



# GÉNERO Y DERECHOS POLÍTICOS

La protección jurisdiccional  
de los derechos político-electorales  
de las mujeres en México



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación





Directoras de la obra:  
Dra. Karina Ansolabehere Sesti  
Dra. Daniela Cerva Cerna

# GÉNERO Y DERECHOS POLÍTICOS

La protección jurisdiccional  
de los derechos político-electorales  
de las mujeres en México



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

305.4  
G562d

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

207 p.

ISBN 978 -607-7599-71-5

1. Equidad de género – México. 2. Equidad de género – Derecho electoral.  
3. Derechos políticos de las mujeres.

Directoras de la obra: Dra. Karina Ansolabehere Sesti  
Profesora-Investigadora de FLACSO-México  
Dra. Daniela Cerva Cerna  
Estancia Posdoctoral. Centro Regional de Investigaciones  
Multidisciplinarias-UNAM

Edición 2009

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador: Dr. Enrique Ochoa Reza  
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978 -607-7599-71-5

Impreso en México

# ÍNDICE

**Trabajo introductorio: protección de los derechos político-electorales de las mujeres**

07

*Daniela Cerva - Karina Ansolabehere*

**Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales**

29

*Marta Lamas*

*con la colaboración de Maite Azuela*

**¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva**

75

*Gisela Zaremborg*

**Mujeres en defensa de sus derechos político-electorales. Un atisbo del derecho electoral “en acción”**

123

*Dulce Alejandra Camacho Ortiz*

**Incorporación de la perspectiva de género en los derechos políticos. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos**

169

*Socorro Apreza*



Trabajo introductorio:  
protección de los derechos  
político-electorales de las mujeres





# TRABAJO INTRODUCTORIO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES

*Daniela Cerva*<sup>1</sup>

*Karina Ansolabehere*<sup>2</sup>

# E

n materia de derechos políticos de las mujeres, la primera mitad del siglo XX, por lo menos en los países occidentales, fue una época de expansión y de extensión del derecho a votar. El final del siglo XX y el comienzo del XXI, están marcados por el reclamo de hacer efectivo el derecho de las mujeres a ser votadas, así como por la evaluación de los resultados de la necesidad de una mayor participación femenina en el poder político. México no es la excepción, el desarrollo de medidas para promover la equidad de género centradas en la participación política ha sido un ámbito considerado como expresivo de esta tendencia.

A la universalización del sufragio masculino siguió, no sin luchas y avatares diversos, el sufragio femenino. Si consideramos que el correlato del reconocimiento de los derechos políticos es la consideración de quiénes están habilitados para acceder a cargos de decisiones públicas, entonces, la mayor extensión de los mismos supone que todos los miembros de una comunidad política, sin distinción de sexo o de algún otro tipo, pueden aspirar a ser representantes de las decisiones relativas a su comunidad.

Podrá observarse que simbólicamente este paso es de gran importancia, en la medida en que garantiza un sustrato de igualdad formal y posibilita que las y

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Políticas por la FCPyS, UNAM.

<sup>2</sup> Profesora-Investigadora, FLACSO-México.

los ciudadanos puedan ejercer el derecho a elegir y ser electos. No obstante ello, en el caso de las mujeres se torna evidente que existe una subrepresentación derivada del desequilibrio en las relaciones de poderes entre los géneros.

La asunción de este déficit supone reflexionar en diferentes niveles, aquí nos ocuparemos especialmente de dos: a) el conceptual, en la medida en que se requiere una reflexión específica sobre la igualdad política, y b) el institucional, en la medida en que la posibilidad de hacer efectiva la equidad de género en la participación en la toma de decisiones públicas, implica el desarrollo de arreglos institucionales que establezcan medidas correctivas para eliminar las desventajas de las mujeres frente a los varones.<sup>3</sup>

Abordar la cuestión sobre los derechos políticos de las mujeres desde la discusión conceptual y la relativa al funcionamiento institucional, nos lleva a desarrollar un análisis que si bien parte en dos carriles, llega a un punto del camino en donde las dimensiones del problema se intersectan. El carril de la discusión conceptual, que refiere a la igualdad política, está atravesado por un lado, por la tensión entre una noción de igualdad como homogeneidad en un orden que supone la simetría formal de los sujetos y que erige al ciudadano como figura abstracta, y por otro, una noción de igualdad en la que se reconoce que las diferencias son producto de una comunidad política en donde convergen una serie de categorías sociales, entre ellas las de género.

Aquí la noción de diferencia cobra sentido al reconocer la diversidad como condición necesaria para producir la igualdad efectiva en el ejercicio del poder público, en cuyo desarrollo la teoría política feminista ha tenido una amplia influencia. Esta última noción de igualdad ha abierto la reflexión relativa a la construcción de la ciudadanía, avanzando hacia un enfoque que la caracteriza como compleja o incluyente (Kabeer, 2007).

Continuando con la metáfora carretera, se considera que este carril se toca con el relativo a las instituciones y su funcionamiento. Este último, por su parte, está atravesado por la tensión entre lo que podría llamarse tratamiento uni-

---

<sup>3</sup> En este punto cobra suma importancia los principios emanados de la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En ella no sólo se establece claramente qué se entiende por discriminación de género, sino además la responsabilidad de los Estados, que al ratificarla están obligados a establecer todas las medidas necesarias para que las mujeres puedan gozar y ejercer todos los derechos humanos en la esfera política, económica, social, cultural y civil.

versal para los miembros de una comunidad política y aquellas medidas que toman en cuenta su especificidad a través de acciones afirmativas, entendidas como medidas que otorgan un tratamiento especial a las personas o grupos que tienen algún tipo de desventaja social, política, etcétera.

Para el caso de las estrategias de promoción de la equidad de género en el ámbito de la participación política, dentro de las principales medidas desarrolladas están las acciones afirmativas. La legitimación de éstas, y en este punto es donde se toca con el carril conceptual, se funda en adoptar una noción de igualdad que contiene el reconocimiento de las diversas situaciones de desigualdad y discriminación de las mujeres que se derivan de su condición de género.

Cuando las instituciones y el poder político ponen en escena las diferencias en el ejercicio de los derechos políticos entre hombres y mujeres y establecen acciones institucionales para disminuir tal brecha, estamos en presencia de cambios sustantivos que forman parte de un proceso más general de democratización de nuestras sociedades. Las cuotas de género son el ejemplo más característico de este tipo de transformaciones institucionales, consideradas, por el movimiento feminista, como un medio para el logro de lo que se ha denominado paridad<sup>4</sup> en la representación política (Sevilla Merino, 2004).

El supuesto que subyace a la promoción de este tipo de medidas es que la noción de igualdad formal, entendida como igualdad sin distinciones ante la ley, es condición necesaria, pero no suficiente para una verdadera inclusión democrática. El desconocimiento de las diferencias entre los seres humanos, y la desigualdad y discriminación que de ella se derivan, han sido una constante en la historia de la humanidad, lo cual, en palabras de Iris Marion Young (2000) encuentra sus raíces en el ideal de neutralidad e imparcialidad que alberga la noción tradicional de justicia. Las diferencias de género son un cabal ejemplo de que el tratamiento igual para los desiguales no genera igualdad sino desigualdad.

