restantes no había lugar a declarar su validez, atento a las irregularidades presentadas, tales como la reelección de los ciudadanos que habían fungido en el cabildo en el período anterior, no haberse llevado a cabo la elección conforme a los usos y costumbres de la comunidad, la existencia de controversias poselectorales, o bien por estimar que en algunos municipios existían condiciones político-sociales que ponían en riesgo la paz pública, imposibilitando la celebración de los comicios.

Uno solo de estos casos se impugnó ante la instancia jurisdiccional electoral federal, el de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de Asunción Tlacolulita, Oaxaca.

En sesión celebrada el 10 de febrero del año 2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el **juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 37/2009** que, como se destacó en la misma sesión, constituyó el primer asunto de que conocía ese órgano jurisdiccional relacionado con la elección de autoridades municipales conforme al sistema de usos y costumbres en una comunidad indígena –previo a la reforma constitucional en materia indígena de 2001–, precedente del que resultaron los primeros criterios en torno a este sistema de elecciones.⁹

⁹ **Tesis XXIV/2000.** PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.

Tesis CXLVI/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUETUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

Tesis CXLV/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

Tesis CXLIII/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES.

Tesis XLVII/2002. Integró la jurisprudencia 28/2011. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE.

Tesis CXIV/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL.

Antecedentes del caso

1. El 18 de octubre de 1998, la comunidad del municipio de Asunción Tlacolulita en Asamblea General, mediante el sistema de usos y costumbres, eligió a sus autoridades municipales para el trienio 1999-2001, elección ratificada el 8 de noviembre de ese mismo año, en Asamblea General Extraordinaria y ante la presencia de representantes del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

2. El 26 de diciembre de 1998, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca emitió acuerdo por el que declaró la validez de las elecciones de concejales mediante el sistema de usos y costumbres, entre otras, la de Asunción Tlacolulita. El mencionado acuerdo fue publicado el 9 de enero de 1999 en el *Periódico Oficial* del estado de Oaxaca.

3. El 31 de diciembre de 1998, la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, emitió el Decreto número 39, publicado en el *Periódico Oficial* de la misma fecha. En dicho decreto se determinó invalidar las elecciones de los concejales municipales bajo el régimen de derecho consuetudinario celebradas en los municipios de San Andrés Zabache, Ejutla y Asunción Tlacolulita, Yautepec. Asimismo, revocar las constancias de mayoría otorgadas a los concejales municipales electos en los referidos municipios, y facultar al Instituto Estatal Electoral para convocar a los ciudadanos de esos municipios a participar en las elecciones extraordinarias de concejales a los ayuntamientos municipales electos por el régimen de normas de derecho consuetudinario.

4. El 8 de enero de 1999, el Consejo General del Instituto Estatal emitió la convocatoria respectiva.

5. El 30 de septiembre de ese mismo año, el Congreso local expidió el Decreto número 112, publicado en el *Periódico Oficial* del estado de Oaxaca el 6 de noviembre siguiente, en el que la Legislatura estatal

determinó que no se realizaran nuevas elecciones para renovar ayuntamientos en el período 1999-2001, entre otros, en el municipio de Asunción Tlacolulita, porque de realizarse se pondría en peligro la paz pública y la estabilidad de las instituciones públicas. En consecuencia, dispuso que los administradores municipales nombrados continuaran en su encargo hasta que la Legislatura designara a los integrantes de los consejos municipales respectivos.

De la demanda promovida por dos ciudadanos integrantes de la comunidad de Asunción Tlacolulita, quienes alegaron la violación a derechos político-electorales del ciudadano, la Sala Superior tuvo como **actos impugnados** los decretos arriba señalados, tanto como la omisión en que incurrió el Consejo General del Instituto Estatal Electoral al no haber expedido la convocatoria a una elección extraordinaria y que ésta no se hubiera realizado para que la comunidad del municipio eligiera a las autoridades del ayuntamiento.

De las constancias que obran en el expediente y de las que se da cuenta en la sentencia de la Sala Superior, se desprende que la invalidez de la elección que declaró la Legislatura local se debió a “irregularidades en el procedimiento de elección”, irregularidades que por cierto no precisó, aun cuando de las mismas constancias se advierten los desacuerdos entre los propios integrantes de la comunidad, el de mayor relevancia, la depuración e integración del padrón de ciudadanos con derecho a participar en la asamblea, por cuanto a si se integraría a los originarios de la comunidad, o únicamente a quienes radicaran en la misma, por el conocimiento que presupone de sus costumbres; suprimir a quienes no paguen *tequios* y *cooperaciones*, y **por cuanto a las mujeres, en este caso la asamblea determinó respetar un previo acuerdo en el que se decidió su participación.**

La Sala Superior, salvadas las cuestiones procedimentales que en el caso se suscitaron, y dados los términos en que se planteó la controversia, **centró la cuestión a resolver en la invalidez de la elección de**

concejales y la falta de celebración de los comicios extraordinarios a que previamente se había convocado, así como en la conducta omisiva que asumió el instituto electoral local frente a los eventos suscitados en la comunidad, que en concepto de los promoventes vulneraba el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos de votar y ser votados para los cargos de elección popular, contraviniendo la voluntad del pueblo de elegir de manera libre y democrática a sus autoridades, así como el desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, únicos aspectos sobre los que resolvió.

Lo anterior no impidió que la Sala Superior formulara algunas consideraciones en torno al derecho a participar en la asamblea para la elección de concejales bajo el sistema de usos y costumbres (la integración del padrón de electores). En este sentido argumentó:

[...] no es suficiente ni eficaz justificación para desconocer dicho derecho de voto activo, el hecho de que un ciudadano determinado o grupos no determinados (salvo por la identidad de quien los encabezó en dichas reuniones) realicen actos que limiten o restrinjan el ejercicio del derecho de votar de otros ciudadanos, o bien, a privarles de su disfrute, ni aún para los responsables, en caso de que fueran ciertos los hechos imputables a ellos y eso diera lugar a suspendérselos, porque así estuviera previsto en la ley y de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Federal, puesto que, en última instancia, se trata de derechos que tienen un carácter de indisponibles, irrenunciables y no suspendibles, fuera de los casos previstos en la ley y permitidos en el texto constitucional; además, considerando que el padrón está integrado por trescientos ochenta y nueve ciudadanos cuyos nombres aparecen en el padrón comunitario (según consta en la copia simple del Informe de actividades de la asamblea comunitaria desarrollada en el municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y ocho), lo cual impediría que los actos de terceros les perjudicaran, más si se tiene presente que no está demostrado en autos quién o quiénes realizaron los actos que supuestamente han impedido la formulación de

acuerdos para la celebración de las elecciones locales, todo lo cual se concluye por esta Sala Superior, en términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 1, incisos a), b) y d); 15, párrafo 2, y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [...] Adicionalmente a lo señalado, debe destacarse que en dichas reuniones de que se viene haciendo referencia, si bien existieron ciertos puntos de disenso entre los dos grupos (fundamentalmente en cuanto a la “depuración del padrón de ciudadanos” o de la lista nominal de electores, y el órgano que decidiría dicha depuración; la permanencia del administrador municipal y la integración de ambos grupos de la comunidad; la participación de Salvador Guadalupe Nolasco y la integración de la planilla correspondiente; la fecha de la elección extraordinaria y sus condiciones de realización, así como la participación de las mujeres en la elección), lo definitivo es que siempre coincidieron en la necesidad de llevar a cabo elecciones.

Finalmente, en el fallo se determinó ordenar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral disponer lo necesario, suficiente y razonable para que, **mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realizaran elecciones extraordinarias de concejales en el municipio de Asunción Tlacolulita, y dejar sin efecto el Decreto número 112 del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por lo que se refiere a ese municipio.**

En lo que al tema interesa, aunque en la comunidad prevaleció la decisión de que participaran las mujeres, lo que es de rescatar y se puso en evidencia en el presente asunto, es precisamente que **en la comunidad la participación de las mujeres indígenas en la elección de concejales y autoridades propias de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, no era un derecho reconocido, sino que ello derivó de una decisión propia de la asamblea.**

Esta misma situación se hizo evidente en el planteamiento de un diverso juicio ciudadano con motivo de los siguientes comicios en el estado de Oaxaca.

b) Elección de concejales al ayuntamiento del municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca

En el año 2001, de nueva cuenta 418 municipios del estado de Oaxaca renovaron autoridades mediante el régimen de usos y costumbres, de las que el Congreso estatal invalidó 18, uno es el caso de Santiago Yaveo, del que también conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del **juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 13/2002**, promovido por Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortiz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez, en su carácter de concejales electos para el municipio de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, en contra del Decreto número 32 de la Quincuagésima Octava Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, emitido el 31 de diciembre de 2001.

En este municipio tradicionalmente intervienen en los comicios para renovar a los miembros del ayuntamiento, ciudadanos residentes en la cabecera de dicha comunidad, situación que se reiteró en las elecciones celebradas en el año 2001, no obstante la propuesta de agentes municipales y de policía para que se considerara la posibilidad de que en las elecciones participaran todos los ciudadanos y ciudadanas de las localidades y rancherías integrantes de la municipalidad, sin abandonar el ejercicio tradicional de los usos y costumbres. En este entorno tuvo verificativo la elección, que a la postre fuera declarada inválida.

Antecedentes del caso

1. El 2 de diciembre de 2001 se llevó a cabo la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades municipales para el trienio 2002-2004.
2. El 20 de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del estado de Oaxaca declaró la validez de la elección por

el sistema de usos y costumbres en el municipio de Santiago Yaveo y expidió la constancia de mayoría respectiva a las personas que alcanzaron el mayor número de votos, precisamente quienes comparecieron a promover el juicio ciudadano.

3. El 31 de diciembre de ese mismo año, el Congreso del estado de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, emitió el Decreto número 32, en el que precisó se revocaban los acuerdos del Consejo General del Instituto Estatal Electoral que declararon la validez de las elecciones municipales efectuadas en el año 2001 bajo el régimen de derecho consuetudinario, entre otros municipios, en el de Santiago Yaveo, Choápam, y se decretaba la invalidez de las mismas, revocándose las constancias de declaratoria de validez y de mayoría.

Asimismo, que se facultaba al Instituto Estatal Electoral para convocar a los ciudadanos oaxaqueños a participar en las elecciones extraordinarias de 2002, para elegir concejales a los ayuntamientos municipales por el régimen de normas de derecho consuetudinario, en los municipios que comprendía el decreto, las que deberían celebrarse en la fecha, hora y lugar que al efecto se determinara, dentro del término que señala el artículo 22 del código electoral de la entidad.

Finalmente, que las autoridades que resultaran electas cumplirían con su cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinaran, mismo que en ningún caso podría exceder del 31 de diciembre de 2004.

Las elecciones a que se refiere el párrafo anterior debían organizarse y desarrollarse en los términos que dispone el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

4. Inconformes con la determinación de la Legislatura estatal, In-dalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortiz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez, en su carácter

de concejales electos para el municipio de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, promovieron demanda de juicio de revisión constitucional electoral, la que se ordenó tramitar como juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano.

De los hechos expuestos en la demanda, así como de las diversas constancias que examinó la Sala Superior del Tribunal Electoral, se advierte que la problemática suscitada en la elección de concejales en el municipio de Santiago Yaveo, como antes se acotó, derivó de la pretensión de los agentes municipales de la comunidad para que se ampliara la participación de todos los ciudadanos en edad de votar de todas las localidades para nombrar a sus autoridades municipales, propuesta que no prosperó, en tanto la autoridad municipal alegó que por “consenso general de los ciudadanos de la cabecera” en la elección no debían participar personas ajenas a la cabecera municipal, entre otras razones, porque si participaran las agencias municipales en las elecciones podría haber violencia, y porque en las elecciones municipales únicamente participan **“puros hombres con edad de votar en la cabecera municipal”**.

La autoridad electoral, a través del Director de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral, emitió opinión en el sentido de que no era procedente “la solicitud de cambio de régimen de elección de concejales al ayuntamiento de Santiago Yaveo, para el período 2002-2004” y, en consecuencia, el municipio debía continuar “integrado en la relación de municipios cuyas autoridades municipales se eligen por el régimen de usos y costumbres, valorando en todo caso, la participación de todos los ciudadanos del municipio [...]”.

Lo anterior lo confirmó más tarde el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante acuerdo emitido en sesión extraordinaria del 28 de marzo de 2001, disponiendo la improcedencia de la solicitud de cambio de régimen electoral del municipio de Santiago Yaveo, por lo que debía continuar bajo el régimen de normas de derecho consuetudi-

nario para la elección de sus concejales municipales, valorando en todo caso la participación de todos los ciudadanos del municipio.

La problemática desembocó en la celebración de dos diversas asambleas generales para la elección de concejales, una convocada por los agentes municipales y, la otra, por la autoridad municipal.

De ambas asambleas se dio noticia al Instituto Estatal Electoral, con la solicitud de que se expedieran las respectivas constancias de mayoría y validez de la elección de concejales.

No obstante, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, sin pronunciarse respecto a la solicitud de expedición de la constancia de mayoría formulada por los agentes municipales, declaró válida la elección de concejales municipales electos por el sistema de usos y costumbres en el municipio de Santiago Yaveo y expidió la constancia de mayoría a favor de quienes resultaron electos en la diversa asamblea, es decir, validó la elección efectuada por los ciudadanos de la cabecera municipal.

A partir de estos hechos y sobre las bases normativas que puntualizó la Sala Superior en su resolución, procedió a examinar la validez del proceso comicial del municipio de Santiago Yaveo.

De las consideraciones que expuso, cabe destacar las siguientes:

Como puede advertirse, la adminiculación de estos hechos lleva a la conclusión de que, tradicionalmente, en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, únicamente intervienen en los comicios para renovar a los miembros del ayuntamiento, ciudadanos residentes en la cabecera de dicha comunidad, situación que se reiteró en las elecciones celebradas el año pasado.

Semejante exclusividad pretende ser justificada alegándose que así se ha venido desarrollando de manera inveterada, por lo que forma parte de los usos y costumbres que identifican las normas internas y tradiciones de esta comunidad, sin que sea posible su eliminación porque, se dice, ello podría

traer consigo inestabilidad social, brotes de violencia y la destrucción del derecho consuetudinario que les ha regido por años, así como la aniquilación de su identidad.

No obstante, la restricción del derecho del sufragio a ciertos y determinados ciudadanos que conforman el cuerpo electoral, constituye una flagrante violación al derecho fundamental, de corte político electoral, de voto activo, así como a los principios de igualdad e interdicción de la discriminación, consignados en diversos preceptos constitucionales, legales y de tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país.

En efecto, de manera reiterada esta Sala Superior ha sostenido que el derecho de sufragio, con los atributos precisados por los preceptos normativos que a continuación se enuncian, constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, como se precisó en párrafos precedentes, con su ejercicio se permite la necesaria conexión entre el poder público y los ciudadanos, legitimando aquél. De ahí que si se considera que en una elección el sufragio no se ejerció con tales características, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático. Tales preceptos y, en su caso, los relativos a las elecciones de Oaxaca, establecen:

El derecho a votar como prerrogativa y obligación ciudadana (artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, de la Constitución Federal), esto es, cuentan con él todo mexicano o mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización, mayor de dieciocho años y con un modo honesto de vivir (artículos 30 y 34 de la propia Constitución).

El derecho de sufragio activo constituye, además, un derecho humano comprendido y tutelado en instrumentos internacionales ratificados y suscritos por México, el cual debe revestir las características de universal e igual, libre y secreto (artículos 25, apartado 1, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, apartado 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

De manera adicional a las características de universal, igual, libre y secreto, la Constitución Federal incorpora el atributo directo al sufragio a la totalidad de las elecciones constitucionalmente previstas para los órganos representativos del Estado: gobernador, Jefe de Gobierno, diputados estatales y de

la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y ayuntamientos municipales (artículos 115, primer párrafo, fracción I, 116, segundo párrafo, fracciones I, párrafo segundo, y IV, inciso a), y 122, párrafos cuarto y sexto, apartado c, base primera, fracción I).

A su vez, en el ámbito local que interesa, la normatividad oaxaqueña también contempla el derecho de votar como un derecho y obligación ciudadana, esto es, conferido a los hombres y mujeres que hubieren nacido en el Estado [...]

El sufragio activo sólo puede suspenderse (lo que implica la pérdida transitoria del carácter de elector) en aquellos supuestos contemplados en los artículos 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 y 113 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca [...]

En el caso de elecciones municipales que se rigen por normas de derecho consuetudinario, los electores, además, deben estar en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria. Cabe advertir que, en esta última hipótesis normativa, y en el supuesto de que se suscite alguna controversia al interior del pueblo o comunidad indígena por el incumplimiento de un deber, en atención al reconocimiento de los sistemas normativos internos en la regulación y solución de ese tipo de conflictos, conforme los artículos 2, apartado A, fracción II, de la Constitución General, 16, párrafo sexto, de la Constitución local, 28, 29, 34 y 35 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, la determinación de las autoridades comunitarias que suspenda el ejercicio del derecho en cuestión, una vez agotada, en su caso, la instancia jurisdiccional interna de la respectiva comunidad, debe encontrarse compatibilizada y convalidada por la autoridad estatal competente (que por mandato constitucional debe ser un juez o tribunal), de forma tal que se hubiere verificado el respeto a los principios generales de la Ley Fundamental, a las garantías individuales, a los derechos humanos y, especialmente, la dignidad de las mujeres.

De lo que se sigue que la característica de universalidad del sufragio activo implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, que son reconducibles a dos únicos aspectos,

tener el carácter de ciudadano y no estar suspendido en el ejercicio de los derechos político-electorales, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales o municipales (ordinarias o mediante reglas de derecho consuetudinario), sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

[...]

Consecuentemente, si de las constancias examinadas se desprende que en la asamblea comunitaria celebrada en la cabecera municipal de Santiago Yaveo, Oaxaca, el dos de diciembre de dos mil uno, para elegir a los integrantes del ayuntamiento en cuestión para el trienio 2002-2004, no se respetó la universalidad del sufragio, en tanto que sólo se permitió la participación de ciudadanos residentes en dicha cabecera, más no así a los que habitan en las rancherías, congregaciones o núcleos rurales que pudieren encontrarse ubicados dentro de los límites territoriales, conforme las categorías políticas precisadas en el artículo 8 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (o, si se prefiere, agencias municipales o de policía, atendiendo a las categorías administrativas contempladas en el numeral 9 del mismo ordenamiento), sin existir causa legal para ello, resulta incuestionable que, respecto de éstos últimos, se ha conculcado el derecho fundamental de votar, previsto en los artículos 35, fracción I, y 115, primer párrafo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25, apartado 1, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23, apartado 1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 24, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 6, párrafo 1 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Más aún, la restricción de que fue objeto la ciudadanía que no reside en la cabecera municipal de Santiago Yaveo, Choápam, implica también una transgresión a los principios de igualdad e interdicción de la discriminación que tutela el orden jurídico mexicano.

Así es que el hecho de impedir la participación en los comicios para renovar ayuntamiento, de los ciudadanos residentes en las agencias municipales y las de policía de Santiago Yaveo, Oaxaca, en tanto demarcaciones administrativas pertenecientes en este municipio, derivó en que la Sala Superior confirmara la invalidez de las elecciones, por violación sustancial a las reglas constitucionales, internacionales y estatales con que deben operar las elecciones que se rigen por el derecho consuetudinario indígena, decretada por el Congreso local.

La determinación de la máxima autoridad jurisdiccional en nuestro país, aunque examinó la exclusión de ciudadanos de la comunidad para participar en la elección de concejales, pronunciándose sobre la universalidad del sufragio y el principio de igualdad y no discriminación, no enfatizó en la particular exclusión de las mujeres en la asamblea comunitaria, por no ser ello el único o particular motivo de discriminación que suscitó a la postre la invalidez de la elección, en la medida en que fue generalizado respecto de aquellos ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal.¹⁰

Así lo advirtió en la sesión de debate del asunto la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, quien no obstante advirtió el fenómeno de la exclusión de las mujeres en la elección por usos y costumbres de algunas comunidades indígenas, enfatizando la importancia de erradicar esta práctica.

Sin embargo, en mi concepto, ninguna duda cabe de que el pronunciamiento de la Sala Superior comprende los casos de exclusión de las mujeres indígenas.

¹⁰ Estas consideraciones se recogieron en las siguientes tesis:

Tesis CLI/2002. USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.

Tesis CLII/2002. USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

No está por demás señalar que hasta ahora no se ha presentado un caso concreto en que se hubiera impugnado de manera destacada el derecho de voto de las mujeres indígenas en las comunidades que se rigen por el sistema electoral de usos y costumbres.

Ni siquiera el caso de la profesora Eufrosina Cruz Mendoza, el que cobró notoriedad al triunfar en la elección a presidenta municipal de Santa María Quiegotani, Oaxaca, en 2007, y serle anulado su triunfo por estipular las leyes tradicionales que las mujeres no podían ser electas al cargo.

Tan sólo se presentó ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un escrito de queja en el que expresó la violación de sus derechos humanos por discriminación, en virtud de que por ser mujer no se le permitió participar como candidata en las elecciones para integrar el ayuntamiento del citado municipio.

En su informe, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluyó que:

[...] es posible preservar la tradición sin que se excluya el ejercicio de los demás derechos humanos, considerando que los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran limitados a que se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, y están sujetos a que no se vulneren derechos humanos.

En este sentido, las autoridades del estado de Oaxaca no han cumplido con su obligación de propiciar la difusión de los derechos de las mujeres y el diálogo para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendientes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política de los mismos.

La legislación garantiza la igualdad de la mujer y el hombre frente a la ley, y reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar, enriquecer y utilizar sus sistemas normativos, siempre que no atenten contra los derechos humanos.

La autoridad del municipio de Santa María Quieholani, argumentando la aplicación de usos y costumbres, limitó el ejercicio del derecho de participación política de la quejosa, Eufrosina Cruz Mendoza, debido a que es mujer. En este contexto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló propuestas encaminadas a que las autoridades promovieran la incorporación a la Constitución estatal de la prohibición expresa de toda discriminación y presentaran iniciativas de leyes de igualdad entre mujeres y hombres y de prevención y eliminación de la discriminación; que las autoridades del estado establecieran disposiciones para que, en reconocimiento de la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas, no se vulneren los derechos de las mujeres, y adoptaran políticas públicas para que en la elaboración y aplicación de los programas que se relacionen con las comunidades indígenas se realicen acciones tendentes a la difusión plena de los derechos de las mujeres y garantizar su ejercicio.

Paradójicamente, en 2010 la profesora Eufrosina Cruz fue electa diputada local al Congreso de Oaxaca, y en la actualidad ocupa una curul en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

De los casos analizados, aunque resulta patente que en algunas comunidades no les es reconocido el derecho a sufragar a las mujeres indígenas, lo cierto es que de los 418 municipios que en el estado de Oaxaca se rigen por el sistema de usos y costumbres, en menos del 15% de ellos se impide o restringe el derecho de voto a la mujer.

En Hidalgo, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, existe una población indígena de 546 mil pobladores de las etnias hñähñu, tepehua y náhuatl. Son los hñähñus u otomíes del Valle del Mezquital quienes mantienen una conformación social y política que se basa en un esquema de usos y costumbres.

En la región del Alto Mezquital, en municipios como Ixmiquilpan, Tasquillo, Nopala, Huichapan y Chapantongo, según las reglas internas de las comunidades, las mujeres no pueden votar ni ser votadas para

cargos comunitarios, a las asambleas sólo entran mujeres que son madres solteras o que por alguna situación grave su pareja no acuda, pero no tienen voto en la toma de decisiones.

En el estado de Morelos se tiene noticia que en dos municipios, Coaxitlan y Valle de Vázquez, se impidió el voto a la mujer por asamblea popular, cuestión que el ayuntamiento permitió por respeto a sus “usos y costumbres”.

Aunque desde un aspecto cuantitativo este hecho no adquiere una relevancia mayúscula, no por ello debe perderse de vista.

Estamos frente a un fenómeno complejo, de orden multidisciplinario, en el que las reformas constitucionales y legales no resultan suficientes para asimilar e integrar a estas comunidades indígenas, no sólo en orden a sus derechos políticos, sino en muy diversos aspectos de orden social y económico. Se requiere, pues, de todo un diseño institucional que permita esa integración sin que ello implique la pérdida de su cultura y sus tradiciones, un legado para la nación mexicana.

Fuentes consultadas

Aparicio Castillo, Francisco Javier, *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

Bustillo Marín, Roselia, *Líneas Jurisprudenciales. Derechos político-electorales de los indígenas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Informe Especial”, en *Gaceta*, núm. 212, México, CNDH, marzo de 2008.

- Cuéllar Vázquez, Angélica e Iván García Gárate, *Equidad de género y representación. La regla de alternancia para candidaturas de RP*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.
- González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- Hernández Monzoy, Andira, *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- Nieto, Santiago, "Notas sobre igualdad, feminismo y derecho", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 102, México, 2011.
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Palma, Esperanza, *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, México, Porrúa, UAM-Cuajimalpa, 2011.
- Pascua Mateo, Fabio, *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Madrid, Asamblea de Madrid, 2010.

Peña Molina, Blanca Olivia, *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Derechos Indígenas y Elecciones*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Elección de concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, estado de Oaxaca, por usos y costumbres*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Género, indígenas y elecciones*, tomo 3, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, Morelia, Michoacán, 2002, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<http://www.cndh.org.mx/>

http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/igualdad/7_2.pdf

<http://genero.ife.org.mx/>

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2>

<http://www.inmujeres.gob.mx/>

<http://portal.te.gob.mx/>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art6.htm>

El peritaje antropológico como medio de prueba para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres indígenas

Olga Sánchez Cordero*

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce expresamente en su artículo 2 el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a regirse por sus propios sistemas de usos y costumbres en cuanto a la elección de sus autoridades y representantes.

La aplicación de los sistemas tradicionales, aunque no en todos los casos, puede llegar a significar un obstáculo para el libre y efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas reconocidos en la Constitución, como ocurre cuando se les limita su participación como candidatas en las elecciones, se les niega su derecho a votar o a formar parte de las instituciones político-electorales de su pueblo o comunidad, o bien a participar en las instituciones partidistas.

Tales conductas dan origen a una colisión de derechos que constitucionalmente tienen la misma jerarquía y que obligan a los órganos jurisdiccionales a realizar la ponderación de los intereses en conflicto. La ponderación como parte de la función interpretativa de las y los operadores jurídicos debe responder tanto en su fundamentación como en su justificación a una perspectiva de género, es decir, al análisis de las semejanzas y las diferencias que hay entre hombres y mujeres, a la for-

* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Agradezco a Dalia Berenice Fuentes, del Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su apoyo para la realización del presente texto.

ma en que el contexto cultural influye en los roles que se conciben como propios para uno y otro grupo –dando origen a lo femenino y lo masculino– y a la compensación de aquellas situaciones que por dicho contexto propicien desigualdad y desventajas para una persona y le impidan el ejercicio de sus derechos, así como el impacto diferenciado que algunas violaciones de derechos tienen y que afectan de manera distinta a las mujeres, respecto a los hombres.¹

En el caso particular de los pueblos y comunidades indígenas, la labor de juzgar con perspectiva de género requiere un análisis sobre las condiciones y circunstancias que conforman el horizonte cultural de hombres y mujeres, pues es a partir de éste que se pueden determinar las semejanzas y diferencias que se han establecido al interior del grupo social.

Un medio de prueba que permite a las y los juzgadores conocer el contexto tanto de las prácticas sociales como de los usos y costumbres que poseen los pueblos originarios, es el peritaje en ciencias antropológicas. Se trata de un análisis que describe características, causas y efectos de un hecho social o norma, visto a partir del entorno cultural en que se ha dado.

Es así que, al estudiar si existe o no conflicto entre el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para regirse por su sistema de usos y costumbres, y los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, habrá que considerar diferentes aspectos con aquel medio de prueba, como las semejanzas y diferencias que hay al interior del pueblo o comu-

¹ Por ejemplo, ver Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 259. “[N]o existe tortura que no tome en cuenta el género de la víctima. No existe [...] tortura ‘neutral’ [...]. Aún cuando una forma de tortura no sea ‘específica’ para la mujer [...] sus efectos sí tendrán especificidades propias en la mujer’. Debido a lo anterior, “pese a que no toda forma de violencia en este caso fue específica de las mujeres, [...] constituyó violencia de género pues estaba dirigida [...] a atacar la identidad femenina’ [...]”.

nidad con motivo del género que favorecen o impiden el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

El objetivo de este ensayo consiste en explicar cómo el peritaje antropológico –desde luego, planteado con un enfoque de género–, resulta un medio de convicción útil para implementar esta perspectiva en favor de la protección de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas.

“Sistema de usos y costumbres” de los pueblos y comunidades indígenas y su relación con los derechos político-electorales

El 14 de agosto de 2001² fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al artículo 2 de la CPEUM, entre las que se encontraban la afirmación respecto a la composición pluricultural de México, sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas, y el reconocimiento a sus “sistemas de usos y costumbres” por los que rigen su convivencia.

El reconocimiento constitucional de los sistemas de usos y costumbres o “sistemas tradicionales” como también se les denomina, se llevó a cabo de manera tardía considerando que son regímenes normativos vinculados a los pueblos y comunidades originarios de México desde la etapa precolombina. La reforma aludida trajo consigo numerosos debates sobre los alcances de las reglas contenidas en aquéllos, así como respecto a si aquellas reglas debían ser consideradas normas jurídicas, a pesar de no haber sido elaboradas conforme al proceso legislativo que para tales efectos dispone la Constitución.

² Cfr. “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917, última reforma del 26 de febrero de 2013.

De igual forma se inició la discusión en torno a las soluciones que debían darse a un posible conflicto entre la norma tradicional y las normas creadas conforme al proceso legislativo, a las cuales me referiré en este ensayo como “derecho estatal”. Aunque el debate aún no concluye, es pertinente retomar algunas de las posturas argumentativas que se han vertido al respecto y que son útiles para definir la noción de “sistema de usos y costumbres” o “sistema tradicional”.

Si se atiende a la evolución de los sistemas jurídicos, la costumbre constituye la fuente de derecho real e histórica por excelencia.³ Las conductas sociales son normadas a partir de las prácticas reiteradas de conducta de un grupo humano determinado, este colectivo las interioriza y les otorga un reconocimiento de obligatoriedad que a la postre se impone como regla jurídica, moral o de comportamiento.⁴

De acuerdo a esta concepción, las costumbres conforman el modo de “ser” de un colectivo porque a partir de éstas se definen sus actividades, funciones y roles, se asignan autoridades, estamentos sociales y también se establecen facultades y obligaciones.⁵ No fue sino hasta principios del siglo XX cuando comenzó a cuestionarse aquella distinción que se hace entre la ley y la costumbre, la primera identificada con una norma “escrita”

³ “La Grecia antigua no distinguió entre el Derecho y los usos o entre los derechos y las costumbres. La costumbre es un fuerte cimiento, cohesiona a las familias y comunidades firmemente, pero puede también paralizar”. Costas Douzinas, “El fin(al) de los derechos humanos”, trad. Fernando Falcón y Tella, en *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, nueva época, vol. 7, tomo 1, 2006, p. 314.

⁴ Juliana González analiza la relación entre el concepto *ethos* y uno de los significados que le atribuyeron los griegos: “[...] Y de ahí también su asociación al término casi idéntico (ἔθος) que significa expresamente hábito o costumbre. Y en tanto que ‘hábito’: acción continuada o reiteración de una conducta (‘habituarse’), el *ethos* remite, no ya a un lugar o espacio sino más bien al tiempo, a la continuidad temporal [...]”, Juliana González, *El ethos, destino del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 10.

⁵ “Las tradiciones indígenas describen pueblos de distintos antecedentes culturales cuyas migraciones y transformaciones culturales constituyen el proceso principal en la historia social y cultural del centro de México”. Al llevarse a cabo la conquista de México, la autoridad principal de los mexicas era el tlatoani, una autoridad suprema del señorío que combinaba funciones civiles, militares y religiosas, así como judiciales y legislativas. Generalmente era noble de nacimiento. Cfr. Pedro Carrasco, “Cultura y sociedad en el México Antiguo”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 157 y 171.

propia del Estado moderno, y la segunda con una regla “no escrita” perteneciente a sociedades pre-estatales o ausentes de organización estatal.⁶

Tal distinción daba importancia sustantiva a la forma de expresión del derecho, la escritura. El lenguaje escrito como medio de manifestación del pensamiento no agota todas las posibilidades de su expresión y, por lo tanto, tampoco debe considerarse como la “categoría de análisis” con base en la cual una juzgadora o juzgador concluya si se está ante una disposición de carácter obligatorio; no al menos cuando se trata de los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas que se integran por usos y costumbres.