---

<sup>4</sup> Sevilla Merino define a la democracia paritaria y con ella por deducción a la noción de paridad de la siguiente manera: "La idea de la democracia paritaria parte del reconocimiento del hecho de que las mujeres constituyen el 50% de la sociedad, la mitad de las inteligencias, las capacidades potenciales de la humanidad, por lo que su infrarepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad. Por el contrario una participación equilibrada puede generar ideas, valores y comportamientos que benefician al conjunto de la sociedad y por ello se reclama un reparto equilibrado del poder" (2004:43).

Esta introducción constituye la primera parte de un grupo de investigaciones que desde diferentes enfoques, perspectivas y dimensiones de análisis, dan cuenta del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en México, de los obstáculos culturales, los resultados de su participación en la toma de decisiones políticas, de la utilización y funcionamiento de los mecanismos jurisdiccionales de protección; así como de la realización de un análisis de las decisiones jurisdiccionales de tribunales internacionales relacionadas con el ejercicio de medidas de acción afirmativa, para el ejercicio del poder público por parte de las mujeres, fundamentalmente de las cuotas de género.

Para enmarcar la reflexión derivada de los trabajos que aquí se presentan, realizaremos un breve análisis de las principales consideraciones críticas de la teoría política y jurídica feminista a la noción de igualdad política. Posteriormente se realizará una breve revisión de la dimensión institucional, de los mecanismos institucionales orientados al logro de condiciones de equidad de género en el ejercicio del poder político. Finalmente se describirán brevemente los resultados de las investigaciones que aquí se presentan.

### **Cambios conceptuales.**

#### **De la igualdad como homogeneidad a la igualdad como diferencia, y del derecho como dominación al derecho como equidad**

La revisión de la literatura feminista sobre los derechos y el derecho (Birgin, 2000; Facio, 2001, 2006; Pitch, 2003, 2006; Ruiz, 2000; Valcárcel, 1998; Young, 1996, 2000; entre otras), nos remite a dos grupos de problemas. El primero vinculado con la noción de igualdad, el segundo con la crítica a las instituciones jurídicas por su condición de reproductoras de la dominación patriarcal.

Uno de los principales ejes de trabajo de la teoría feminista ha sido la crítica a la noción de igualdad desarrollada por el pensamiento de la modernidad. Autoras como Amelia Valcárcel (1998) reconocen que desde hace tres siglos el principio de igualdad y su complementario la libertad, son nudos esenciales de la conciencia europea, la que surge con la Ilustración. El pensamiento racionalista en el que derivó, sometió toda realidad a un nuevo tri-

bunal: el de la razón, que se manifiesta como conocimiento dirigido por leyes y como argumentación fundamentada por principios generales y universales. La pretensión de imparcialidad que alberga la ley contiene un sentido de homogeneidad que abarca tanto a la teoría política como a la teoría jurídica.

Es a partir del siglo XVIII que los fundamentos de la modernidad erigen al principio de igualdad como uno de sus postulados más indicativos, vinculándolo con la noción de derechos. El pensamiento racionalista de la época, representado en la figura de Kant, fijó el ideal de igualdad bajo la lógica de lo abstracto, formal y racional, aspectos que aún prevalecen en gran parte de los cuerpos jurídicos de muchas sociedades contemporáneas. Desde la crítica feminista estos rasgos representan en rigor, la permanencia de un esquema de racionalidad patriarcal imperante sobre las doctrinas, disciplinas y sobre todo, sobre las prácticas que regulan, vigilan y protegen el ejercicio de los derechos.

Otro de los aportes fundamentales del feminismo, ligado al tema de los derechos, es la discusión en torno al valor de la diferencia y la diversidad. Se podría decir que ambas nociones superan la formalidad y abstracción del ideal de igualdad al reconocer a la diferencia y la diversidad como parte central de los derechos humanos de las personas; se insiste en el hecho de que no podemos guiarnos por patrones dominantes como criterios universales para todas las personas (masculino, blanco, heterosexual, etcétera). Al olvidar o poner entre paréntesis las diferencias, el sistema político-legal puede contribuir a violar el principio de igualdad ya que no se reconocen, por ejemplo, los diferentes puntos de partida que de manera estructural afectan a las personas (pueblos indígenas, mujeres, etcétera).

El ideal de asimilación asume que a todos se les debe tratar igual, de acuerdo a los mismos principios y reglas. Una política de la diferencia señala que la igualdad requiere un trato diferente para los grupos oprimidos o que sufren desventaja social. En términos jurídicos, lo que está en juego es la equivalencia de las personas con base en una concepción profunda y radical de la democracia. Existe un sentido ético que acompaña a la noción de igualdad de género, en virtud del hecho que hombres y mujeres somos iguales en valor como seres humanos, con mismas capacidades, potencialidades,

autonomía y voz, y esto hay que hacerlo efectivo. La noción de democracia paritaria, propuesta por primera vez en la Cumbre Europea Mujeres en el Poder, celebrada en Atenas en 1992, de alguna manera expresa este ideal.

Desde los años 80 se distinguen varias formas de abordar el problema de la diferencia sexual y la igualdad de derechos. Sobresale el análisis desarrollado por Joan W. Scott (1992), quien utilizando los referentes teóricos del posestructuralismo examina en detalle la operación que distingue y opone el par conceptual igualdad *versus* diferencia, y los efectos que ello tiene para la lucha política feminista.

La elección de apoyar la igualdad, o por el contrario, erigir a la diferencia como sustento de las demandas feministas ha significado un conflicto en la orientación de las estrategias seguidas, invisibilizando la interdependencia de ambos conceptos. El argumento de Scott es que la igualdad no supone la eliminación de las diferencias, así como la diferencia no excluye la igualdad, es más “Cuando la igualdad y diferencia se plantean dicotómicamente, estructuran una elección imposible. Si una opta por la igualdad está forzada a aceptar que la noción de diferencia es su antítesis. Si una opta por la diferencia, admite que la igualdad es inalcanzable” (1992:99), la salida, en ese sentido, radica en la necesidad de desenmascarar la relación de poder construida en torno a ambas nociones.

Es decir, considerando las diferencias, la igualdad de derechos no puede entenderse en el sentido de *tratar a todos de la misma manera*, ya que esa *manera* no es, de hecho, “ni neutral ni imparcial, sino que se refiere a cierto estándar o norma que no se pone en cuestión” (Pitch, 2003:216).

En la teoría política sobre los derechos, la igualdad ha significado identidad y similitud sobre la base de un ideal abstracto producto de determinados contextos particulares. En el caso de “los propósitos de la ciudadanía democrática, la medida de equivalencia ha sido en diferentes momentos, la independencia, la propiedad, la raza o el sexo” (Scott, 1992:100).

Si bien, en un principio la lucha feminista se dirigió al reconocimiento de la igualdad en la condición de las mujeres, ello no suponía ser idénticas a los varones sino más bien ser reconocidas como igualmente humanas, es decir, “tan humanas como los hombres, en nuestras diferencias mutuas y por tanto,

con igual derecho a tener derechos” (Facio, 2006:3). En muchos casos se ha tergiversado la demanda por la igualdad bajo el esquema de que si hombres y mujeres somos iguales ante la ley, entonces las mujeres no podían exigir un trato diferenciado.

A esto se le ha identificado como la doctrina de la igualdad como equivalencia propio del feminismo liberal (Bodelón, 1998). Desde un punto de vista jurídico se relaciona con el movimiento de los derechos civiles, cuestionando el ideal racional, objetivo y sujeto a principios del derecho, el cual no se cumple en el caso de las mujeres. La doctrina de igualdad de derechos favoreció en algunos aspectos a las mujeres, pero también mostró deficiencias al estar en un contexto de desigualdad social y económica que deja sin solución numerosos problemas.

La revisión de este enfoque se deriva de la necesidad de cuestionar el principio de trato idéntico al no tomar en cuenta las circunstancias y el contexto en el cual las mujeres aspiran a tener las mismas condiciones formales que los hombres. Al ser lo masculino el modelo en la construcción de leyes, instituciones y prácticas socialmente institucionalizadas, la igualdad formal ante la ley ha dejado fuera las diferencias biológicas y las desigualdades socialmente construidas entre hombres y mujeres.<sup>5</sup>

Para Scott, la diferencia sexual no debe ser puesta entre paréntesis ya que se perdería lo particular y específico de las diversas experiencias femeninas y haría de la semejanza el único criterio para reclamar la igualdad. Sin embargo, ello no implica renunciar a las estrategias que demandan por el establecimiento de derechos, las cuales son siempre contingentes y específicas a los contextos particulares en donde se vive y se distinguen las diferencias de género.<sup>6</sup> La igualdad se erige como principio siempre y cuando no suponga similitud o identidad, sino por el contrario, se apoye en la diferencia.

---

<sup>5</sup> Tal es la importancia de esta afirmación que la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) pone especial énfasis en el reconocimiento de la particularidad de las diferencias biológicas entre hombres y mujeres estableciendo, entre otras, que todas las medidas encaminadas a proteger la maternidad no se consideren discriminatorias.

<sup>6</sup> Como señala Scott, habrá momentos en donde los argumentos sobre las diferencias de género, sin fundarse en cualidades absolutas de mujeres y hombres (por ejemplo, ser mujer es ser madre), cobren sentido. Hay momentos en que resulta relevante para las madres pedir consideración por su papel social, y en otros contextos en donde la maternidad es irrelevante a los propósitos de las mujeres.

En el mismo sentido, Tamar Pitch ataca la dicotomía entre derechos universales y derechos particulares. Las políticas que tratan a las mujeres como un grupo social marginado o con una identidad inmutable (el claro ejemplo de ser mujer es igual ser madre) que requieren derechos particulares, en la mayoría de los casos olvidan un objetivo fundamental “el reconocimiento de estatus de sujeto pleno a las mujeres en tanto tales, no como oprimidas o como madres. Las mujeres son tan diferentes a los varones como éstos son diferentes de las mujeres: ninguno de los dos sexos puede representar a la humanidad en general” (2006:215).

Con base en estos presupuestos, el discurso político feminista que reivindica el derecho de las mujeres a participar en igualdad de condiciones en todas las esferas de la vida, ha erigido la noción de equidad como un referente central para tomar en cuenta los puntos de partida diferencial en que mujeres y hombres se encuentran, producto de la asignación de los roles tradicionales de género.

Muchas veces no hay claridad entre lo que significa igualdad y lo que es equidad. En el marco de la filosofía política los antecedentes de su revisión se adjudican a la obra de John Rawls (1991, 2001) quien hace un tratamiento específico al principio de justicia como valor e ideal normativo.

En tal sentido, la equidad de género se funda en una noción de justicia que considera las necesidades de hombres y mujeres. Incluye, por tanto, la posibilidad de igual o diferente tratamiento para ambos sexos sobre la base de la equivalencia en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

El principio de equidad de género suele incluir medidas o acciones institucionales diseñadas para compensar y subvertir las desventajas históricas y sociales de las mujeres. Por tanto, una política de equidad se dirige no sólo a la igualdad de trato, sino además, a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La equidad tiene como propósito último contribuir a lograr la igualdad, por encima de las diferencias que puedan existir, cualquiera que sea la naturaleza de esas diferencias que puedan crear desventajas para unas personas frente a otras. En situaciones reales con grandes desigualdades, no es



posible lograr la igualdad si no se instrumentan políticas de equidad, lo que hace a la equidad indispensable, tal es el caso de las acciones afirmativas o acciones positivas.

Finalmente, se considera importante destacar que desde la teoría de derechos humanos existe un debate similar sobre la noción de igualdad. La reflexión se dirige a pensar en una diferencia entre derechos modernos, aquellos que se conciben desde una concepción de igualdad abstracta; y los derechos contemporáneos, producto de la irrupción de nuevos países en el escenario internacional, donde las diferencias culturales, de tradiciones jurídicas y de procesos sociopolíticos implican una reconceptualización de la noción de igualdad que subyace a los derechos, asumiendo las diferencias de todo tipo, y con ello los desafíos institucionales e intelectuales que suponen su ejercicio, protección y garantía (Nyamu-Musembi, 2007). En este sentido los derechos políticos no son la excepción.

### **Funcionamiento institucional: crítica a la lógica desde donde opera el derecho**

Como ya se ha señalado, el otro nivel de análisis que se considera relevante en el debate en torno de los derechos políticos de las mujeres desde finales del siglo XX es el relativo a las instituciones, entendidas en un sentido amplio como reglas, organizaciones, procedimientos, etcétera. Este nivel de análisis ha sido especialmente sensible a la práctica jurídica y al viraje en la reivindicación del derecho de las mujeres de votar y ser votadas.

En tal sentido, otro aporte de la teoría feminista está dado por la teoría jurídica feminista (*feminist jurisprudence*), que se constituye a mediados de los años 80, ligada a los *Critical Legal Studies*. Ésta se ha enfocado en la crítica del derecho y las instituciones jurídicas, poniendo de manifiesto los prejuicios ideológicos en las principales corrientes del derecho norteamericano. La *Feminist Jurisprudence* supera el interés por las reformas legales y la incorporación de mujeres, buscando comprender los valores de las instituciones jurídicas, su funcionamiento, la neutralidad y supuesta objetividad. Sus aportes, constituyen un paso más en la medida, en que

coadyuvan a la comprensión de los límites de las instituciones jurídicas, tal y como son en la realidad, al desarrollo de una interpretación favorable a la equidad.

De manera sintética podemos señalar que las críticas que alberga este enfoque distinguen al derecho y a las instituciones jurídicas como sigue:

- a) Una forma del patriarcado. Se considera el derecho como parte de la estructura de dominación masculina. Se señala que sus características de racionalidad y objetividad son masculinas y esos valores se han trasladado como principios universales a toda la humanidad. La desigualdad de las mujeres no se resuelve con mayor participación en términos de igualdad o derechos especiales ya que ésta es una cuestión de subordinación social y de una inadecuada distribución del poder social, por tanto se amplían el número de problemas que pueden ser considerados como de discriminación sexual, no sólo los relativos a la desigualdad ante la ley.
- b) Una forma de subordinación en el campo jurídico. Este grupo de críticas feministas al derecho rechazan la jerarquía de unos conceptos sobre otros y niegan que se pueda caracterizar de forma abstracta. El problema tratado es la cuestión del papel que desempeña la doctrina jurídica en la subordinación de las mujeres, el sentido en la construcción de sus argumentos y la forma en que el discurso jurídico representa intereses particulares. La dimensión jurídica está inserta en un ámbito institucional que reproduce las relaciones de poder y desigualdad entre los géneros.