Países del sistema jurídico anglosajón como Inglaterra,⁷ desde su consolidación como una monarquía parlamentaria, han protegido los derechos fundamentales sin contar con una constitución escrita, con base en el precedente y en las prácticas jurídicas consuetudinarias que se convierten en el derecho escrito hasta llegar a los tribunales; no obstante lo anterior, nadie pone en duda que se está ante un sistema jurídico, el sistema del *common law*.⁸

De forma similar, los pueblos y comunidades originarios cuentan con un sistema normativo basado en las costumbres: su convivencia, organización política y social y los procedimientos de solución de conflictos atienden a las necesidades del grupo y a la forma en que históricamente los han resuelto; soslayando estas características, se ha llegado a afirmar

⁶ Deborah Poole explica que los antropólogos a principios del siglo XX comenzaron a abandonar la idea de atribuir la ley a las sociedades con escritura y propiedad privada, y la costumbre a las sociedades “pre-estatales”. Cfr. Deborah Poole, “Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal”, en *Alteridades*, México, vol. 16, núm. 31, enero-junio de 2006, p. 10.

⁷ En los países anglosajones siempre ha prevalecido el derecho consuetudinario, venciendo incluso al sistema del derecho escrito impuesto por los romanos en la antigüedad, su juridicidad no se pone en tela de juicio porque el propio sistema fue transformado conforme los reinos se iban consolidando y convirtiéndose en Estados democráticos, configurando así el sistema hegemónico.

⁸ Cfr. John Henry Merryman, *La tradición jurídica romano-canónica*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 15-23.

que no se trata de un sistema normativo sino de prácticas culturales carentes de obligatoriedad, que no forman parte del derecho.⁹

a) A menudo, la organización de una comunidad local se mantiene mediante la adhesión a un sistema generalmente aceptado de hábitos y costumbres, o derecho consuetudinario, que en numerosos países no cuenta con ninguna forma de reconocimiento oficial y puede además percibirse como antagónico del sistema jurídico oficial del Estado [...].¹⁰

b) Los usos y costumbres. Este término es por demás limitativo, puesto que se refiere a prácticas aisladas y repetidas inmemorablemente, cuando que (sic) en realidad los derechos indígenas no son prácticas aisladas. Por el contrario, tienen un eje cultural que los articula a modo de sistema, ya que se componen de un conjunto de normas, autoridades y procedimientos mediante los cuales regulan su vida social, resuelven sus conflictos y organizan el orden interno [...].¹¹

De cualquier forma, los juicios previos –prejuicios– respecto a los sistemas normativos indígenas pueden fomentar prácticas jurisdiccionales discriminatorias que repercuten en el goce y ejercicio de los pueblos y comunidades originarios; por tal razón, es preciso que las y los operado-

⁹ “La ambigüedad del concepto de derecho indígena se presenta debido a tres distintas concepciones que antropólogos, abogados y juzgadores tienen de éste: a) derecho indígena como sistemas normativos; b) derecho indígena como usos y costumbres; y c) derecho indígena como normas jurídicas: como un conjunto de normas jurídicas emanadas de los pueblos y comunidades indígenas. La dilucidación de estos conceptos adquiere importancia en la medida en que cuando son llevados a la práctica por los impartidores de justicia, verdaderos sistemas jurídicos indígenas son subestimados o rebajados a la mera categoría de costumbres”. La primera acepción de acuerdo a Díaz Sarabia, es demasiado amplia para designar con él al derecho indígena, puesto que incluye tanto normas morales, religiosas o sociales, es decir, aspectos no jurídicos, por más obligatoriedad que tengan reconocida por parte de la comunidad. Ponencia del Lic. Epifanio Díaz Sarabia en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica “Justicia en tiempo de globalización”, Morelos, México, 16 al 20 de octubre de 2006, p. 5.

¹⁰ Rodolfo Stavenhagen, *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*, México, UNESCO, 2007, p. 34.

¹¹ Orlando Aragón Andrade, “Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XL, núm. 118, enero-abril de 2007, pp. 17-18.

res jurídicos tengan presentes algunas consideraciones en este tipo de casos:

- La reflexión que se refiere a la obligatoriedad y juridicidad de un uso o costumbre, es decir, su valoración como “sistema normativo”, tiene una respuesta compleja que incluso podría trasladarse del ámbito jurídico al ámbito político e histórico. Entre las causas que propiciaron el no reconocimiento de la “juridicidad” de este tipo de sistemas, se encuentran las circunstancias históricas y políticas en que se desarrollaron: el sometimiento de los grupos sociales débiles frente a los grupos sociales hegemónicos.¹²

El caso de los pueblos y comunidades indígenas en México y en otras regiones de Latinoamérica es distinto por varias razones: sus sistemas normativos consuetudinarios desde el periodo colonial se confrontaron con la tradición del derecho escrito, en la mayoría de los casos no se llevó a cabo una integración de ambos sino la segregación del primero¹³ y la negación de su valor jurídico.

- Un segundo factor a considerar es el que se refiere a su integración, las normas consuetudinarias de estos grupos sociales pueden abarcar todas las esferas de la vida pública y privada, desde cuestiones morales y religiosas, hasta aspectos civiles y penales. Este sistema normativo se caracteriza por su naturaleza oral, su orientación cosmológica y su sentido colectivista.¹⁴ Tales circunstancias tornan el análisis jurídico en una labor compleja que exige a la o el juzgador

¹² Cfr. Blanca Ruiz, “Culturas del conflicto y diversidad cultural”, en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 1, consultado en <http://www.uv.es/cefd/1/Ruiz.html>

¹³ “[...] Tal vez sean muy antiguos aspectos básicos como el del ejido, que recuerda al antiguo *calpulli*, o el de las mayordomías y otras agrupaciones con funciones político-religiosas que han logrado un sincretismo cuya manifestación más evidente está en el culto nacional a la virgen de Guadalupe [...]”, Ignacio Bernal, “Formación y desarrollo de Mesoamérica”, en *Historia general de México, op. cit.*, p. 151.

¹⁴ Cfr. Orlando Aragón Andrade, “Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XL, núm. 118, enero-abril de 2007, p. 16.

allegarse de medios que le permitan estudiar con perspectiva intercultural las disposiciones consuetudinarias en cuestión.

Ahora bien, los problemas sociales que derivan de que el sistema jurídico hegemónico no reconozca la obligatoriedad de otro sistema normativo bajo el cual se rigen diversos grupos sociales que forman parte del Estado, deben ser resueltos por el primero a través de sus instituciones legislativas, judiciales y administrativas.¹⁵ Rehuir esa tarea equivale a incumplir una obligación impuesta por el propio régimen dominante que es lograr la convivencia pacífica y el bien común de toda la población.

En el caso de México, parte de este conflicto fue resuelto mediante la reforma constitucional de 2001, cuando se reconoció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a regirse por sus sistemas de usos y costumbres conforme al artículo 2 de nuestra Carta Magna:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

[...]

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En el mismo sentido, la comunidad internacional ha hecho énfasis en la necesidad de reconocer los sistemas normativos de usos y costumbres,

¹⁵ “[...] mientras los derechos humanos sean concebidos como derechos humanos universales, tenderán a operar como localismo globalizado, una forma de globalización desde arriba. Para poder operar como una forma cosmopolita y contrahegemónica de globalización, los derechos humanos deben ser reconceptualizados como multiculturales [...]”, Boaventura de Sousa Santos, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1998, p. 352.

tal como se expresa en los artículos 1 y 2, inciso b), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,¹⁶ así como en el artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece el derecho de los pueblos indígenas a promover, desarrollar y mantener, entre otras cosas, sus costumbres o sistemas jurídicos.¹⁷

Los sistemas de usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas son sistemas normativos¹⁸ que a su vez forman parte del sistema jurídico mexicano; esta atribución se las otorga el propio texto constitucional al reconocer su validez formal, además, debe tenerse en cuenta que para el núcleo social en el cual se circunscriben constituyen normas de carácter obligatorio.¹⁹

Siendo así las cosas, la cuestión a resolver no está relacionada con su vigencia o su validez jurídica, sino con su compatibilidad con el orden

¹⁶ “1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: [...] b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones [...]”, OIT, Convenio OIT número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 7 de junio de 1989.

¹⁷ “Artículo 34. Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”. ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

¹⁸ “[...] En tal sentido, si partimos del derecho de las sociedades contemporáneas, o mejor dicho, del derecho estatal, encontraremos que ciertas propiedades definitorias de lo que es el derecho no se encuentran en el mismo grado en otro tipo de sociedades, como el de las comunidades indígenas (lo que no quiere decir, como veremos más adelante, que estas sociedades estén desprovistas de normas jurídicas) [...]”, Ponencia del Lic. Epifanio Díaz Sarabia, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹ “Para algunos (piénsese en Malinowski), la cohesión que hacía posible la supervivencia de una sociedad partía del hecho de que las tradiciones (y, mediante ellas, la cultura) tenían una fuerza normativa cuyo carácter ‘legal’ se basaba en la presión o coerción que la tradición ejercía sobre los deseos y comportamientos de las personas (Malinowski, 1930). Para otros (como Gluckman), la designación de ‘legal’ podía extenderse sólo a las sociedades que otorgaban a sus autoridades el poder discrecional para resolver conflictos e imponer castigos o sanciones (Gluckman, 1955)”. Cfr. Deborah Poole, *op. cit.*, p. 11.

constitucional, específicamente con los derechos humanos que es una revisión a la que también se someten las demás disposiciones del sistema normativo estatal.

Entre los aspectos regulados por los sistemas de usos y costumbres se encuentra la participación de hombres y mujeres en las decisiones que afectan las esferas públicas de la comunidad. Ahora bien, el tipo de disposiciones consuetudinarias que se analizan en el presente estudio, son aquéllas que pueden tener un impacto en la participación de las mujeres en la vida pública, específicamente en la participación política configurada en las normas constitucionales.

Tipo de protección jurídica que reciben los derechos político-electorales de las mujeres indígenas y los límites del sistema de usos y costumbres

El reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, que es un derecho humano protegido por la CPEUM y por los tratados internacionales, mantiene una relación de interdependencia²⁰ con los demás derechos humanos, no es absoluto y posee límites²¹ que pueden ser determinados por el propio texto constitucional, la legislación secundaria, o bien por las y los operadores jurídicos cuando exista un conflicto entre ése y otros derechos y deba protegerse deter-

²⁰ “La interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos”. Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, apuntes para su aplicación práctica”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, pp. 152-153.

²¹ Aharon Barak considera que una de las funciones de juezas y jueces, particularmente en un Tribunal Constitucional, es reducir la brecha entre el derecho y la realidad, protegiendo los derechos humanos a través de la protección que se da a la Constitución que los prevé. El texto constitucional, a su vez, contiene los límites a esos derechos, límites que tampoco pueden ser arbitrarios o discrecionales sino racionalmente equilibrados en la decisión judicial. Cfr. Aharon Barak, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, pp. 24-25.

minado interés personal o colectivo. Así lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. El artículo 2o., inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional [...].²²

Una metodología que permita analizar cuáles son los límites que subsisten entre el reconocimiento de los sistemas de usos y costumbres y los derechos relacionados con la participación política de las mujeres que pertenecen a ese grupo social, puede ser la siguiente:

- a) Determinar si el uso o costumbre en cuestión se refiere a la participación de la mujer en la vida política de la comunidad, esto es, si entra dentro de las categorías para ser considerado como un “derecho político de la o el ciudadano” conforme al artículo 35 de la CPEUM, como puede ser: votar en elecciones populares, poder ser votada, formar parte de asociaciones para participar en los asuntos políticos del país, desempeñar empleos o comisiones del servicio público, por mencionar algunos.
- b) Una vez que se ha identificado o se ha establecido la naturaleza “política” del uso o costumbre, es necesario acudir al marco normativo que regula y protege dicho derecho, comenzando por la CPEUM y los tratados internacionales.

²² DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. Tesis Aislada. Tesis: 1a. XVI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 114.

- c) Finalmente, habrá que confrontar el contenido de las disposiciones tradicionales con la del sistema normativo estatal, a partir de una perspectiva intercultural²³ y con un enfoque de género. Esto quiere decir que la o el operador jurídico deberá partir de la base de que todas las culturas son igualmente válidas y lo que se pretende es lograr la interacción armónica, en este caso de dos sistemas normativos que convergen en la regulación de una práctica social,²⁴ teniendo presentes en esa relación los aspectos que pueden reproducir las desigualdades y estereotipos de género.

La interpretación sobre el contenido del uso o costumbre que será confrontado con las disposiciones jurídicas del sistema estatal para identificar si se está ante un derecho político, depende de cada caso y del contexto sociocultural del pueblo o comunidad en la cual se circunscriba aquélla; es un análisis que requiere identificar los elementos normativos en un sentido jurídico y distinguirlos de los elementos morales, religiosos y sociales.

²³ “[...] Interculturalidad significa la interacción entre diferentes culturas. En este sentido el concepto de la interculturalidad parte de la base de que todas las culturas son igualmente válidas y que en un proceso de entendimiento mutuo se realiza un acercamiento a lo ‘otro’ o a lo ‘extraño’, lo que, al mismo tiempo, implica un enfrentamiento con la propia cultura [...]”, Irmgard Rehaag, “La perspectiva intercultural en la educación”, en *El Cotidiano*, núm. 160, México, Universidad Autónoma Metropolitana, marzo-abril de 2010, p. 77.

²⁴ “PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES. La fracción VIII del apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho al pleno acceso a la jurisdicción del Estado y que, para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos de que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución [...] Por ello, cuando quedan satisfechos los requisitos para que al inculpado se le reconozca la condición de persona indígena dentro del procedimiento, el juzgador debe indagar cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del tipo, los aspectos de los que depende la culpabilidad del acusado, etcétera. Deberá tomar en cuenta, en otras palabras, tanto las diferentes normas de fuente estatal aplicables como las específicas que puedan existir en la comunidad cultural del procesado con relevancia en el caso”. Tesis Aislada. Tesis: 1a. CCX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 290.

En cuanto al marco normativo estatal que protege los derechos político-electorales de las mujeres indígenas en México, podemos señalar de manera enunciativa los siguientes:

- Entre las disposiciones de carácter general se encuentran las previstas por el artículo 35 de la CPEUM, previamente referidas en este apartado: el derecho a votar en elecciones populares, poder ser elegidas para cargos de elección popular, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, participar en las consultas populares, desempeñar cualquier empleo o comisión públicos e incluso tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional.²⁵

Habría que agregar que no basta con prever en la norma constitucional los derechos políticos, pues como lo indican tanto la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁶ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para),²⁷ los Estados tienen la obligación de tomar las medidas apropiadas para garantizar la participación de la mujer en la esfera política, en condiciones de igualdad de oportunidades respecto del hombre.

²⁵ Cfr. artículo 35, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 26 de febrero de 2013.

²⁶ "Artículo 7. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país". ONU, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.

²⁷ "Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones". OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 9 de junio de 1994.

En cuanto a la legislación secundaria, existen disposiciones a nivel federal y estatal que se refieren a las condiciones que deben cumplirse para promover, proteger y garantizar la participación de las mujeres en la vida política del país. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé como obligaciones de los partidos políticos: garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a los cargos de representación popular;²⁸ que su declaración de principios contenga la “[...] obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres”;²⁹ y destinar anualmente el 2% del financiamiento público ordinario para capacitar, promover y desarrollar el liderazgo político de las mujeres.³⁰

- Los derechos político-electorales de las mujeres que forman parte de un pueblo o comunidad originarios encuentran su fundamento en las disposiciones señaladas previamente y de manera específica, en el artículo 2 de la CPEUM: el apartado A prevé el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas siempre que se mantenga la unidad nacional; pueden decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural, así como elegir a sus autoridades o representantes con base en sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales y, agrega la fracción III de la citada disposición, “[...] garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones [...]”³¹

Esta última disposición debe interpretarse en un sentido amplio, pues la participación en la vida política como se advierte en el artículo 35 de la CPEUM, no se reduce a la elección de autoridades. Cuando se habla de ga-

²⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 7 de abril de 2009, artículo 4, numeral 1.

²⁹ *Ibid.*, artículo 25, inciso e).

³⁰ *Ibid.*, artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción V.

³¹ Artículo 2, apartado A, fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 26 de febrero de 2013.

rantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la esfera política, es preciso considerar todas aquellas actividades en las que ellas y ellos tomen parte en las decisiones de gobierno de forma directa o indirecta; desde la posibilidad de contender como candidatas para un cargo de elección popular, hasta el derecho que tienen para asumir un puesto público como puede ser dirigir la Asamblea de la Comunidad.

El marco jurídico constitucional es una referencia que permite establecer si existe o no identidad entre una disposición consuetudinaria indígena y un derecho político, pero sin duda, el proceso de análisis requiere algo más que la simple deducción lógico-jurídica. La o el juzgador deben contar con elementos de convicción que les permitan advertir, por una parte, todos los factores que integran el uso o costumbre que presumiblemente regula o está vinculada con una actividad política dentro de la comunidad; por otra, determinar cómo se está llevando a la práctica esa disposición (un peritaje en ciencias antropológicas podría dar cuenta de la forma en que los pueblos indígenas miran una determinada conducta), y finalmente señalar si la ejecución del derecho en cuestión respeta el principio constitucional de igualdad sustancial entre hombres y mujeres.

Esta labor exige poner límites a los derechos, principalmente cuando el cumplimiento de uno de ellos amenaza con restringir o limitar al otro. Los derechos humanos, concebidos como facultades para hacer o dejar de hacer algo, reflejan los distintos intereses que pueden ser exigibles por parte de una persona hacia el Estado y hacia otros particulares; tienen límites en tanto la vida en sociedad hace que converjan múltiples intereses similares u opuestos respecto de un mismo fin, objetivo o cosa.

En el caso de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, podemos estar ante diversos tipos de conflictos:

- a) Una confrontación entre derechos individuales y derechos colectivos, por ejemplo, una mujer que tenga interés en participar en una

consulta popular frente a los integrantes de la comunidad que se opongan a ese derecho por una razón de género.

- b) Un conflicto de intereses individuales, como puede ser el caso de una mujer que habiendo resultado elegida para presidir la Asamblea de la Comunidad, se vea obstaculizada por un hombre –su esposo, su padre, etc.– para ejercer dicho cargo.

¿Cómo abordar el tratamiento jurídico de este tipo de conflictos? El reconocimiento formal de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas fue un avance importante en materia de derechos humanos; sin embargo, no se había advertido la necesidad de considerar el contexto cultural como una condición que influía tanto en la interpretación de los hechos como del derecho, propiciando que las y los juzgadores incurrieran en alguna de las dos situaciones que a continuación se enuncian:

- Interpretar el sistema de usos y costumbres como disposiciones plenamente reconocidas en el texto constitucional, que por su naturaleza consuetudinaria no pueden ser cuestionadas, es decir, “si la comunidad se rige por esas reglas, el Estado no debe intervenir”. Tal es el supuesto en donde la o el operador jurídico no analiza el contenido de las disposiciones del sistema tradicional relativas a las actividades políticas internas de la comunidad o pueblo indígena y bajo ese argumento se abstiene de ponderarlas, incluso en detrimento del goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres indígenas.
- Negar la “juridicidad” de los usos y costumbres de pueblos y comunidades indígenas y aplicar la norma del sistema jurídico estatal, sin llevar a cabo un análisis del caso desde la perspectiva intercultural y de género de las disposiciones aplicadas. Esto quiere decir que se infringe el derecho a regirse por usos y costumbres y se impone la normativa estatal, propiciando asimilación jurídica de uno a otro sistema.

Las reflexiones en torno a la interacción de los sistemas consuetudinarios indígenas y los sistemas normativos estatales han impulsado una transformación en la forma de juzgar y resolver aquellos casos en los que se discute el ejercicio de los derechos reconocidos en ambos sistemas; este procedimiento implica introducir la perspectiva intercultural, y en el caso de los derechos de las mujeres también exige el análisis a través de la perspectiva de género.

Las dos posturas señaladas previamente excluyen estas perspectivas, las medidas que se adopten a partir de aquéllas pueden ser violatorias de derechos humanos, por el simple hecho de partir de análisis que únicamente consideran las condiciones formales de un derecho, pero no las condiciones materiales de su realización.

Entre los medios de convicción a los que puede recurrir una juzgadora o un juzgador, para implementar la perspectiva intercultural, se encuentra el peritaje antropológico, el cual también permite identificar las prácticas sociales al interior de un grupo humano, que reproducen estereotipos de género o que asignan determinados roles sociales por razones de género, como se verá en el siguiente apartado.

El peritaje antropológico como medio de prueba y su relación con la perspectiva de género

La justiciabilidad o exigibilidad judicial³² de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, al igual que la de otros derechos humanos, comprende una serie de garantías (procedimientos) a través de las cuales sus titulares pueden demandar el cumplimiento o bien la re-

³² “[...] uno de los rasgos que caracteriza a un derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo –que puede llamarse demanda, denuncia o queja– ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente, un juez– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento [...]”, Christian Courtis, *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010, p. 3.

paración y sanción por la violación a ese derecho, ante una autoridad independiente.³³

Estos procedimientos configuran el derecho de acceso a la justicia,³⁴ que de acuerdo a los principios constitucionales y las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, debe cumplir con las condiciones de justicia pronta, completa, imparcial, gratuita³⁵ y eficaz.³⁶

La eficacia de una garantía es la capacidad que tiene el procedimiento para producir resultados o respuestas y, en su caso, restituir a la persona en el goce y ejercicio del derecho que le ha sido violado.³⁷ Esto se logra en mayor o menor medida cuando la o el juzgador tiene los medios de prueba o convicción idóneos para estructurar la solución más protectora y garantista de derechos en un caso concreto.

³³ Cfr. Riccardo Guastini, "Derechos", en *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 185-186.

³⁴ "46. Tanto la Corte Interamericana como la CIDH han afirmado reiteradamente que la investigación de casos de violaciones de los derechos humanos, que incluye los casos de violencia contra las mujeres, deben llevarse a cabo por autoridades competentes e imparciales [...] 52. Al respecto, los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen que la recopilación de evidencias físicas en los casos debe ser efectuada por especialistas capacitados en el tipo de violencia que se está investigando, y preferiblemente deben ser del mismo sexo de la víctima. En todo momento, la cultura de la víctima y el contexto en el que se produjo la violencia deben tomarse en consideración". OEA, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2007, pp. 21 y 23.

³⁵ ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. Jurisprudencia. Tesis: 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209.

³⁶ ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN EVITAR, EN TODO MOMENTO, PRÁCTICAS QUE TIENDAN A DENEGAR O LIMITAR ESE DERECHO. Tesis: 1.4o.A. J/103, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 2, diciembre de 2012, p. 1053.

³⁷ "191. El derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas [...] una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales [...]". Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

Un medio de prueba es todo elemento, mecanismo o procedimiento que permite verificar las afirmaciones que se hacen en el proceso,³⁸ con la única limitación de que aquéllos no sean contrarios a la ley. Siguiendo esta definición, un principio del derecho procesal indica que toda afirmación debe ser probada,³⁹ situación por la que es necesario acreditar los hechos que sustentan la realización del hecho o acontecimiento a que se alude.

En aquellos casos donde se involucran derechos humanos, la carga de la prueba siempre recae en principio en las autoridades estatales. Por ello, si una mujer indígena afirma que su derecho a votar ha sido violado por los usos y costumbres, corresponde a las autoridades aportar aquellos medios de convicción que demuestren si esto se llevó o no a cabo, sin perjuicio de que las y los propios quejosos puedan, si así lo desean, aportar otros medios de convicción. En otras palabras, corresponde a la función jurisdiccional determinar si se infringió o no su derecho.

La o el juez puede conocer con precisión el sistema normativo estatal, aunque esto no la o lo hace una persona experta en las disposiciones normativas de los pueblos y comunidades indígenas, pues como señalé en el primer apartado, éstas se caracterizan por la oralidad, la orientación cosmológica y el sentido colectivista; tales aspectos sólo podrían ser develados y explicados a partir de una prueba que tenga como objetivo el análisis del horizonte cultural en el que está inmersa la disposición tradicional que se pretende comprender, contrastar e interpretar. Este medio de convicción es el peritaje en ciencias antropológicas.

Un peritaje es un análisis o estudio realizado por personas ajenas al proceso y a las partes que intervienen en éste, que tienen conocimientos

³⁸ Cfr. Cipriano Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, 9ª ed., México, Harla, 1996, p. 272.

³⁹ Cfr. Héctor Fix Zamudio y José Ovalle Favela, *Derecho Procesal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 84.

técnicos, artísticos o científicos especializados en los hechos que se pretenden probar.⁴⁰ Son aspectos propios de esta prueba los siguientes:⁴¹

- a) Intervienen personas con conocimientos especializados –peritos en una materia– que previamente aceptan realizar el análisis.
- b) Las y los peritos elaboran un dictamen sobre hechos específicos, éste constituye una declaración científica porque contiene, por una parte, aspectos sobre la existencia, características, apreciación del hecho, causas y efectos del mismo; y por otra, conclusiones obtenidas por percepción y deducción o inducción de los hechos, sin proponer ningún efecto jurídico concreto.
- c) Los conocimientos especializados se consideran así en función de las habilidades y competencias que tienen las y los peritos, en materias poco conocidas o no conocidas por el común de las personas.

El peritaje antropológico o peritaje cultural es aquel estudio, valoración e interpretación que una o un especialista realiza respecto de hechos y manifestaciones culturales –costumbres, tradiciones, lengua, forma de organización social y orden normativo– del ser humano en un tiempo, lugar y contexto determinado.⁴² La prueba pericial en antropología fue reconocida formalmente como medio de convicción por primera vez en 1991,⁴³ aunque su uso se limitó a la materia penal:

⁴⁰ Cfr. Cipriano Gómez Lara, *op. cit.*, p. 276.

⁴¹ PRUEBA PERICIAL. NOTAS DISTINTIVAS. Tesis Aislada, Tesis I.3o.C.1016 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 5, enero de 2012, p. 4585.

⁴² Este tipo de peritaje permite valorar e interpretar los hechos de acuerdo al contexto o entorno cultural en el cual tuvieron lugar, considerando la perspectiva que de aquéllos pudo tener la persona que interactúa comúnmente en dicho contexto. Cfr. Cécile Lachenal, “Las periciales antropológicas, una herramienta para la hermenéutica intercultural y la justicia plural. Reflexión a partir del caso de México”, en Rudolf Huber *et al.* (coords.), *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*, Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, p. 189.

⁴³ Cfr. Artemia Fabre Zarándona, “Balances y perspectivas del peritaje antropológico: reconocer o borrar la diferencia cultural”, en *Revista Pueblos y fronteras digital*, México, vol. 6, núm. 11, junio-noviembre de 2011, p. 151, consultado en http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/a11n11/art_05.html el 18 de febrero de 2013.

Código Federal de Procedimientos Penales

Artículo 220 Bis.- Cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, se procurará allegarse dictámenes periciales, a fin de que el juzgador ahonde en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional.

Posteriormente comenzó a implementarse para acreditar cuestiones identitarias de las y los indígenas que estaban involucrados en un proceso y demostrar así su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena.

El contenido de esta especie de prueba pericial no se reduce a una compilación de datos históricos o etnográficos de la cultura de un grupo social, tampoco hace una valoración ética o moral respecto a los comportamientos analizados porque ello equivaldría a realizar juicios subjetivos y personales sobre las manifestaciones culturales.⁴⁴ Se trata de una descripción científica del horizonte cultural, el contexto en el que está inmerso un hecho que requiere ser interpretado, aportando criterios, referencias y pautas para que juzgadoras y juzgadores puedan interpretar el suceso y determinar las consecuencias jurídicas respectivas.

Existen distintos tipos de peritajes antropológicos, uno de éstos es el jurídico-antropológico, que estudia el entorno sociocultural de los sistemas normativos de una comunidad en la que tuvieron lugar los hechos y los derechos en disputa.⁴⁵ El análisis de un caso desde este enfoque permite a las y los juzgadores comprender el significado, alcances y sentido de los hechos,⁴⁶ a partir de los referentes de la cultura en que se originaron. Posteriormente, con ese marco conceptual que revela las condiciones materiales del caso, es posible comparar el contenido de

⁴⁴ Cfr. Laura Valladares de la Cruz, *El peritaje antropológico: Los retos del entendimiento intercultural*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, s.a., s.p.

⁴⁵ Cfr. *Idem*.

⁴⁶ Cfr. Otto Marroquín Guerra, "El peritaje cultural indígena como forma del pluralismo jurídico indígena en Guatemala", en José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (coord.), *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas. XIII Jornadas Lascasianas Internacionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 183.

los sistemas normativos de una y otra cultura y plantear una solución, a esto se le denomina diálogo intercultural.

Una vez que se establece el diálogo intercultural, el mismo análisis científico también es útil para detectar dos situaciones:

- a) El estado que guarda la igualdad formal y material que hay entre las personas que integran una comunidad, así como entre éstas y el resto de la población.
- b) Si las posibles desigualdades que subsisten entre las personas se deben a cuestiones de origen racial, ideología, pensamiento o género, por señalar algunas, que afectan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos y propician situaciones discriminatorias prohibidas en el texto constitucional.⁴⁷

Cada causa de discriminación debe ser analizada en un caso concreto, en este ensayo se abordan aquéllas referidas al género y su relación con los derechos político-electorales de las mujeres.

Las cuestiones de género históricamente han influido –positiva o negativamente– en el reconocimiento de los derechos de las personas;⁴⁸ como se trata de ideas y prácticas culturales preestablecidas por la fuerza de las tradiciones que asignan a un sexo u otro determinados comportamientos y roles, el peritaje antropológico se convierte en uno de los medios de prueba que permite a juzgadores y juzgadoras visibilizarlas y valorarlas en su contexto.

⁴⁷ “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Artículo 1, quinto párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 26 de febrero de 2013.

⁴⁸ “[...] basta decir que para el derecho, sexo y género, en relación a las mujeres, son fusionados en un solo concepto: el sexo femenino, entendido como un hecho natural, ahistórico e inmutable. En relación a los hombres, en cambio, el tema no tiene importancia porque éste los mira como comprendidos dentro de su ‘sujeto único’”. Alda Facio y Lorena Fries (eds.), *Género y derecho*, Santiago, LOM Ediciones, 1999, p. 35.

El término *género* es utilizado para denotar aquellas funciones, tareas, prácticas, actitudes, roles e incluso obligaciones y deberes que se atribuyen a las personas a partir de las prácticas culturales en función de su sexo. Son conceptos relacionados pero distintos, el sexo (hombre/mujer) es un aspecto biológico, en tanto que el género (femenino/masculino) es la construcción simbólica que se configura en torno al sexo a partir de las prácticas sociales.⁴⁹

Las consideraciones de género han permeado en toda la estructura jurídica, los derechos político-electorales son un claro ejemplo de esto, pues aun y cuando los hombres propietarios lograron el reconocimiento de sus prerrogativas como ciudadanos después de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII, las mujeres no lo consiguieron sino hasta el siglo XX.

Lo que se propone en el presente ensayo respecto a los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, es acudir a los peritajes antropológicos para indagar a partir del horizonte cultural de los usos y costumbres de estos grupos sociales, si existe o no una limitación al ejercicio de tales derechos y si tal limitación responde a una cuestión de género. Este análisis permite a las y los juzgadores garantizar y hacer efectivos tales derechos armonizando su contenido con otras disposiciones fundamentales.

¿Cómo el peritaje antropológico permite a las y los juzgadores determinar cuándo un sistema de usos y costumbres impide u obstaculiza la participación de la mujer en la vida política?

Con base en la metodología propuesta en el segundo apartado, la o el juzgador que deba resolver un caso en donde haya que determinar si

⁴⁹ Cfr. Mariana Daniela Gómez, "El género en el cuerpo", en *Avá. Revista de Antropología*, núm. 15, Argentina, Universidad Nacional de Misiones, diciembre de 2009, p. 2.

los usos y costumbres infringen los derechos político-electorales de las mujeres, debería recurrir a la prueba pericial antropológica para advertir posibles discriminaciones por motivos de género.

El peritaje antropológico describe los elementos que conforman el uso o costumbre en cuestión, señala si respecto a éste existen o no tareas o funciones asignadas de forma específica a hombres y mujeres, expone las condiciones de tiempo y lugar en que cada una de éstas se llevan a cabo. Con estos criterios, la o el juzgador puede identificar qué parte de esa costumbre se identifica con un derecho político de la mujer –previstos en el artículo 35 de la CPEUM– y cuál pertenece a otro tipo de ámbitos como podría ser el religioso o el político.