Extendiendo los supuestos y hallazgos de estas vertientes, y como ya se señaló, no sería suficiente otorgar los mismos derechos a las mujeres, sino más bien trabajar en la modificación de las instituciones jurídicas y del mismo derecho, en los principios y las doctrinas jurídicas y en la toma de conciencia del ejercicio de un tipo de dominación de género por parte de los operadores del derecho. En otras palabras, desde esta mirada, se requieren cambios institucionales sostenidos por transformaciones culturales.

García Prince advierte que “Hoy por hoy, la comprensión de la igualdad vinculada a la igualdad de derechos es uno de los significados que prevalece, con algunas variantes especializadas, en las esferas de lo jurídico y político. Sobre estas bases se hace evidente la pertinencia de la idea de igualdad a la concepción clásica y formal de la ciudadanía, entendida como derechos o capacidades jurídicas para actuar frente al Estado (2008:27).

Por lo anterior, gran parte de las críticas feministas al derecho y a la jurisprudencia se remiten al hecho de que el igualitarismo puramente nominal es igualitarismo declarativo. La igualdad, como declaración en términos formales y abstractos, no ha impedido, hasta el presente y por la fuerza de esta tradición idealista, la continuidad de las discriminaciones contra las mujeres en el plano de los hechos.

En materia de derechos políticos de las mujeres, probablemente la principal innovación institucional sean las medidas de acción afirmativa, específicamente las denominadas cuotas de género, consideradas como mecanismos temporales que permiten avanzar hacia *democracias paritarias*, que en el ámbito político se traduce en la búsqueda de que la participación de mujeres y hombres en los procesos de decisión política sean equivalentes.

El establecimiento y reglamentación de las mismas han sido el denominador común en la legislación electoral, y en la normativa partidista en la región durante la década de los 90 (Reynoso y D’ángelo, 2006; Bareiro, 2008), que tuvo la experiencia pionera en la denominada Ley de Cupo Femenino de Argentina de 1991.<sup>7</sup>

En México, el desarrollo del sistema de cuotas comienza en 1993,<sup>8</sup> con la reforma al artículo 175, fracción 3ra del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Aquí se establece la necesidad del criterio de acción afirmativa a favor de las mujeres, para compensar las desventajas de su participación. Dicha reforma recomienda que los partidos políticos promuevan en los términos que determinen sus documentos internos, una

---

<sup>7</sup> Ley 24012/91

<sup>8</sup> Hay que señalar que con anterioridad a su aprobación formal, el Partido de la Revolución Democrática PRD y el Partido Revolucionario PRI establecen cuotas de representación femenina al interior de sus organizaciones. En el caso del PRD, en el Primer Congreso Nacional en 1990 se logra aprobar la cuota de 20% para las mujeres en todos los puestos directivos, la que se amplía a 30% en 1993. El PRI actualmente tiene una cuota de 50%.

mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular. Posteriormente, en 1996 se aprueba la adición a la fracción 22 transitoria del artículo 5° del Cofipe, donde se señala que: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres”. En 2002, se pasa de la recomendación a la aprobación por unanimidad en la Cámara de Diputados de la Ley de Cuotas (Cerva, 2008).

La implementación de este tipo de acciones encuentra su principal fundamento en el cambio en la noción de igualdad al que se hacía referencia en el apartado anterior. Asimismo, es una respuesta de parte de las instituciones políticas y del ámbito jurídico a las demandas ciudadanas, principalmente por parte de los movimientos organizados por mujeres.

De alguna manera, este tipo de medidas expresan, por lo menos formalmente, la asunción en el ámbito legislativo de que la noción de igualdad no supone homogeneidad y trato igualitario sin consideración de diferencias, sino que su realización requiere medidas que promuevan la equidad como forma de lograr oportunidades similares en el caso de grupos desfavorecidos por diferentes razones, en este caso entre hombres y mujeres.

Es por ello que entre quienes tienen posiciones favorables a las cuotas de género, que tuvieron sus orígenes en la reglamentación de los partidos socialdemócratas escandinavos, y se han extendido a las candidaturas de cargos electivos en la región, las consideran medidas temporales cuyo objetivo es lograr, como ya se señaló, democracias paritarias (Sevilla Merino, 2004). En ese sentido —a diferencia de la cuota, como acción afirmativa temporal, medio para la consecución de otro fin—, la noción de paridad supone un ideal permanente en la medida en que constituye una característica deseable de la participación política.

En palabras de Jacqueline Peschard, las cuotas implican un tratamiento preferencial a las mujeres. Esta medida tiene un objetivo equilibrador de las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos, al forzar su ingreso al poder público y no dejarlo completamente a la buena fe de los partidos políticos, ni a sus procedimientos tradicionales de selección (2004:22).

En América Latina, 13 países han adoptado cuotas en su normativa electoral (Bareiro, 2008), éstos son: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Colombia y Venezuela. Esta investigación ha realizado una evaluación del funcionamiento del sistema de cuotas en los primeros 11 países, encontrando normativas, resultados y mecanismos de vigilancia dispares en efectividad y en modalidad.

Asimismo, el trabajo identifica diferentes niveles de judicialización por no cumplimiento de la legislación de cuotas, en general a través de litigios promovidos por mujeres. Argentina y Costa Rica son los países que presentan la proporción más alta y además la jurisprudencia más favorable al sistema. También, y esto no puede dejar de señalarse, los que mejores resultados en términos de representación de mujeres muestran. En este sentido, puede pensarse que las decisiones jurisdiccionales favorables a este sistema, se constituyen en un mecanismo importante, al lado de otros, para hacer efectiva la igualdad de género.

Esto pone de relieve la importancia de considerar a las instituciones como los mecanismos más adecuados, para poner en marcha acciones que se nutran de una visión más incluyente, participativa y democrática, de lo que significa establecer condiciones formales que aseguren la igualdad en la participación política de mujeres y hombres.

Si bien aún queda mucho por hacer, la existencia de mecanismos de control y seguimiento a nivel institucional son un gran avance en este sentido, ya que reflejan la legítima inclusión de una de las demandas más sentidas de la lucha feminista. El cambio que se espera no sólo es en términos cuantitativos —más mujeres en cargos de decisión— sino que por sobre todo, una transformación en las mentalidades y en las prácticas de las instituciones y de quienes las integran.

Las investigaciones que se presentan a continuación recogen gran parte de los argumentos y las reflexiones aquí expuestas. A través de un proceso sistemático y coherente de recolección y análisis de información primaria y secundaria, las autoras examinan varios aspectos que forman parte de la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres en

México, poniendo de relieve el papel de las instituciones, de los contenidos que encierra el valor de la equidad, y de las brechas que aún quedan por superar.