Posteriormente habrá que analizar cuáles son los alcances y significados de ese aspecto del uso o costumbre relacionado con los derechos políticos de la mujer, esto es, cómo se ha implementado aquella práctica social al interior de la comunidad en la vida cotidiana y cuál es el impacto que ha tenido tanto para las mujeres como para los hombres, diferenciando sus consecuencias en cada caso.

Después de establecer la naturaleza “política” del uso o costumbre y comprenderla en su contexto, habrá que acudir al marco normativo estatal que regula y protege dicho derecho, la CPEUM, los tratados internacionales y en su caso las resoluciones de los tribunales, verificar cuál es la disposición más protectora, en concordancia con el principio *pro persona*.⁵⁰

⁵⁰ “PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA. El principio *pro homine* que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria”. Tesis Aislada. Tesis: I.4o.A.464 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, p. 1744.

En la parte final del análisis jurídico, al contrastar el contenido del uso o costumbre con las disposiciones del sistema normativo estatal, la o el juzgador tendrá que determinar si la forma en que se ha implementado la primera constituye una práctica cuyo tratamiento diferenciado para hombres y para mujeres obstaculiza alguno de los derechos políticos que ellas tienen por mandato constitucional, pues de ser así, se está ante un acto de discriminación que debe ser reparado.⁵¹

Este último aspecto es en sí un ejercicio de ponderación de derechos fundamentales y es la tarea que se asigna a las y los funcionarios jurisdiccionales, con lo cual disminuyen la brecha entre realidad y derecho.

Fuentes bibliográficas

Aragón Andrade, Orlando, "Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año 2007, núm. XL, enero-abril de 2007.

Barak, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

Bernal, Ignacio, "Formación y desarrollo de Mesoamérica", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000.

⁵¹ "COSTUMBRE CONTRARIA A DERECHO. No son de tomarse en consideración los argumentos que se invoquen por lo que hace a costumbres que existan en cierta región ni la supuesta idiosincrasia de sus habitantes, para que se convaliden comportamientos delictuosos para repeler agravios, pues ello sería justificar actos de venganza de represión, sin que el hecho de punirlas conlleve a los infractores al desprecio público, dado que reconocer el derecho de causar daño por ofensas, si no pretéritas, si evitables por otros medios, equivale a tanto como contrariar la norma de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano". Tesis Aislada. Registro 235790, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, Volumen 68, Segunda Parte, p. 18.

Carrasco, Pedro, "Cultura y sociedad en el México Antiguo", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000.

Courtis, Christian, *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010.

Díaz Sarabia, Epifanio, Ponencia presentada en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica "Justicia y diversidad en tiempos de globalización", Morelos, México, del 16 al 20 de octubre de 2006.

Douzinas, Costas, "El fin(al) de los derechos humanos", trad. Fernando Falcón y Tella, en *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, nueva época, vol. 7, tomo 1, 2006.

Fabre Zarandona, Artemia, "Balances y perspectivas del peritaje antropológico: reconocer o borrar la diferencia cultural", en *Revista Pueblos y fronteras digital*, México, vol. 6, núm. 11, junio-noviembre de 2011, consultado en http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/a11n11/art_05.html el 18 de febrero de 2013.

Facio, Alda y Lorena Fries (eds.), *Género y derecho*, Santiago, LOM Ediciones, 1999.

Fix Zamudio, Héctor y José Ovalle Favela, *Derecho Procesal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9ª ed., México, Harla, 1996.

Gómez, Mariana Daniela, "El género en el cuerpo", en *Avá. Revista de Antropología*, núm. 15, Argentina, Universidad Nacional de Misiones, diciembre de 2009.

- González, Juliana, *El ethos, destino del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Guastini, Riccardo, "Derechos", en *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- Huber, Rudolf et al. (coords.), *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*, Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
- Marroquín Guerra, Otto, "El peritaje cultural indígena como forma del pluralismo jurídico indígena en Guatemala", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas. XIII Jornadas Lascasianas Internacionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Poole, Deborah, "Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal", en *Alteridades*, México, vol. 16, núm. 31, enero-junio de 2006.
- Rehaag, Irmgard, "La perspectiva intercultural en la educación", en *El Cotidiano*, núm. 160, México, Universidad Autónoma Metropolitana, marzo-abril de 2010.
- Ruiz, Blanca, "Culturas del conflicto y diversidad cultural", en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 1, consultado en <http://www.uv.es/cefd/1/Ruiz.html>
- Sousa Santos, Boaventura de, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1998.

Stavenhagen, Rodolfo, *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*, México, UNESCO, 2007.

Valladares de la Cruz, Laura, *El peritaje antropológico: Los retos del entendimiento intercultural*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, s.a., s.p.

Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

Fuentes jurisprudenciales nacionales

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. Jurisprudencia. Tesis: 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209.

ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN EVITAR, EN TODO MOMENTO, PRÁCTICAS QUE TIENDAN A DENEGAR O LIMITAR ESE DERECHO. Tesis: I.4o.A. J/103, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro xv, Tomo 2, diciembre de 2012, p. 1053.

COSTUMBRE CONTRARIA A DERECHO. Tesis Aislada. Registro 235790, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 68, Segunda Parte, p. 18.

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. Tesis Aislada. Tesis: 1a. XVI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010.

PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES. Tesis Aislada. Tesis: 1a. CCXI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 2

PRINCIPIO *PRO HOMINE*. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA. Tesis Aislada. Tesis: I.4o.A.464 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Nueva Época, Tomo XXI, febrero de 2005, p. 1744.

PRUEBA PERICIAL. NOTAS DISTINTIVAS. Tesis Aislada, Tesis I.3o.C.1016 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 5, enero de 2012, p. 4585.

Legislación nacional

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 7 de abril de 2009.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917, última reforma del 26 de febrero de 2013.

Fuentes de derecho internacional

OEA, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2007.

OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 9 de junio de 1994.

OIT, Convenio OIT número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 7 de junio de 1989.

ONU, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.

ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

Sentencias de tribunales internacionales

Corte IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres al interior de los sindicatos. Un panorama de la situación actual en México

Marta Subiñas Abad*

I. Introducción

El tema de la participación de las mujeres en los partidos políticos y su acceso a cargos de representación política en el Poder Legislativo y en el gobierno ha sido estudiado abundantemente en términos teóricos y en la experiencia mexicana.¹ Sin embargo, llama particularmente la atención la escasez de trabajos sobre cómo las mujeres participan en otros espacios de toma de decisiones como son los sindicatos, donde la dirigencia suele tener un rostro masculino (Brickner, 2010; López *et al.*, 2006; Solís de Alba, 2002).

En la realidad nacional son pocas las mujeres –como Elba Esther Gordillo o Alejandra Barrales– que han logrado ocupar el cargo de Secretaria General de sus sindicatos. Este panorama nos lleva a plantear varias cuestiones: ¿Por qué las mujeres participan en menor medida en los órganos de la dirigencia sindical en comparación con los hombres? ¿Les interesa menos la política sindical que otros asuntos? ¿Cuáles son los factores que permiten comprender su menor presencia? ¿Qué elementos institucionales dificultan el acceso de las mujeres a los cargos de la dirigencia sindical? Estas preguntas son centrales en la medida que ponen el acento en la participación de las mujeres en la toma de decisiones respecto de sus derechos sociales y, por tanto, en una dimensión central de la construcción de la ciudadanía.

* Profesora-investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, donde coordina la maestría en Políticas Públicas y Género.

Este trabajo es parte de su investigación de tesis doctoral en Ciencia Política (UNAM) sobre el caso de la agenda de género en los sindicatos mexicanos.

¹ Por ejemplo, Kanter, 1977; Phillips, 1991; Pateman, 1995; Hunt, 2002; Peschard, 2002; Gutiérrez, 2002; Lovera, 2002; Pacheco, 2007; González, 2008; Valcárcel, 2008; Roza, 2010; Serret, 2012; Cruz, 2012, entre otros.

Como veremos con mayor detalle más adelante, la participación de las mujeres en los órganos de gobierno de los sindicatos (en particular del Comité Ejecutivo Nacional) no sólo es desigual, sino notablemente baja. Una primera conjetura que puede hacerse al observar los datos de cuatro sindicatos autónomos (véase la tabla 1) apunta hacia una relación positiva entre mayor presencia femenina en el gobierno del sindicato y la llegada de las mujeres al cargo de Secretaria General. Sin embargo, como veremos a continuación, el acceso de las mujeres a cargos de la dirigencia sindical es mucho más complejo.

**Tabla 1. Las mujeres en la dirigencia sindical
(Comité Ejecutivo Nacional)**

Asociación sindical	Sector	Área	Mujeres en el cargo de Secretaria General	Núm. socios*	% de mujeres en el Comité Ejecutivo Nacional
Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM)	Privado	Telecomunicaciones	No	55,504	21
Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA)	Privado	Transporte	Sí	3,769	58
Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS)	Público	Seguro Social	No	321,531	22
Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM)	Público	Educación	No	27,817	26

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas oficiales de los sindicatos: www.assa.org.mx; www.stunam.org.mx; www.strm.org.mx; www.sntss.org.mx y www.stps.gob.mx (revisado el 10 de abril de 2013).

* Es fundamental poder presentar este dato desagregado por sexo, pero en estos momentos no se encuentra disponible en la página de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. No obstante, puede obtenerse a partir de la colaboración de las secretarías del Interior de los comités ejecutivos nacionales de los respectivos sindicatos.

A excepción de la ASSA, en tres de los casos que analizaremos a continuación nunca una mujer sindicalista ha ocupado el cargo de Secretaria General (STRM, STUNAM, SNTSS). Este diagnóstico es más evidente cuando revisamos el panorama general en las principales centrales sindicales mexicanas, donde las mujeres representan menos del 5% de los secretarios generales reconocidos a través de la toma de nota en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del gobierno federal (tabla 2). Aunque es posible identificar una mayor frecuencia de liderazgos de mujeres en los sindicatos independientes respecto de aquéllos que pertenecen al Congreso del Trabajo, la cifra alcanza apenas el 3.5%.

Tabla 2. Secretarías Generales por central obrera

Central obrera	Núm. sindicatos	Núm. sindicatos con mujeres en el cargo de Secretaria General
CTM	349	8 (2.2%)
CROC	156	5 (3.2%)
CROM	147	5 (3.4%)
Independiente	571	20 (3.5%)
Total	1,223	

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/tramites/aso_sindicales.html (abril de 2013).

Ante esta brecha de género² en el acceso a la cúpula de los sindicatos, el objetivo del presente trabajo es analizar de manera comparada el estado actual del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en la arena de los sindicatos, a partir del estudio normativo del régimen

² “El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y [...] una forma primaria de poder”, Joan Scott (1986). Para mayor detalle véase la obra “El género: una categoría útil para el análisis histórico”.

electoral de cuatro sindicatos democráticos e independientes.³ Para ello se identificarán cuáles son las dimensiones fundamentales de la igualdad y la equidad de género con relación a los derechos políticos de las sindicalistas, donde la igualdad no debe ser concebida como sinónimo de identidad o asimilación respecto de los hombres, sino en cuanto al ejercicio efectivo o realización del derecho (igualdad *de facto*). En cambio, la equidad es un medio para avanzar en el logro de la igualdad, pues supone un trato diferenciado en virtud de las diferencias y desventajas de las que parten las personas para poder realizar sus derechos (Facio, 2011).

En este análisis se tomarán en cuenta los enfoques post-Beijing de las políticas de igualdad de género desarrollados por Evangelina García (2011), los cuales nos permiten vincular la titularidad del derecho a votar y ser electas con distintas dimensiones de la igualdad.

En primer lugar, el enfoque de igualdad de trato se corresponde con la igualdad de *iure*, es decir, el reconocimiento de la titularidad de derechos que opera legítimamente al margen de las diferencias entre personas. No obstante, el reconocimiento formal de este derecho no necesariamente se traduce en su realización efectiva. Es necesario llevar a cabo otro tipo de actuaciones. Un indicador claro es el reconocimiento formal del derecho a votar y poderse postular como candidato a un cargo de representación sindical.

El enfoque de igualdad de oportunidades adquirió gran popularidad en la década de los ochenta y se traduce básicamente en equiparar las condiciones en el acceso al inicio del proceso que conlleva la realización del derecho en cuestión. Es decir, para el logro de la igualdad se conside-

³ Se trata de aquellos sindicatos que han mostrado un compromiso con la democracia sindical en sus reformas estatutarias y un liderazgo independiente de las principales centrales obreras vinculadas al gobierno a partir del Congreso del Trabajo. Además, en el caso de STRM, ASSA y STUNAM, se trata de sindicatos que pertenecen a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) que ha tenido un liderazgo destacado a favor de la libertad sindical y la democracia en el gobierno interno de los sindicatos.

ra que es necesario desactivar las desventajas que padecen las personas. Por consiguiente, supone un trato diferenciado, en condiciones de equidad, en virtud de considerar las diferencias. La cuota de género es la medida más conocida para establecer un piso de equidad en la postulación de candidaturas para ocupar cargos de elección.

El tercer enfoque, el de *gender mainstreaming* o transversalidad de la igualdad de género, va más allá del establecimiento de las cuotas del enfoque de igualdad de oportunidades y supone transformar las raíces estructurales y culturales del problema público. Por consiguiente, su meta es ir más allá de transformar algunas necesidades y producir un cambio global que impacte en todos los ámbitos, transversalmente. Las acciones de sensibilización y formación en género y derechos de las mujeres son medidas esenciales que se llevan a cabo también al interior de los sindicatos, pero el llamado *gender mainstreaming*⁴ además implica el reconocimiento de la igualdad como un valor que permea la interpretación de todo el Estatuto, es decir, como un valor que está presente en la corriente principal del sindicato.

Este marco analítico nos lleva a identificar varias dimensiones que consideramos centrales en el ámbito de la participación política sindical, las cuales se desarrollarán más adelante.

⁴ Véase Evangelina García (2011).

Tabla 3. Enfoque de políticas de igualdad de género en los sindicatos

Enfoque	Medida
Igualdad <i>de iure</i>	Reconocimiento formal de los derechos políticos de las sindicalistas (Estatuto).
Igualdad de oportunidades	Establecimiento de cuotas de género en el proceso electoral: reserva de cargos, garantía de equilibrio en la postulación de planillas, recursos para mentorías y capacitación en liderazgos, etcétera.
	Previsión de garantías adecuadas para el cumplimiento de la cuota de género.
	Establecimiento de la autoridad responsable de fiscalizar el cumplimiento de la medida de la cuota.
Transversalidad de la igualdad de género	Previsión de medios de impugnación en caso de violación de la cuota de género.
	Sensibilización y formación en igualdad de género de todo el personal de sindicato.
	Creación y rango de una institucionalidad de género.
	Regulación de las funciones de la institucionalidad de género.
	Violencia de género: regulación en contra del acoso sexual.
	La igualdad de género como un valor forma parte de las garantías y la manera de interpretar los derechos de las bases que están consagrados en el Estatuto.

II. El sistema político en el ámbito del trabajo

Desde la teoría de la democracia participativa, Carole Pateman (1970) advierte sobre la relevancia del sistema político que regula las relaciones laborales, dado que la sociedad está compuesta por varios sistemas políticos cuya estructura de autoridad (gobierno) tiene un impacto fundamental en las cualidades psicológicas y las actitudes de los individuos, quienes aprenden a ser ciudadanos demócratas a partir de participar en la toma de decisiones en el ámbito de su trabajo. En otras palabras, se aprende a ser un ciudadano demócrata a partir de practicar la demo-

cracia, participando en la toma de decisiones fundamentalmente en el espacio del trabajo, que es donde las y los ciudadanos pasan más horas de su vida.

Para Pateman un requisito esencial para que la democracia funcione a nivel nacional es la democratización de las estructuras de autoridad de todos los sistemas políticos, entre ellos (y fundamentalmente) el que existe en el espacio del trabajo. Este último ofrece a los trabajadores la oportunidad de participar en la toma de decisiones en asuntos que les son cotidianos y de este modo poner en práctica la democracia participativa. Esto es precisamente lo que también señaló John Stuart Mill al abogar por una mayor participación política de la ciudadanía en los niveles locales y en la estructura de gobierno del espacio del trabajo.

Por lo tanto, un argumento central para la democratización de los sindicatos y la participación activa de sus agremiados, hombres y mujeres, es la función educativa que conlleva tal participación. Según señala Pateman, la idea es común en Rousseau, Stuart Mill, y D.G. Cole en el sentido de que la participación en la toma de decisiones por parte de las bases tiene un efecto formativo, pues adquieren nuevas habilidades y conocimientos necesarios para el funcionamiento de la democracia:

Es a través de la discusión política que el obrero, cuyo empleo es rutinario, y cuya forma de vida no le permite conocer una pluralidad de opiniones, circunstancias o ideas, aprende que los factores lejanos, y eventos que ocurren en lugares remotos, tienen un impacto notable en sus intereses personales (J. Stuart Mill, 1910, citado en Pateman, 1970: 32, traducción propia).

Además de la función formativa, la participación tiene un rol integrador en al menos dos sentidos: por un lado, el hecho de intervenir en procesos de toma de decisiones colectivas facilita que éstas sean aceptadas de forma más natural por los individuos, y de este modo nos acercarnos al ideal de Rousseau del gobierno de las leyes (impersonales). Por otro

lado, a través de la participación se facilita que los ciudadanos desarrollen el sentido de pertenencia a una comunidad política.

Por consiguiente, un aporte central de Pateman es insistir en la relevancia de la democratización del tipo de sistema político que existe en el ámbito laboral, donde se espera que los trabajadores participen no sólo en la elección de sus representantes sino en la toma de decisiones.

Años después, estudiosos de la transición democrática como Guillermo O'Donnell (2004) retoman el mismo problema teórico planteado por Pateman a partir del estudio de la democratización del Estado; los sindicatos vendrían a ser parte del conjunto de instituciones y relaciones sociales que deberían de democratizarse, no únicamente el régimen político. Para O'Donnell el régimen político⁵ se corresponde con el conjunto de instituciones a través de las cuales se regula el acceso a las posiciones de toma de decisión en la cúspide del aparato del Estado. El régimen político democrático es aquél donde el acceso a las principales posiciones del gobierno depende de elecciones libres, competitivas, igualitarias e inclusivas. Ello implica que los partidos políticos opositores tengan una oportunidad real de ser conocidos por la ciudadanía y que ésta pueda elegir libremente sin ser sujeta a coerción o control en el acto de votar. Asimismo, las elecciones están institucionalizadas, lo cual da certidumbre de que la existencia de elecciones libres se mantendrá en el tiempo.

La democraticidad entonces no solamente es un atributo del régimen político en virtud de la existencia o no de elecciones limpias, sino que también es una cualidad de los Estados entendidos como:

⁵ El régimen político es [el conjunto de] “patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los recursos y las estrategias que les son permitidos para ganar el acceso, y las instituciones a través de las cuales el acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales” (O'Donnell, 2004: 13-14).

Un conjunto de instituciones y relaciones sociales [...] que normalmente penetran y controlan la población y territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio (O'Donnell, 2004: 12).

El Estado en su dimensión legal es el garante de ciertos bienes públicos fundamentales como son los derechos y libertades implicados por el régimen democrático. Para que ellos sean factibles se dispone de dos instrumentos centrales: por un lado, el sistema legal entendido como el conjunto de reglas, y por el otro un entramado institucional (instituciones y funcionarios) sujeto a la autoridad legal. La consecuencia más importante es que nadie está por encima de las reglas o es *legibus solutus*, no sujeto a las leyes (O'Donnell, 2004).

Esta revisión de las implicaciones de la dimensión legal del Estado es central para entender cómo una excesiva focalización en el régimen democrático en los ámbitos nacional o estatal es insuficiente para una adecuada caracterización de la democracia, la cual necesariamente debe incluir la democratización del Estado. Los ciudadanos como agentes y como fuente de la autoridad que ejercen sobre ellos el gobierno y el Estado tienen un papel central en el funcionamiento de la democracia: deben exigir rendición de cuentas (*accountability*) a los gobernantes.

Tres son las formas de *accountability*: “la vertical electoral”, que permite a la ciudadanía elegir nuevos gobernantes; la “vertical *societal*”, que ejercen las asociaciones o individuos para movilizar al sistema legal y demandar al Estado y al gobierno por acciones u omisiones ilegales de los funcionarios; la “horizontal”, cuando algunas instituciones del Estado intervienen para prevenir y reparar acciones ilegales de otras instituciones del Estado o de funcionarios. Mientras la rendición de cuentas “vertical electoral” existe por definición en los regímenes democráticos, el grado

y la efectividad de los otros dos tipos de *accountability* dependen del terreno más complejo y movedido del Estado.

La *accountability societal* necesariamente implica la existencia de una sociedad autónoma y activa, donde los individuos no pueden ser tratados como un súbdito o “un suplicante de buena voluntad del gobierno y del Estado” (O’Donnell, 2004: 40), sino como un agente que es portador de derechos civiles, políticos y sociales, y también es fuente de autoridad de los poderes públicos.

Este análisis del grado de democraticidad del régimen político y del Estado es aplicable también al tipo de sistema político que se conforma al interior de los sindicatos. Por ello veremos en seguida la manera en que los sindicatos conforman sistemas políticos y cómo su democratización a partir de la regulación del régimen electoral sindical se traduce en garantías para la participación y acceso a cargos de representación, en particular de las mujeres sindicalistas, que tradicionalmente se han visto excluidas de estos espacios políticos.

III. El régimen electoral sindical y los derechos políticos

Los sindicatos están llamados a representar los intereses colectivos de los trabajadores y para ello disponen de un diseño político interno que se traduce en un sistema de representación de bases sindicalizadas (Bensusán, 2003). En particular, la idea de democracia sindical se corresponde con “una combinación de democracia formal y activa vida política interna, incluyendo la existencia de oposición organizada y activa participación de los miembros en el ejercicio del poder” (Stepan-Norris y Zeitlin, 1995: 830, citado por Bensusán, 2003: 395). En este punto es fundamental no confundir democracia con representatividad (Hyman), pues la aceptación de los resultados de las acciones de los dirigentes no necesariamente es producto de procesos democráticos.

La existencia de reformas democratizadoras en el sindicato es una condición indispensable para la defensa de los intereses de los agremiados, hombres y mujeres, debido a que permite: a) la emergencia de nuevos liderazgos, b) la incorporación de nuevos temas en la agenda de negociación, c) una circulación de las élites dirigentes, d) un ejercicio de rendición de cuentas, e) la existencia de una oposición, f) medidas de control en manos de la base de trabajadores sindicalizada, y g) ciudadanía laboral.

Entre las reformas democratizadoras en el gobierno de los sindicatos se deben incluir las siguientes medidas:

- Reglas que fomenten la deliberación en la asamblea o la instancia superior para la toma de decisiones, donde debe asegurarse la participación de todos sus sindicalizados.
- Protección de los derechos fundamentales de los asalariados, lo cual incluye la garantía del voto activo y pasivo en condiciones de igualdad y libertad.
- Reglas que instauren la periodicidad de las reuniones y el quórum necesario para su celebración válida.
- Mecanismos de rendición de cuentas de los representantes sindicales, así como la tipificación de sanciones en caso de incumplimiento de sus obligaciones, garantizándose la imparcialidad e independencia de los órganos encargados de resolver y sancionar.
- Instrumentos de control del poder, entre ellos la posibilidad de revocar el mandato de los dirigentes sindicales, la revisión de las causas de incompatibilidad en la ocupación de distintos cargos dentro del sindicato y el establecimiento de periodos cortos de mandato.
- Protección de los derechos de los afiliados, como el derecho a la información, la libertad de expresión, la libertad de ingreso y salida del sindicato, entre otros.
- Mecanismos disciplinarios que incluyan las garantías procesales mínimas, así como un proceso claramente establecido.

La clave se encuentra en analizar en qué medida su gobierno interno ha ampliado y profundizado la democracia como mecanismo que permite acortar los lazos entre la dirigencia y los agremiados. En este punto se parte del presupuesto de que los sistemas políticos sindicales más permeables o abiertos a la participación de sus agremiados son aquéllos que formalmente facilitan un mayor acceso de las mujeres a espacios de toma de decisiones. En otras palabras, a mayor democracia sindical (formal) cabe esperar mayor acceso de las sindicalistas a cargos de representación y toma de decisiones en la dirigencia sindical, manteniendo constante la variable proporción de mujeres suficiente en las bases para ganar espacios. Esta hipótesis se conecta también con la teoría de Pate-man (1970) que relaciona la participación en el ámbito del trabajo con el desarrollo por parte de las y los trabajadores de un sentido de “eficacia política”, es decir, de que la acción política individual tiene o puede tener un impacto en el proceso político.

Derivado de lo anterior, una de las dimensiones de la democracia sindical indispensables para entender el funcionamiento de la dinámica política al interior de los sindicatos es el denominado *régimen electoral sindical* (Ruiz y Gambacorta, 2011), es decir, el conjunto de reglas e instituciones que regulan el acceso a cargos de representación en el gobierno interno del sindicato. Partiendo de la idea de estos autores, y considerando la realidad estatutaria mexicana, pueden proponerse las siguientes etapas del régimen electoral:

1. Diseño del gobierno sindical

Para poder analizar el proceso de elección de las autoridades sindicales es necesario revisar previamente cuál es su estructura de gobierno, que obedece habitualmente a una división funcional de poderes entre un ejecutivo (Comité Ejecutivo Nacional), un legislativo (Asamblea de Trabajadores) y un poder judicial (Tribunal de Honor y Justicia), así como a una organización territorial (secciones, centros de trabajo, zonas). Su máxima autoridad es el Secretario General, el cual idealmente debería tener restricciones a su reelección inmediata para facilitar precisamente la circulación de las élites sindicales. En la práctica, no obstante, esta regla no siempre se cumple.

El tipo de sistema electoral que más se acerca a la democracia participativa es aquél que se basa en la elección directa de sus órganos, donde los electores son los propios trabajadores sindicalizados, que sin ningún tipo de instancia intermedia eligen directamente a sus dirigentes. En contraste, en el sistema electoral de elección indirecta los trabajadores votan por un cuerpo intermedio de electores (delegados), que son quienes finalmente eligen a las autoridades sindicales.

2. Convocatoria del proceso electoral

Conforme los estatutos se establece quién es la autoridad encargada de convocar a elecciones sindicales (puede ser el Comité Ejecutivo Nacional o la autoridad electoral denominada Comisión Electoral) y cómo se conforma el padrón general electoral. Sobre este primer momento del proceso electoral es fundamental la regulación de cómo se elige al órgano que fiscaliza y organiza las elecciones y cuántos miembros lo componen, considerando o no representatividad territorial. En los sindicatos de mayor tamaño, la Comisión Electoral Nacional puede recibir auxilio de comisiones electorales locales, que son responsables de recabar la votación emitida en la sección respectiva.

En esta primera etapa es fundamental la publicidad de la convocatoria y los medios que aseguren su máxima difusión.

3. Registro de planillas y autoridad electoral

Idealmente, la Comisión Electoral es el órgano supremo en materia electoral y opera de forma colegiada, primero, para formar el padrón de los afiliados con derecho a voto y, después, para emitir las boletas electorales que incluirán las listas de candidatos por planillas.

¿Quiénes pueden votar y ser electos? Habitualmente para poder votar se requiere únicamente ser miembro activo del sindicato. En cambio, para ocupar un cargo de representación se establecen requisitos que restringen el acceso, tales como la antigüedad, contar con antecedentes de probidad, no haber ocupado cargos de confianza y no haber sido destituido de un cargo de representación sindical por faltas graves.

Para poder presentar una planilla o lista de candidatos, en la mayoría de estatutos se exige el aval de un porcentaje determinado de los afiliados, lo cual busca asegurar una cierta representatividad de las candidaturas. Asimismo, se prevé el nombramiento de suplentes en caso de que sea necesario el reemplazo o sustitución. Estas planillas son listas cerradas donde los electores solamente pueden elegir una planilla (no de forma individual) que incluye la propuesta de los candidatos a ocupar la totalidad de secretarías del Comité Ejecutivo Nacional.

Con relación a la equidad de género, los estatutos también pueden establecer una cuota de género en el momento de formular la planilla, ya sea que ésta corresponda a un porcentaje preestablecido (30%, 40%, 50%) o que se garantice la representación de las mujeres en cargos directivos y representativos en un porcentaje proporcional a la cantidad de trabajadoras.

4. Proceso electoral sindical

Al presentar la planilla para su registro, se prevé que los solicitantes designen un representante o delegado ante la Comisión Nacional Electoral, donde pueden tener derecho a voz, y por tanto a presentar impugnaciones durante el proceso electoral.

La Comisión Electoral, ante la presencia de los representantes de planillas legalmente registradas, es la autoridad responsable de instalar las casillas de votación en los locales del sindicato o en su caso en las secciones o centros de trabajo. Debe asegurarse de que las urnas estén debidamente selladas para garantizar que el voto sea libre, directo y secreto.

Asimismo, la Comisión Electoral –tras la debida acreditación de la identidad por parte de los electores– es responsable de anotar en el padrón electoral el registro de quién votó, y entregar a cada votante el comprobante correspondiente.

En caso de que la votación dure varios días (lo cual es habitual en sindicatos de gran tamaño), es preciso que el Estatuto prevea cuáles serán las medidas de resguardo de las urnas de votación y el control de las boletas.

Finalmente, con base en los resultados del escrutinio, la Comisión Electoral declarará triunfantes a los miembros de la planilla que haya obtenido la mayoría (simple) de votos, y entregará el acta correspondiente al representante de la misma. Posteriormente se hará llegar la toma de nota a la autoridad gubernamental (Secretaría del Trabajo), quien puede aceptar o no el nombramiento.

5. Procedimiento de impugnación

Una vez concluidas las elecciones es preciso que se incluyan garantías que permitan tramitar impugnaciones al acto electoral, incorporando plazos, actores legitimados y formas. El Tribunal Electoral sindical suele ser la autoridad responsable de resolver impugnaciones en materia electoral.

¿Y cuál es el órgano de apelación en caso de inconformidad con la resolución del Tribunal Electoral sindical? Los estatutos pueden prever que las decisiones de este órgano sean apeladas ante otra instancia, habitualmente la Secretaría del Trabajo, o que incluso se pueda solicitar que el propio Tribunal Electoral reconsidere su decisión. No obstante, es posible que se instituya que las decisiones de dicha autoridad sean inapelables, cerrándose de este modo el proceso electoral.

IV. Análisis de casos

Una vez realizado el recorrido de las etapas del proceso electoral en los sindicatos, veamos cuál es la situación en cuatro sindicatos mexicanos a partir del análisis de su régimen electoral sindical con relación a los derechos políticos de las mujeres. En cada una de las etapas se revisarán los siguientes aspectos relativos a la igualdad de género:

Tabla 4. Etapa del régimen electoral y dimensión de igualdad de género

Etapa del régimen electoral	Acción relacionada con la posibilidad de ejercicio de derechos políticos	Enfoque de política de igualdad de género
Etapa 1. Diseño del gobierno sindical	<ul style="list-style-type: none"> - Creación estatutaria de una institucionalidad de género en el Comité Ejecutivo Nacional. - Regulación estatutaria de las funciones de la institucionalidad de género. - Recursos etiquetados para acciones de igualdad de género al interior del sindicato. 	Institucionalización y transversalidad de la igualdad de género
Etapa 2. Convocatoria del proceso electoral: elegibilidad y plazo	<p>Reconocimiento formal de los derechos políticos de las bases sindicalizadas.</p> <p>Reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación.</p>	<p>Igualdad <i>de iure</i></p> <p>Transversalidad de la igualdad de género</p>
Etapa 3. Registro de planillas y autoridad electoral	Establecimiento de una cuota de género en la postulación de planillas y posibles diseños.	Igualdad de oportunidades
	Establecimiento de las obligaciones de la autoridad electoral con relación al cumplimiento de la cuota.	Igualdad de oportunidades
	Medios de impugnación en la postulación de planillas para el cumplimiento de la cuota: garantías.	Igualdad de oportunidades
Etapa 4. Proceso electoral sindical	Establecimiento de cuota en la Comisión Nacional Electoral.	Igualdad de oportunidades
Etapa 5. Procedimiento de impugnación	Medios de impugnación poselectoral.	Igualdad de oportunidades

Con relación al **diseño del gobierno del sindicato**, en tres de los sindicatos estudiados existe una institucionalidad de género encargada de los asuntos relacionados con la participación de la mujer. En la tabla que se presenta a continuación se distingue cuál es la institucionalidad de género al interior del gobierno del sindicato y sus funciones formales.