## **Presentación de los trabajos de investigación**

Es importante destacar que uno de los temas que comienzan a ser objeto de reflexión sistemática, es el resultado de la implementación de las cuotas. En otras palabras, la incidencia de la mayor representación política femenina en las políticas públicas. El trabajo que se presenta en este volumen elaborado por Gisela Zaremborg es un ejemplo de esta línea de reflexión, además de ser elocuente al respecto. Se pregunta por una parte, cómo han incidido en México las leyes de cuotas en el número de mujeres que acceden a cargos de elección pública, y qué resultado tienen en la inclusión de las reivindicaciones del movimiento feminista en la agenda legislativa.

Siguiendo la distinción realizada por Pitkin (1971), Zaremborg analiza la relación entre representación descriptiva y sustantiva. A lo largo del estudio muestra que “la legislación de cuotas constituye un elemento necesario, aunque no suficiente, para impulsar una mayor representación sustantiva. Factores financieros, culturales y de redes de contactos entre partidos y sociedad civil deben concurrir también a destrabar obstáculos”(p. 78). Adicionalmente, los datos son elocuentes en mostrar que los partidos de izquierda son los más proclives a impulsar iniciativas de favorables a igualdad de género.

Otro aspecto que merece tomarse en consideración es la existencia de mecanismos de vigilancia y recursos efectivos para reclamar el incumplimiento de la normativa vigente. Al respecto podemos destacar una variedad de mecanismos de seguimiento y vigilancia implementados por los organismos electorales consistente en la constatación del cumplimiento del cupo en las listas de candidaturas.

En cuanto a la existencia de recursos efectivos de reclamo, adquiere especial atención en este punto, la existencia de garantías jurisdiccionales que permitan obtener una decisión judicial, y sentar un precedente si el caso lo

amerita. En el caso de México, este recurso es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) que se presenta ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El estudio realizado por Alejandra Camacho, muestra de qué manera y en qué proporción este recurso, relativamente accesible, ha sido utilizado por las mujeres en la historia del TEPJF desde 1996 hasta octubre de 2008; en qué proporción las mujeres utilizaron argumentos de género y en qué proporción los argumentos del tribunal denotan perspectiva de género. Los datos indican que aproximadamente el 40% de los JDC son promovidos por mujeres. Éstos versan sobre al derecho de votar y ser votadas, no obstante sólo el 1.9% de los casos que se promueven ante la Sala Superior tienen relación con el sistema de cuotas. Sin embargo, no puede dejar de destacarse que se observa una tendencia ascendente desde 2002, cuando se realizaron modificaciones al Cofipe vinculadas con este punto. En esta línea, la autora señala que: “Son poquísimas las ocasiones en que una mujer acude al Tribunal esgrimiendo entre sus razones, alguna estrechamente relacionada con su condición. En gran medida quizá, porque son las propias actrices las que pierden de foco que éstas pudieran ser relevantes en el asunto que promueven —parecieran compartir, en algún sentido, la visión de que el Derecho no atiende, ni debiera atender por lo general a estas razones— o bien, simplemente porque considera que no es necesario mencionarlas o abundar en ellas”.

En consonancia con lo anterior el trabajo indica que el Tribunal tampoco utiliza argumentos que toman en consideración las relaciones de género cuando el caso lo amerita. En este sentido, parece que esta ausencia de argumentos de género por parte del Tribunal, podría ser leída desde la crítica feminista a las instituciones jurídicas, en la medida en que para el desarrollo de condiciones de equidad de género, cuando se apela al recurso del derecho, la existencia de operadores del derecho que incorporen la perspectiva de género, tanto en sus demandas como en sus fallos, se constituye en un elemento insoslayable.

En relación con este punto, la literatura sobre poder judicial y derechos identifica varios factores como necesarios, pero no suficientes para que los

poderes judiciales, fundamentalmente los tribunales constitucionales se constituyan en promotores de derechos de los ciudadanos: la existencia de jueces pro derechos que ejerzan liderazgo al interior de los tribunales, la constitucionalización de los derechos en cuestión, y una cultura de derechos socialmente extendida (Epp, 1998). Sin la existencia de algunos de estos factores, la posibilidad de que los poderes judiciales se constituyan en garantes de los derechos es difícil. Sin embargo, el análisis comparado muestra que, aun dadas estas condiciones, hay países en que los poderes judiciales han realizado lo que se llama “revoluciones de los derechos” y otros en que no. En estas investigaciones se muestra que la diferencia está dada por la existencia de estructuras de soporte legal que desarrollen litigio estratégico. En términos del autor que propone esta noción, Charles Epp (1998, 2005), la estructura de soporte legal está dada por abogados litigantes que cuenten con recursos, para sostener litigios y desarrollar argumentos novedosos que de alguna manera incidan en la forma en que los tribunales abordan los asuntos. El desarrollo jurisdiccional de los derechos de las mujeres en E.U., Canadá, etcétera, es interesante al respecto. Esta perspectiva de alguna forma nos remite a la relación entre tribunales y sociedad y sostiene que, sin una sociedad con capacidad de movilización legal, difícilmente encontremos tribunales innovadores en materia de derechos.

Siguiendo con el análisis comparativo, Socorro Apreza nos presenta una revisión de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, en lo relativo a los casos más emblemáticos de defensa y promoción de la participación de las mujeres a través de las cuotas u acciones afirmativas.

La autora logra exponer de manera contundente cómo los logros en materia de equidad de género, derivados de las transformaciones del sistema jurídico internacional, deben ir acompañados necesariamente de cambios sustantivos en el actuar de los partidos políticos. En tal sentido, las lecciones para el caso mexicano nos llevan a afirmar que, una democracia paritaria implica la concurrencia comprometida y sostenida de todos los sectores sociales.



Asimismo, el artículo expone a través de la realización de entrevistas a jueces sus representaciones sobre la pertinencia de las cuotas de género. Destaca la forma en que el discurso jurídico está investido de una lógica fundada en los opuestos y en la primacía al principio de igual trato. La apelación a la razón, la neutralidad y la imparcialidad, el debate sobre la igualdad *versus* la diferencia, son temas que se desprenden claramente de las entrevistas.

Por último, pero no por ello menos importante, no puede dejar de destacarse la dimensión simbólica de la igualdad de género. El trabajo de Marta Lamas y Maite Azuela muestra cómo la cultura importa, y cómo los usos y prácticas cotidianas en forma de *habitus*, establecen límites a la posibilidad de una participación política de las mujeres en condiciones de igualdad. Parten de asumir que “todavía persiste una desigualdad básica: las mujeres no están en las mismas condiciones que los hombres para votar y ser votadas”. Las autoras en su trabajo con entrevistas a diferentes actores provenientes de organismos electorales, partidos políticos, organizaciones gubernamentales, ámbito académico, etcétera, reconstruyen “los contornos de un problema sustancial: ¿cuáles son los obstáculos más frecuentes que frenan el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mexicanas”.

En sus diferencias, los cuatro trabajos que aquí se presentan se articulan y ofrecen una rica perspectiva de análisis e interpretación sobre el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, de su protección jurisdiccional e institucional, de las trabas y posibilidades culturales, de los resultados que ha tenido el que las mujeres sean más votadas. En definitiva, probablemente el lector encontrará que en México, a la par de la preocupación de que las mujeres sean más votadas, subyacen otras, tanto o más importantes que ésta, que no sólo involucran a las instituciones, sino a los imaginarios y a las culturas. Ante este diagnóstico, las recomendaciones que se encontrarán son variadas y remiten a diferentes niveles de intervención.

## Fuentes consultadas

- Amarós, Cèlia, *Feminismo. Igualdad y diferencia*, México, PUEG-UNAM, 1994.
- Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras), *Igualdad para una democracia incluyente. Balance de las cuotas en América Latina*, en proceso de edición, IIDH, 2008.
- Birgin, Haydée, (comp), *Las Trampas del Poder Punitivo. El género del derecho Penal*, Argentina, Editorial Biblos, 2000.
- Bodelón, Encarna. *La igualdad y el movimiento de mujeres: propuestas y metodologías para el estudio de género*, España, Universitat Autònoma de Barcelona. Working Papers N° 148. Institut de Ciències Politiques i Socials, 1998.
- Cerva, Daniela, “México: Los Partidos Políticos frente a la Equidad de Género”, en *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas en los partidos políticos latinoamericanos*, Beatriz Llanos y Kristen Simple, Perú, Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA Internacional, 2008.
- Epp, Charles, “Courts and the rights revolution”, en Kermit Hall; Kevin Mcguire (editor), *The Judicial Branch*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- , *The Rights Revolution. Lawyers, Activist and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago-Londres, University of Chicago Press, 1998.
- Facio, Alda, *Declaración Universal de Derechos Humanos, texto y comentarios inusuales*, Costa Rica, ILANUD, 2001.
- Facio, Alda, “La Igualdad Substantiva. Un paradigma emergente en la Ciencia Jurídica”, <[www.radiofeminista.net/dic06/notas/igualdad\\_equidad.htm](http://www.radiofeminista.net/dic06/notas/igualdad_equidad.htm)>, 2006.
- García Prince, Evangelina, *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco conceptual*, El Salvador, PNUD, 2008.
- Kabeer, Naila, *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*, México, PUEG-UNAM, 2007.
- Lamas, Marta, “Qué generó el género”, en Mónica Zárate y Olivia Gall, *Mujeres al timón en la función pública. Manual de liderazgo Social*, México, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A. C., 2004.
- Mouffe, Chantal, “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, en *Debate Feminista* 7, México, 1993.
- Nyamu-Musembi, Celestine, “Hacia una perspectiva de los derechos humanos orientada a los actores”, en Naila Kabeer (editor), *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*, México, PUEG-UNAM, 2007.
- Peschard, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina”, en *La aplicación de las cuotas. Experiencias latinoamericanas*. Informe del Taller, Lima, febrero 2003, Perú, IDEA Internacional, 2004.
- Pitkin, Ana, *The Concept of Representation*, E. U., University of California Press, 1971.
- Pitch, Tamar, “Tess y Yo: las diferencias y las desigualdades en la diferencia” en Haydée

- Birgin y Beatriz Kohen (compiladoras), *El acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*, Argentina, Editorial Biblos, 2006.
- Pitch, Tamar, *Un Derecho para Dos. La construcción jurídica del género, sexo y sexualidad*, Madrid, Editorial Trotta, 2003.
- Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Reynoso, Diego y Natalia D'ángelo, "Las leyes de cuotas y su impacto en la elección de mujeres en México", *Política y Gobierno* XIII, No. 2, México, CIDE, 2006.
- Ruiz, Alicia, *Identidad femenina y Discurso Jurídico*, Argentina, Editorial Biblos, 2000.
- Smart, Carol, "La teoría Feminista y el Discurso Jurídico", en Haydée Birgin, (compiladora) *El Derecho en el Género y el Género en el Derecho*, Argentina, Editorial Biblos, 2000.
- Scott, Joan, "Igualdad versus diferencia: los usos de la teoría postestructuralista", en *Debate Feminista* 5, año 3, marzo, México, 1992.
- Sevilla Merino, Julia, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, España, Universitat de Valencia, 2004.
- Valcárcel, Amelia, "Feminismo y poder político", en *Debate Feminista* 17, año 9, abril, 1998.
- Young, Iris Marion, *La Justicia y la Política de la Diferencia*, España, Ediciones Cátedra, 2000.
- Young, Iris Marion, "Vida Política y Diferencia de Grupo: una crítica al ideal de ciudadanía universal", en *Perspectivas feministas en teoría política*. Carme Castells (Compiladora), España, Editorial Paidós, 1996.



Con la cultura en contra.  
Algunas consideraciones sobre  
los obstáculos que las mexicanas  
enfrentan para ejercer sus derechos  
político-electorales



# CON LA CULTURA EN CONTRA. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS OBSTÁCULOS QUE LAS MEXICANAS ENFRENTAN PARA EJERCER SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Marta Lamas\*

con la colaboración de Maite Azuela\*\*

Una preocupación cuya relevancia política ha ido en aumento a lo largo de la azarosa transición a la democracia es la vigencia de los derechos político-electorales de las mujeres en México. Las elecciones constituyen un escenario fundamental para el ejercicio de la ciudadanía política. Desde siempre las mujeres han participado políticamente y hasta años recientes se ha iniciado su actividad electoral, como votantes y candidatas. Sin embargo, a pesar de los espacios ganados y de las indudables excepciones femeninas que han llegado a puestos de toma de decisión, las mexicanas siguen sub-representadas políticamente; consecuentemente muchos de sus intereses, necesidades y deseos permanecen ausentes en las contiendas electorales y en las agendas de gobierno. Por eso, un objetivo de las luchas femeninas y feministas sigue siendo hacer valer el derecho de las mujeres a votar y a ser votadas.<sup>1</sup>

De cara al desequilibrio de poder político existente entre mujeres y hombres, resulta fundamental conocer de qué formas viven hoy las mujeres sus

---

\* Directora de la revista *Debate Femenino*.

\*\* Maestra en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad de Concordia, Montreal, Canadá.

<sup>1</sup> Varias autoras muestran cómo, a través de distintas formas de acción colectiva, las mujeres han contribuido a transitar hacia un país más democrático, estableciendo modelos de intervención y participación que han sido retomados en otras partes del país. Estas ciudadanas organizadas han jugado un importante papel en la difusión de las aspiraciones democráticas y, más allá de sus opciones personales en la forma de hacer política, su logro más sonado ha sido la difusión de una actitud cívica que valora el juego democrático, el respeto al pluralismo y la aspiración por la transparencia electoral. Ver bibliografía, en especial los trabajos de Barrera Bassols 2002, 2007; Bonfil 2004; Bonfil y Martínez 2003; Massolo 1992; Espinosa 2002 y Tarrés 2007.

derechos político-electorales en la práctica cotidiana. En los últimos años se ha visto mayor participación electoral de las mexicanas, así como un aumento en el número de mujeres en las legislaturas y en la administración pública.<sup>2</sup> Sin embargo, todavía persiste una desigualdad básica: las mujeres no están en las mismas condiciones que los hombres para votar y ser votadas. Por ello se vuelve imperativo explorar cómo se concretan realmente estos derechos para la práctica de la ciudadanía.

En este texto nos proponemos trazar los contornos de un problema sustancial: los obstáculos más frecuentes que frenan el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mexicanas. Centrarnos en este objetivo no implica olvidar la riqueza de las múltiples formas de participación política y acción colectiva de las mujeres,<sup>3</sup> sino sólo ajustarnos a una exigencia editorial de espacio.

Para realizar una aproximación cualitativa a las dificultades que enfrentan las mujeres, orientamos nuestro trabajo a registrar algunos indicios significativos obtenidos de entrevistas realizadas tanto a figuras vinculadas con el proceso político-electoral, como a investigadores y académicos estudiosos de la materia. Ante la imposibilidad de cubrir todo el territorio nacional, establecimos un límite: encargamos la aplicación de un breve cuestionario en cinco estados de la República y en el Distrito Federal.<sup>4</sup> El objetivo fue conocer la percepción de los representantes estatales de los tres principales partidos políticos, de funcionarios de los Institutos Electorales Estatales y de algunos académicos, acerca de las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos político-electorales. La variedad de entrevistadores resultó en una pluralidad de esquemas de entrevista: desde los más escuetos hasta los más prolijos. A pesar de que esto representó algunas dificultades para establecer comparaciones, encontramos varias coincidencias significativas. La más relevante fue el peso que las personas entrevistadas otorgan a la cultura,

---

<sup>2</sup> Un sólido y detallado estudio sobre la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados, el Senado y (con especial énfasis) en la Asamblea Legislativa del DF, se encuentra en Huerta y Magar, 2006. También ver Barrera Bassols, 2003, 2007.

<sup>3</sup> Por cuestiones de espacio no vamos a hablar de las ganancias y oportunidades que conlleva la participación política de las mexicanas. Para una mirada más amplia ver Conde e Infante, 2002; Gutiérrez, 2002; Tarrés, 2002.

<sup>4</sup> Seleccionamos dos entidades gobernadas por el PRD (Michoacán y DF), dos por el PRI (Oaxaca y Veracruz) y dos por el PAN (Baja California y Querétaro). En el anexo A viene la lista completa de las personas entrevistadas.



como la causa determinante que obstaculiza a las mujeres el ejercicio de sus derechos político-electorales. Este hallazgo corrobora las conclusiones presentes en la revisión bibliográfica que realizamos sobre participación política de las mujeres en México. De hecho, la información contundente acerca del peso de la cultura como un obstáculo determinante resultó de otras tres entrevistas a especialistas que trabajan el nivel municipal: Dalia Barrera Bassols, Paloma Bonfil y Cristina Velásquez. Nuestro análisis se nutre de ambas vertientes (entrevistas y revisión bibliográfica), así como de nuestras propias percepciones, derivadas del contacto que hemos tenido con mujeres involucradas en la política y en la defensa de sus derechos.

Para empezar, partimos del supuesto de que el género, entendido como las creencias, prescripciones y atribuciones que se construyen socialmente tomando a la diferencia sexual como base, es determinante en la desigualdad política entre mujeres y hombres. Vía el género se establecen una serie de mandatos sociales y prohibiciones simbólicas<sup>5</sup> que alimentan prejuicios y discriminaciones. Pero ¿hasta dónde la situación actual de desigualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales es responsabilidad de los varones? ¿Qué papel juegan las propias mujeres en el asunto? Si la forma como se viven la ley y los derechos formales en la práctica cotidiana es la ciudadanía real, ¿cuál es la situación hoy en nuestro país? Para buscar respuesta a estas interrogantes recurrimos además a elementos teóricos que explicaran la persistencia de algunos obstáculos que se repiten a lo largo y ancho del territorio nacional.

## **Bourdieu: una aproximación teórica para interpretar la desigualdad de género**

Una premisa compartida por todas las personas entrevistadas —y también presente en las investigaciones especializadas— es que las diferencias en la participación político-electoral de mujeres y hombres son consecuencia principalmente de nuestra cultura. Por ello, además de denunciar la persistencia

---

<sup>5</sup> Son simbólicas porque con el cambio de los esquemas de género se demuestra que sí se pueden llevar a cabo. Por ejemplo, la prohibición a las mujeres de entrar a la universidad, de votar, de ser gobernantes.

de formas inequitativas y muchas veces opresivas que limitan los derechos político-electorales de las mujeres, es necesario desplegar conceptos teóricos que permitan explicar por qué estos mecanismos de inequidad surgen y se arraigan en la sociedad. Por eso, ciertos conceptos fundamentales de Bourdieu resultan muy útiles.

El término *cultura* es abarcador y holístico; incluye tanto cuestiones abstractas (ideas, normas, valores, estrategias, representaciones y repertorios conductuales), como cuestiones materiales (artefactos, objetos y construcciones). Clifford Geertz dice que “la cultura denota un esquema históricamente transmitido de significaciones representadas en símbolos, un sistema de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas por medio de las cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y sus actitudes frente a la vida” (1992:88). Pero la cultura no es sólo un sistema de significados que funciona como la condición universal de la interacción humana. Es indispensable entender que la cultura se nutre de relaciones personales, cargadas de sentimientos y emociones, muchas veces inconscientes. Ver la cultura como un sistema complejo que estructura la subjetividad, nos acerca a la definición de Pierre Bourdieu, quien plantea que pertenecer a una cultura implica compartir supuestos implícitos y tener un conocimiento inconsciente, que no se verbaliza y que se comparte en silencio.

En su definición de cultura, Bourdieu utiliza el concepto clave de *habitus*, al que define como “los esquemas de percepción, apreciación y acción resultantes de la institución de lo social en los cuerpos” (1995:87). La cultura, el lenguaje y la crianza familiar inculcan en las personas ciertas normas y valores profundamente tácitos, aceptados como “naturales”. Los *habitus* reproducen estas disposiciones introyectadas de manera no consciente, y se convierten en mecanismos de retransmisión por los que las estructuras mentales de las personas toman forma, “se encarnan”, en la actividad de la sociedad. Consecuentemente Bourdieu define este proceso como “subjetividad socializada”.

Además, señala que las diferencias entre los sexos están inmersas en el conjunto de oposiciones que organizan el cosmos, la división de tareas y actividades, y los papeles sociales. Este pensamiento binario se apoya en un

dato de la biología que aparece como universal e incontrovertible: la diferencia sexual. Ante la sexuación humana, que produce hembras y machos, las culturas establecen variadas reglamentaciones de qué es “lo propio” para unas y para otros. En la actualidad, a este conjunto de ideas sobre lo que le toca a cada sexo, “lo masculino” y “lo femenino”, se le denomina *género*. El género consiste en las creencias, prescripciones y atribuciones que se construyen socialmente tomando a la diferencia sexual como base, y que establecen una serie de prohibiciones simbólicas. El género funciona como una especie de “filtro” con el cual se interpreta al mundo, pero también como una especie de armadura con la que se constriñen las decisiones y oportunidades de las personas, dependiendo de si tienen cuerpo de mujer o cuerpo de hombre. Todo —la cultura, las costumbres, las instituciones, las emociones— está teñido por las prescripciones sobre qué les corresponde a las mujeres y qué a los hombres, o sea, por el género.

Bourdieu define el orden social como una inmensa máquina simbólica, fundada en la dominación masculina, que ha instituido determinados intercambios a partir de la división sexual del trabajo y de la construcción social del parentesco y de la familia. Esto coincide con los señalamientos feministas sobre el papel de la original división sexual del trabajo en la construcción del ámbito público y del privado (Amorós, 1987; Elshtain, 1981; Phillips, 1996). En la conceptualización que divide estos ámbitos subyace la idea de una relación “natural” entre un sujeto masculino y un objeto femenino. Lo interesante de la interpretación de Bourdieu es que sostiene que este intercambio desigual ha podido perpetuarse, a pesar de las transformaciones en el modo de producción y de los cambios en el parentesco y la familia, debido a la relativa autonomía de la economía de los bienes simbólicos (2000).

Las construcciones sociales de la masculinidad y de la feminidad que el orden social hace aparecer como “naturales”, son *habitus* que han sido introyectados inconscientemente a lo largo del tiempo. Estos *habitus* no son inocuos: reproducen las relaciones de poder. La dominación masculina sobre las mujeres se sostiene por fuerzas económicas e instituciones sociales, y se expresa como intimidación, coerción y violencia física, pero también se

ejerce de maneras menos evidentes, como la violencia simbólica,<sup>6</sup> una forma “invisible” de dominación que se ejerce sobre un agente social con su consentimiento o su complicidad.

La violencia simbólica es un mecanismo opresor sumamente eficaz, pues impide que las personas dominadas se reconozcan como tales; impregna las relaciones sociales y se manifiesta en el ámbito privado, en la cotidianidad de la vida doméstica y en las relaciones más íntimas: la pareja y la familia. Es un error considerar que dicha violencia la ejercen los hombres contra las mujeres, pues también las propias mujeres ejercen violencia simbólica contra ellas mismas y contra otras mujeres. Según Bourdieu, la eficacia de la dominación masculina se debe a la violencia simbólica que hace que las propias mujeres sostengan esa relación de dominación. Para comprender la vigencia de conductas que se consideran “irracionales” y que se reproducen impunemente en nuestro contexto cultural, resulta fundamental subrayar su carácter de *habitus* inconscientes.

Desde estas referencias conceptuales de Bourdieu, nos proponemos interpretar las experiencias y percepciones de las personas entrevistadas. Los *habitus* de la dominación masculina y su eficaz herramienta de violencia simbólica condicionan el acceso y ejercicio del poder, y son causas determinantes de la desigualdad presente en la práctica de los derechos político-electorales en nuestro país. A continuación presentamos cómo las personas entrevistadas, desde sus propios espacios culturales, geográficos y políticos, se refieren al contexto en el que las mujeres se van incorporando a la esfera pública. Más adelante citamos a las investigadoras que documentan las restricciones culturales que enfrentan las mujeres.

## Las coincidencias

No obstante las diferencias de categoría, puesto y filiación política de los representantes electorales y de los tres partidos principales en los estados seleccionados, todos señalaron que la “cultura” es la causal más importante

---

<sup>6</sup> Además del sexismo, otras formas de discriminación (racismo, clasismo y homofobia) se mantienen gracias a la violencia simbólica.

del ejercicio desigual de los derechos político-electorales entre hombres y mujeres. De igual manera, todos declararon estar conscientes de la gran importancia de la participación política de las mujeres, algunos ejemplificaron el compromiso con este objetivo aludiendo a la presencia de ciertas figuras femeninas destacadas de sus partidos.

La causa principal que yo he detectado es precisamente esta forma de cultura, esa ideología que generacionalmente se ha venido inculcando. A las mujeres se les inculca estar en su casa, y a los niños a salir de la casa, de lo poco o de lo mucho pero siempre es así. Entonces eso nos va generando una forma de pensar con la cual creces, y vas creciendo con esa misma forma de pensar y posteriormente, van educando a sus hijos con la misma forma de pensar... Entonces, de muchas formas, eso viene, yo creo, a generar el origen de la poca participación de las mujeres (PAN Michoacán).

Tanto la normatividad electoral estatal como la de los partidos políticos incorporan acciones afirmativas estableciendo cuotas, para garantizar una mayor participación femenina. Sin embargo, aunque la disposición a la igualdad se encuentra presente en los documentos básicos de los partidos, en la práctica no hay igualdad de participación.

Esto tiene sus raíces en la educación familiar, en que se limite a las mujeres a responsabilizarse primero de actividades del hogar y en último lugar a tomar conciencia de su responsabilidad ciudadana y política. Su papel como esposa, como madre, limita su posibilidad de participar en política (PRI Querétaro).

Entre los elementos culturales que se mencionan reiteradamente están los tiempos asignados a las mujeres para sus actividades domésticas y, en este contexto de roles, se alude a la dificultad de las mujeres para abandonar sus obligaciones en aras de intervenir políticamente. Esto ocurre en las distintas formas de involucramiento.

En la elección de los actores para participar en el día de la jornada es aleatorio, ¿dónde pudiéramos encontrar una probable discriminación? En los tiempos, se cita para capacitar a hombres y mujeres, la mujer está impedida por sus obligaciones a tomar la capacitación, como no logra estar de tiempo completo en el curso, se designa a un hombre. Yo he observado qué se pudiera hacer, porque la evaluación es, un hombre que tiene el interés puede ir al curso, una mujer tiene el mismo interés pero no va, no me lo explico, porque tiene muchas actividades (PRD DF).

La forma en que se justifica la inequidad de género ilustra en qué medida la cultura es vista como un conjunto de comportamientos que se dan en el exterior, de modo que el observador no asume la responsabilidad de ser un agente reproductor de las acciones de la cultura en que está inmerso.

No es que el partido no quiera, en razón de nuestra propia cultura quien participa más es el varón... tenemos problemas para integrar las planillas, las mujeres son pocas las que incursionan en el aspecto político, aunque en el laboral hay mucha participación de la mujer y en otros aspectos culturales, en el político como que aún no hay esa participación tan efectiva (PRI Veracruz).

Creo que, si hacemos un análisis estricto, no hay tantas mujeres en la política, finalmente las que participan, por su naturaleza, que requiere de mucho tiempo y de mucha entrega. Los roles de la mujer y del hombre son muy marcados. Las mujeres que se dan a la tarea de participar activamente son muy pocas con respecto a las mujeres que tienen la capacidad de hacerlo (PAN DF).

La mujer tiene mejor desempeño que el hombre, pero el comité normalmente no la busca porque siempre no se le involucra, te digo que es cultural, a pesar de que se lleven bien hombres y mujeres, le dan su sesgo a la parte masculina no a la femenina pues la mujer tiene otras cosas que

quizás no hemos tocado aquí, que si está casada ya se fregó, pues no le dan permiso. La represión a mano de la pareja a la que están sujetas las mujeres hace que su participación sea menor (PRD Veracruz).

La mayoría de las personas entrevistadas habló de “la cultura” como una entelequia abstracta, sin adjetivarla ni nombrar a sus operadores concretos (sólo uno de los entrevistados usó la palabra “machismo”). Si bien todas señalaron a la “cultura” como factor determinante del ejercicio desigual de los derechos político-electorales entre hombres y mujeres, ninguna señaló la responsabilidad del Estado para desarrollar políticas dirigidas a superar las cuestiones concretas que funcionan como obstáculos.

Por su parte, los académicos entrevistados coincidieron en subrayar que las posibilidades de participación electoral de las mujeres no son iguales a las de los hombres. El doctor Jesús Turiso Sebastián (Veracruz) considera que:

Por cuestiones de estructura y de