Tabla 5. Institucionalidad de género en el gobierno de los sindicatos

Asociación sindical	Gobierno del sindicato	Regulación de funciones y recursos
STRM	Art. 66 bis. Secretaría de Equidad de Género (Comité Ejecutivo Nacional) Art. 72 bis. Secretarías del Interior y Relaciones y Equidad de Género (comités ejecutivos locales)	Art. 66 <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y evaluar políticas de no discriminación de oportunidades e igualdad de derechos. • Promover la participación de las mujeres en todas las instancias de representación sindical. • Capacitar a todas las instancias de representación sindical sobre la perspectiva de equidad de género. • Programas de formación político-sindical para consolidar liderazgos femeninos. • Programas de atención a la violencia de género y hostigamiento sexual.
ASSA	No se ha instituido estatutariamente	
STUNAM	Art. 24. Secretaría de Acción para la Mujer (Comité Ejecutivo)	Art.51 <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar los trabajos de representación sindical en la supervisión de las guarderías infantiles con las trabajadoras del sindicato. • Promover la participación política de las mujeres en la lucha sindical. • Promover la labor de las sindicalistas en la defensa de sus derechos. • Sensibilización al sindicato sobre la problemática femenil. • Representar al sindicato ante organizaciones que luchen por los derechos de la mujer.

... continúa

Asociación sindical	Gobierno del sindicato	Regulación de funciones y recursos
SNTSS	Art. 63. Secretaría de Acción Femenil (Comité Ejecutivo) Art. 30. Secretarías de Acción Femenil (delegaciones foráneas autónomas)	Art. 82 <ul style="list-style-type: none"> • Formar parte de la Comisión de Guarderías para dictaminar el derecho a esta prestación. • Vigilar el cumplimiento del reglamento de guarderías. • Gestionar el establecimiento de guarderías en todos los centros de trabajo. • Planear programas vacacionales de verano y sábados recreativos con los hijos de trabajadores. • Cuidar que las trabajadoras sindicalizadas y los menores disfruten de descansos especiales conforme a la ley. • Establecer relaciones con las secretarías de acción femenil de organizaciones similares.

La información hallada muestra que el único sindicato que ha incorporado el enfoque de igualdad de género es el STRM, el cual regula de manera adecuada un conjunto de acciones orientadas a transformar el problema de la discriminación de género al interior del sindicato, así como a formar en perspectiva de género a las autoridades sindicales y sensibilizar a las bases sindicalizadas. Al mismo tiempo dos temas son centrales en la agenda de su Secretaría de Equidad de Género: primero, la promoción del acceso de las mujeres a cargos de representación, incorporando la formación en liderazgos femeninos, y segundo, la violencia de género tanto al interior de las familias como en el ámbito del trabajo en forma de hostigamiento sexual.

En contraste, el enfoque de la institucionalidad de género en el STUNAM y el SNTSS es claramente “mujerista”,⁶ es decir, no tiene un objetivo transformador del problema de la desigualdad de género (transversalidad de la igualdad). Al contrario, las funciones de la Secretaría de la

⁶ El *mujerismo* parte de la consideración de las necesidades prácticas (materiales) de las mujeres sin desafiar la construcción social e histórica del género y por tanto la discriminación y exclusión de la mujer en la sociedad.

Mujer o de Acción Femenil están orientadas a la maternidad y el cuidado de los hijos de las trabajadoras. Ello implica que las tareas de las secretarías están centradas en supervisar el funcionamiento del programa de guarderías, en dictaminar qué trabajadoras cumplen con los requisitos de acceso a la prestación y en organizar actividades vacacionales con los hijos.

Respecto a la promoción de los derechos políticos de las mujeres del sindicato, tanto la Secretaría de Acción Femenil como la Secretaría de la Mujer tienen un mandato muy acotado. En el STUNAM se espera que las mujeres se incorporen a la lucha sindical y en su declaración de principios se reconoce:

[...] el extraordinario esfuerzo que realizan nuestras compañeras que perseveran para lograr ocupar un cargo de dirección sindical a pesar de las tan adversas circunstancias para ellas, por lo que promoverá su incorporación a órganos de dirección sindical. Cuando haya similitud de merecimientos, compromiso, entrega y disposición en la actividad sindical entre un hombre y una mujer, como una consecuencia del trabajo desarrollado, se dará preferencia a la mujer para ocupar el cargo de que se trate, a partir de reconocer la equidad de género en circunstancias y capacidades entre hombres y mujeres para ocupar un cargo o responsabilidad sindical (Declaración de Principios. Estatuto STUNAM, en www.stunam.org.mx).

Esta declaración del STUNAM en favor de la equidad de género en el acceso a cargos de la dirigencia sindical no se ha traducido (como veremos más adelante) en medidas de acción afirmativa con garantías adecuadas para la equidad en el ejercicio de los derechos políticos. En particular, si bien se prevé una cuota del 30% en la postulación de candidaturas, su cumplimiento no es vinculante para el registro de planillas. Y con respecto a las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, tanto en la Secretaría de la Mujer como en la Secretaría de Acción Femenil la evidencia muestra que la prioridad institucional se encuentra en la repre-

sentación general de los intereses del sindicato sin mayor compromiso con la representación de los intereses de las mujeres sindicalistas.

En los casos estudiados se identifica un contraste entre la incorporación de las demandas de igualdad de género y los derechos políticos de las sindicalistas, pues así como la Secretaría de Equidad de Género formalmente tiene un enfoque estratégico y transformador de las relaciones de género, en la Secretaría de Acción Femenil y la Secretaría de la Mujer prevalece un enfoque mujerista que reproduce esencialmente el rol de madre, y que no tiene por objetivo reivindicaciones de género como lo es transformar las relaciones de desigualdad entre los géneros al interior del sindicato.

Finalmente, en ninguno de los casos estudiados ha sido posible identificar un presupuesto etiquetado para la labor en favor de la igualdad de género que desarrollan las institucionalidades encargadas de la agenda de género, o en su caso, de las mujeres al interior del sindicato. A pesar de todo, tanto el STRM como el SNTSS y el STUNAM cuentan con ventaja respecto a la ASSA, pues el hecho de haber reconocido estatutariamente una instancia de los asuntos de género o de la mujer en el órgano de gobierno del sindicato supone un espacio de voz desde el cual se pueden incorporar nuevos temas para transformar la agenda de la lucha sindical.

La convocatoria del proceso electoral es otro momento central para analizar los derechos políticos de las sindicalistas.

Tabla 6. Derechos políticos de las y los sindicalistas

Asociación sindical	Derechos políticos
STRM	<p>Art. 15. Miembros activos permanentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Votar en las asambleas ordinarias y extraordinarias, en todos aquellos asuntos que se pongan a la consideración de las y los trabajadores. • Ser electos para ocupar cualquier cargo de representación sindical, de acuerdo con los requisitos que establecen los Estatutos, así como votar en las elecciones. • Tener libertad de expresión en las asambleas. • Externar y defender sus ideas sociales. • Presentar todas las iniciativas y proyectos que tiendan al beneficio y al engrandecimiento del sindicato. • Solicitar que se convoque a asamblea extraordinaria (33% de los miembros activos permanentes).
ASSA	<p>Art. 18. Agremiados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener voz y voto en las asambleas generales y sus respectivas juntas. • Concurrir a las asambleas por medio de representante nombrado por escrito. • Ser electo para ocupar algún puesto en el Comité Ejecutivo, Comisiones, Tribunal de Honor y Justicia, llenando los requisitos establecidos en el Estatuto. • Solicitar que se convoque a asamblea. • Presentar iniciativas y solicitar informes.
STUNAM	<p>Art.16. Miembros del sindicato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener voz y voto en las asambleas ordinarias y extraordinarias de su delegación. • Tener derecho a voz en todas las instancias deliberativas y resolutivas a través de su delegado. • Votar y ser votados para ocupar cargos de dirección sindical. • Solicitar que se convoque a congreso o asamblea, llenando los requisitos establecidos en el Estatuto. • Presentar iniciativas tendientes a mejorar el trabajo del sindicato. • Libertad para organizarse en tendencias y corrientes sindicales y ejercer la más amplia libertad de expresión. <p>Adicionalmente, para ocupar cargos de representación se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Ser afiliado con antigüedad de más de tres años. b) Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos sindicales. c) No haber sido sancionado con suspensión de derechos o destitución de cargo sindical. d) No haber ocupado una plaza de confianza tres años previos a la fecha de elección. e) No haber ocupado una plaza de funcionario de gobierno tres años previos a la fecha de elección. f) No haber renunciado injustificadamente a cualquier cargo de representación sindical tres años previos a la fecha de elección. g) No haber renunciado al sindicato y mantener una relación laboral con la UNAM. h) No ocupar más de dos puestos de forma simultánea.

... continúa

Asociación sindical	Derechos políticos
SNTSS	<p>Art.18. Miembros activos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener voz y voto en las asambleas. • Presentar iniciativas y pedir informes a los organismos y representantes sindicales. • Poder ser electo para ocupar cualquier puesto sindical, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 74. <ol style="list-style-type: none"> a) Ser trabajador de base y miembro activo del sindicato. b) Ser mayor de edad. c) Ser mexicano por nacimiento y haber residido en el país un año anterior a la elección. d) Tener de cinco a seis años de antigüedad y 75% de asistencia a los actos del sindicato. e) Estar al corriente de pago de cuotas. f) No haber sido suspendido en sus derechos sindicales por más de 30 días. g) No ser responsable de malos manejos en su trabajo. h) No haber ocupado puestos de confianza 48 meses previos a la elección. i) No pertenecer a una corporación con tendencias antagónicas al sindicato.

Entre los derechos políticos que reconocen los sindicatos mexicanos se encuentran, además del derecho a votar y poder ser postulado para los cargos de representación sindical, todo un conjunto de libertades fundamentales que son esenciales para la realización de la democracia sindical, como son:

- Tener voz y voto en las asambleas.
- Libertad de expresión.
- Poder presentar iniciativas para su discusión y aprobación en asamblea.
- Derecho de petición para que se convoque a asamblea extraordinaria.
- Derecho a la información, a través de solicitar informes a las instancias de la dirigencia sindical.
- Derecho a organizarse como corriente o tendencia dentro del sindicato.

La igualdad *de iure* en cuanto a la titularidad de derechos políticos debe acompañarse del reconocimiento del principio de igualdad y no dis-

criminación como principio fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que no admite pacto en contrario. El derecho a la igualdad y la no discriminación debe ser el principio que informe la interpretación del conjunto de derechos y garantías que se reconocen en el Estatuto, pues es el presupuesto esencial para el ejercicio de cualquier derecho.

Lo anterior implica que el derecho a votar y ser electo para ocupar cargos de representación en la dirigencia sindical no pueden ser estudiados de forma aislada, pues su realización efectiva depende de un conjunto de subderechos y libertades fundamentales, así como del reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación como requisito fundamental para el respeto y garantía de todos los derechos. Por consiguiente, una reforma que deben atender todos los sindicatos bajo estudio es la incorporación del principio de igualdad y no discriminación en su capítulo estatutario de declaración de principios.

El registro de planillas y la conformación de la autoridad electoral son etapas centrales que deben ser analizadas para poder conocer los obstáculos que se presentan *de facto* en la realización del derecho a ser electas.

Tabla 7. Autoridad electoral y procedimiento de registro de planillas

Asociación sindical	Autoridad electoral y requisitos para el registro de candidaturas
STRM	Capítulo XIX. De las elecciones (Comité Ejecutivo Nacional cada cuatro años y sólo se permite una reelección consecutiva del Secretario General). <ul style="list-style-type: none"> • Elección del Comité Ejecutivo Nacional mediante voto libre, personal, directo y secreto. • Autoridad electoral: Comisión Nacional Electoral, con 15 miembros activos permanentes elegidos mediante voto mayoritario de los delegados convencionistas y representativos de las zonas sindicales. • Registro de candidaturas al Comité Ejecutivo Nacional: por planilla completa, aval de 1,500 miembros con derecho a voto, firma de todos los candidatos y color de planilla.

... continúa

Asociación sindical	Autoridad electoral y requisitos para el registro de candidaturas
ASSA	<p>Capítulo XIII. De las elecciones (Comité Ejecutivo cada tres años y permite una reelección).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Comité Ejecutivo llevará el proceso electoral por conducto de los secretarios del Interior y de Actas. • La Comisión Electoral se integrará por tres sobrecargos en pleno uso de sus derechos sindicales y es el órgano responsable de observar el buen desarrollo del proceso electoral. • Elección por mayoría ordinaria en una asamblea general extraordinaria. • Registro de candidaturas: registro por candidato y aval de 25 miembros en pleno ejercicio de sus derechos sindicales. • El Comité Ejecutivo analizará la solicitud de registro de candidaturas y resolverá si procede o no el registro.
STUNAM	<p>Capítulo XII. De las elecciones (Comité Ejecutivo cada tres años y permite la reelección).</p> <ul style="list-style-type: none"> • La elección de representantes se realizará con base en el principio de proporcionalidad. • Los procesos de elección se llevarán a cabo por voto universal, secreto y directo, expresado en las urnas. • Los candidatos se presentarán por planillas. • El Consejo General de Representantes o la asamblea delegacional elegirá entre sus miembros un Colegio Electoral, responsable de la organización e instrumentación del proceso electoral. Dependerá en todo momento de la instancia que lo designó. • Registro de planillas ante el Colegio Electoral: firma de aceptación de los candidatos, programa de trabajo, color de planilla y <u>garantizar que al menos 30% de sus candidatos sean mujeres.</u>
SNTSS	<p>No se cuenta con un capítulo estatutario específico que regule las elecciones. (Comité Ejecutivo Nacional cada seis años).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Comité Ejecutivo Nacional realiza la convocatoria de jornada electoral (art. 28). • Los congresos nacionales ordinarios y extraordinarios se integrarán por un delegado por cada 350 trabajadores de base, electos por planillas, por medio de voto secreto y directo, en jornadas electorales. La Secretaría del Interior del Comité Ejecutivo Nacional señalará el número de delegados que corresponda a cada sección (art. 37). • Registro de candidaturas: solicitud por escrito ante la Secretaría de Interior y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional, con copia a la Comisión Nacional de Vigilancia; acreditar haber ocupado un puesto de elección previamente (art. 64).

La mayoría de los sindicatos estudiados cuenta con un sistema de elección directa por el cual la base sindicalizada elige directamente (mediante planillas) a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional. Solamente el SNTSS cuenta con un sistema de elección indirecta a través de un cuerpo de delegados, quienes deciden por mayoría en el Congreso Nacional correspondiente.

Lo anterior implica que los trabajadores sindicalizados del SNTSS no eligen directamente a su órgano de gobierno, sino mediante un acto de delegar su autoridad en una instancia intermedia, los delegados. Ello significa que, a diferencia del STRM, la ASSA y el STUNAM, la elección en el SNTSS se lleva a cabo en un Congreso Nacional, en lugar de una jornada electoral de varios días donde pueden participar directamente las y los trabajadores sindicalizados.

En los sindicatos que cuentan con un sistema de elección directa de su Comité Ejecutivo es habitual que se conforme una autoridad electoral responsable de organizar y supervisar el proceso electoral. Tanto en el STRM como en el STUNAM se prevé la creación de un órgano colegiado –con mayor o menor independencia respecto del órgano de gobierno– que se encarga de formar el padrón electoral, efectuar el registro de planillas y emitir las boletas electorales. Se trata del “IFE” del propio sindicato, donde se busca conformar una autoridad electoral independiente y autónoma respecto del gobierno saliente, puesto que su designación es a través de los delegados o representantes de cada una de las zonas sindicales, y en la misma participan además representantes de las planillas registradas.

En contraste, en la ASSA la Comisión Electoral se integra a partir de tres sobrecargos que son elegidos mediante una asamblea general extraordinaria, pero su normatividad vigente señala que “el Comité Ejecutivo llevará el proceso electoral, por conducto de los Secretarios: del Interior y de Actas” (art. 107, Estatuto). Por consiguiente, en este sindicato no queda claro el grado de autonomía de la autoridad electoral, puesto que es el Comité Ejecutivo quien lanza la convocatoria (art. 109.I) y además analiza

las solicitudes de candidaturas con la finalidad de resolver sobre si es o no procedente el registro de cada una de las candidaturas (art. 109.II.b). Asimismo, el Secretario del Interior y el Secretario de Actas son las autoridades responsables de emitir las cédulas personales de votación y de la conformación del padrón electoral (art.109.IV.b). Sería deseable que la Comisión Electoral se conformara a partir de más integrantes y que éstos contaran con la capacitación necesaria, como se prevé en el STUNAM (art. 83.n).

En el registro de candidaturas es habitual el uso de listas “cerradas” para cada uno de los cargos del Comité Ejecutivo que se conocen como “planillas”. Tanto el STRM como la ASSA solicitan, para una mayor representatividad de las candidaturas, que las y los postulantes al órgano de gobierno cuenten con el aval de una proporción de los miembros sindicalizados con derecho a voto, además de la firma de cada candidato. Asimismo, para facilitar que los votantes identifiquen a sus candidatos, se espera que las planillas sean de un color determinado y se acompañen de algún símbolo o emblema.

El caso del STUNAM es emblemático puesto que es el único de los sindicatos estudiados que para el registro de candidaturas establece una cuota del 30% de mujeres en los cargos de elección. Sin embargo en el artículo 86.I.d) de su Estatuto se indica que el hecho de no cumplir con el requisito de la cuota no será motivo para invalidar el registro de la planilla. Por consiguiente, la cuota de género se traduce en una medida de igualdad de oportunidades nominal o simbólica que no cuenta con las garantías adecuadas para poder desplegar los efectos esperados: un mayor acceso de las sindicalistas a cargos de toma de decisiones dentro del sindicato.

La principal debilidad de la cuota de género en la postulación de planillas del STUNAM es que si bien la regla del 30% de candidaturas femeninas es clara, y que la autoridad electoral (Colegio Electoral) tiene facultad para supervisar y garantizar su cumplimiento, hay una contradicción en

la propia norma que nulifica el deber de “garantizar” que ha establecido previamente:

Así mismo las planillas deberán de garantizar que al menos el 30 por ciento de sus candidatos sean mujeres, el no cumplir con este último requisito no será motivo para invalidar el registro de la planilla (art. 86.I.d, Estatuto del STUNAM).

De hecho, lo que opera en el STUNAM es una cuota de género únicamente para el cargo de Secretaria de Acción de la Mujer, que como hemos podido ver no tiene las competencias necesarias para incidir en materia de igualdad de género con un enfoque de género-transformativo de las raíces estructurales y culturales del problema.

Las Secretarías serán cubiertas en todos los casos por los candidatos que aparezcan en los primeros lugares de las planillas. Para el caso de la Secretaría de Acción para la Mujer, ésta será siempre ocupada por una mujer, cuando por el orden de asignación le corresponda el lugar a un hombre, la primera mujer candidato de esa planilla permutará su lugar con éste (art. 82.II.g, Estatuto del STUNAM).

Finalmente, con relación al desarrollo del proceso electoral y la previsión de procedimientos de impugnación, los sindicatos que establecen un método de elección personal, directo y secreto (STRM, ASSA y STUNAM) se auxilian con la instalación de urnas en los centros de trabajo. En el caso del SNTSS, como ya vimos, se resuelve por asamblea ordinaria en la que votan los delegados.

Tabla 8. Contienda electoral y medios de impugnación

Asociación sindical	Proceso electoral y medios de impugnación
STRM	<p>Capítulo XIX. De las elecciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representante de planilla ante la Comisión Nacional Electoral. • La Comisión Nacional Electoral (15 miembros) concentra la documentación electoral de toda la República y realiza el recuento de votos. Se contará con el auxilio de comisiones electorales locales (tres miembros). • La votación durará 15 días corridos del calendario. • La Comisión Nacional Electoral resuelve las protestas y después lleva a cabo el escrutinio general final. • Los representantes de planilla ante la Comisión Nacional Electoral tendrán voz pero no voto. • La Comisión Nacional Electoral declara triunfantes a los integrantes de la planilla que hubiere obtenido el mayor número de votos y expide la toma de nota.
ASSA	<p>Capítulo XIII. De las elecciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Electoral supervisa la votación y escrutinio: firma actas y los sellos de las urnas. • La votación se llevará a cabo entre el 1 y 10 de noviembre de cada año: se instala una urna sellada, se tendrá a la vista el padrón electoral, se anotará quién votó, y al concluir el horario de votación se sellará la urna y depositará en un lugar seguro del sindicato. • Se pueden nombrar representantes de los candidatos que pueden supervisar la votación. • Las protestas serán resueltas por los miembros del Comité Ejecutivo que tengan a su cargo el proceso electoral, oyendo a los representantes de los candidatos y en caso de empate se requerirá del voto de calidad del Secretario General, ante la presencia del miembro del Comité de Vigilancia.
STUNAM	<p>Capítulo XII. De las elecciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada planilla podrá nombrar un representante ante el Colegio Electoral, que tendrá derecho de audiencia, de interponer recursos de inconformidad y recibir respuesta fundada. • En cada dependencia se instalará una urna (de 6:00 a 22:00 horas) durante dos días (art. 86.l.h), ante la presencia de los representantes de planilla acreditados y bajo la custodia de los delegados del Consejo General de Representantes. • Todas las planillas que obtengan por lo menos 20% de los votos emitidos tendrán derecho a un número determinado de cargos. A la planilla mayoritaria se le asignará automáticamente el 50% más uno de los cargos.
SNTSS	<ul style="list-style-type: none"> • El Congreso Nacional tendrá por objeto elegir a los miembros del Comité Ejecutivo y comisiones nacionales (art. 39). • Los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional serán electos cada seis años en el Congreso Nacional Ordinario correspondiente, por mayoría de votos y por planillas (art. 64).

Habitualmente, la Comisión o Colegio Electoral es la autoridad responsable de la organización y supervisión de la votación, el escrutinio y la firma de actas electorales correspondientes. En la misma participan con voz pero sin voto los representantes de las planillas (STRM, STUNAM), o en su caso de los candidatos (ASSA), quienes pueden interponer recursos de inconformidad o emitir protestas. Su participación es fundamental para prevenir actos de fraude electoral y garantizar la mayor transparencia posible en el proceso. En el caso de la ASSA, no obstante, el gobierno saliente tiene un papel muy importante en la resolución de impugnaciones y protestas, lo cual idealmente debería de ser procesado a través de un tribunal electoral o instancia independiente, más aún si tomamos en cuenta que tanto en la ASSA como en el STUNAM es posible la reelección consecutiva de los miembros del Comité Ejecutivo.

¿Cómo se cuentan finalmente los votos? La regla habitual para determinar la candidatura ganadora es la mayoría de votos recibidos. Sin embargo, la forma de asignar los cargos es muy distinta en cada uno de los sindicatos considerados:

- En el STRM se aplica la regla de “la mayoría se lleva todo”, es decir, la planilla que obtiene más votos obtiene todos los cargos del Comité Ejecutivo. Por tanto, se conforman gobiernos de mayorías a partir de candidaturas colectivas.
- En la ASSA se aplica la regla de la mayoría a cada uno de los candidatos, por lo que se declara triunfantes a los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos.
- En el STUNAM se aplica una regla de “proporcionalidad”, por la que todas las planillas que obtienen por lo menos el 20% de los votos emitidos tienen derecho a un número determinado de cargos. De manera que los cargos se ocupan de acuerdo con el orden de registro de sus candidatos. De esta forma las minorías importantes tienen garantizado el acceso a cargos de representación en el ejecutivo del sindicato.

- En el SNTSS se aplica la regla de “la mayoría en la votación que hacen los delegados” de los electores o trabajadores con derecho a votar, es decir, se realiza mediante elección indirecta en Congreso Nacional.

A partir de este análisis de las reglas formales cabe esperar la integración de órganos de dirección más plurales en el STUNAM que en el STRM, pues en el primero una oposición mayoritaria cuenta con la oportunidad de obtener representantes en el ejecutivo del sindicato. Más aún, la regla de la representación proporcional podría contribuir a facilitar que los liderazgos de mujeres que no cuentan con el apoyo de las grandes mayorías pudieran acceder al gobierno del sindicato e introducir nuevos temas en la agenda.

Al final, el compromiso con la igualdad y equidad de género al interior de los sindicatos se convierte en un compromiso precario cuando no se dispone de la adecuada institucionalidad democrática en materia electoral, la cual supone garantizar la independencia, autonomía y transparencia de la autoridad electoral sindical, así como el auxilio de una justicia electoral fuerte e independiente que resuelva sobre las impugnaciones durante y después de las elecciones. Lo anterior no significa que los casos analizados carezcan de instituciones electorales democráticas, pero sin lugar a dudas la justicia electoral y el procesamiento de las impugnaciones son puntos débiles en los regímenes electorales estudiados y, por tanto, una oportunidad para fortalecer la democracia sindical.

V. Conclusiones

El análisis del régimen sindical de cuatro sindicatos mexicanos autónomos e independientes muestra cómo el proceso electoral –en tanto una dimensión de la democracia sindical– tiene gran relevancia para entender el bajo acceso de las mujeres al cargo de máxima autoridad en el gobierno del sindicato: la Secretaría General.

Primero, si bien sólo en uno de los sindicatos estudiados se ha incorporado una medida de cuota de género del 30% en la postulación de candidaturas del Comité Ejecutivo (enfoque de igualdad de oportunidades), su eficacia es muy limitada debido a que no se prevén garantías que aseguren su cumplimiento. De hecho, la única cuota de género corresponde a la Secretaría de Acción de la Mujer, que conforme los estatutos del STUNAM debe ser ocupada por una mujer.

En el resto de los sindicatos, a partir de la revisión de su proceso electoral, no se identifica ninguna otra medida de igualdad de oportunidades, por lo que el compromiso con la equidad de género y los derechos de las mujeres por parte de tales sindicatos no se ha traducido en medidas efectivas que promuevan y garanticen los derechos de las mujeres, y en particular sus derechos políticos. La cuota del STUNAM del 30% se acaba convirtiendo en una acción simbólica y testimonial, que aunque es importante, en los hechos no siempre se cumple.

Segundo, un factor fundamental para entender las diferencias se encuentra en la manera en que el género ha entrado en los asuntos del sindicato: como un factor movilizador, esto es que las mujeres son un recurso importante de la lucha sindical, o bien como un elemento transformador de las relaciones sociales al interior del sindicato (transversalidad de la igualdad de género). Ello es evidente en el STRM, donde ha habido importantes liderazgos femeninos vinculados al movimiento feminista que han introducido el tema en la agenda y en el Estatuto a partir de la perspectiva de género. En contraste, en el STUNAM y el SNTSS su enfoque en las mujeres se centra esencialmente en las necesidades prácticas de las madres trabajadoras, por lo que las funciones de la Secretaría de la Mujer o de Acción Femenina en principio no son un factor de impulso de los derechos políticos de las mujeres. La ASSA, por su parte, no cuenta formalmente con una Secretaría de Igualdad de Género, es decir, no ha institucionalizado la igualdad de género, pero es la única asociación sindical que cuenta con mujeres que han ocupado el cargo de Secretaria General. En este caso la teoría de masa crítica de Kanter (1977) podría

arrojar luz para entender cómo la mayor presencia de mujeres entre los sobrecargos puede ser un factor de presión importante.

Tercero, otro factor que hay que estudiar es en qué medida el contar con un sistema de representación mayoritaria o un sistema de representación proporcional facilita el acceso de las mujeres a cargos en el Comité Ejecutivo y a la Secretaría General. Lo anterior se combina además con al menos otras dos dimensiones del régimen electoral: el modo de elección directo o indirecto y el sistema de candidaturas individuales o mediante listas cerradas. El caso de la ASSA, que cuenta con un sistema de candidaturas individuales, elección directa y por mayoría, parece particularmente permeable a la presencia de las mujeres en el gobierno del sindicato.

Finalmente, todos los sindicatos analizados deben dotar a su autoridad electoral de mayores competencias y autonomía respecto del ejecutivo del sindicato, incluyendo garantías procesales adecuadas ante violaciones de los derechos políticos de las bases sindicalizadas. Una profundización de la democracia en los sindicatos es también una oportunidad para que la igualdad de género se transforme en una realidad. Para ello, diría Guillermo O'Donnell, debe empezarse por el régimen político pero sin olvidar que la democracia sindical es mucho más que su régimen electoral, pues también incluye todo el conjunto de relaciones sociales e instituciones que se desarrollan en su interior.

Bibliografía

Bensusán, Graciela (2003), "La democracia en los sindicatos: enfoques y problemas", en *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, UAM, FLACSO, El Colegio de México.

- Brickner, Rachel (2010), "Feminist Activism, Union Democracy and Gender Equity Rights in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 42, Cambridge, Cambridge University Press.
- Craske, Nikki (1999), *Women and Politics in Latin America*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Cruz, Yunuel (2012), "Índice de efectividad de la cuota de género: un aporte para la armonización de los derechos político-electorales de las mujeres a nivel local", Tercer Concurso de Ensayo, Documental y Reportaje Escrito "Género y Justicia", México, TEPIF.
- D'Angelo, Natalia y Diego Reynoso (2006), "La diversidad de las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres", en *Política y gobierno*, vol. XIII, núm. 2, México, CIDE.
- Facio, Alda, *¿Igualdad y/o equidad? Nota para la igualdad No. 1*, Panamá, PNUD-AGCD-Americalatinagenera, 2011, disponible en http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-1-DQEH2707.pdf
- García, Evangelina (2011), *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, Panamá, PNUD, Proyecto América Latina Genera.
- González, María Luisa y Patricia Rodríguez (2008) (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, México, Porrúa.
- Gutiérrez, Griselda (2002) (coord.), *Democracia y luchas de género. La construcción de un nuevo campo teórico y político*, México, PUEG, UNAM.

- Htun, Mala N. y Mark P. Jones (2002), "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en Nikki Craske y Maxine Molyneux (ed.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave.
- Kanter, R. (1977), "Some effects of proportion on group life: skewed sex ratios and responses to Token Women", en *American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 5, Chicago, University of Chicago Press.
- López, Mercedes, Inés González y Ana Lau Jaiven (2006) (coords.), *Deconstruyendo paradigmas del poder sindical*, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, UAM.
- Lovera, Sara (2002), "Indispensable que partidos políticos incluyan candidaturas igualitarias entre hombres y mujeres" (Indispensable that political parties include a balanced list of male and female candidates), en *Cimacnoticias.com*, marzo 6 de 2002, disponible en <http://www.cimacnoticias.com/noticias/02mar/02030605.html>
- Miyares, Alicia (2003), *Democracia feminista*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- O'Donnell, Guillermo (2004), "Notas sobre la democracia en América Latina", en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, PNUD.
- Pacheco, Lourdes (2007) (coord.), *Cuando la democracia nos alcance. Sistema de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*, México, Universidad Autónoma de Nayarit.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

- _____ (1995), *El contrato sexual*, Barcelona, Antropos.
- Peschard, Jacqueline (2002), "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general", en International IDEA, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA.
- Phillips, A. (1991), *Engendering Democracy*, Cambridge, Cambridge Polity Press.
- Roza, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón (2010), *Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente*, IDEA Internacional, BID.
- Ruiz, Álvaro y Mario Gambacorta (2011), *Régimen electoral sindical. Análisis y propuestas*, Buenos Aires, Editorial Punto de Encuentro.
- Scott, Joan W. (1986), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, UNAM.
- Serret, Estela (2012) (coord.), *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, México, Editorial Fontamara, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Solís de Alba, Alicia (2002), *El movimiento sindical pintado de magenta. Productividad, sexismo y neocorporativismo*, México, Itaca.
- Valcárcel, Amelia (2008), *La política de las mujeres*, Colección Feminismos, Madrid, Ediciones Cátedra.
- _____ (2009), *Feminismo en el mundo global*, Colección Feminismos, Madrid, Ediciones Cátedra.

Documentación en páginas electrónicas

Estatuto del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, disponible en www.sntss.org.mx

Estatuto de la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación, disponible en www.stps.gob.mx

Estatuto del Sindicato de Trabajadores de Teléfonos de México, disponible en www.strm.org.mx

Estatuto del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en www.stunam.org.mx

Página electrónica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/tramites/aso_sindicales.html

■ **Retos a 60 años de la aprobación
del voto de las mujeres en México** ■

se terminó de imprimir en noviembre de 2013,
en Litografía Mier y Concha, S.A. de C.V.,
Cadaques núm. 69, col. Cerro de la Estrella, C.P. 09860, México, D.F.
Se utilizaron tipos de la familia Myriad Pro,
papel bond de 90 g en interiores y forros en papel couché mate de 210 g.
La edición consta de 2,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL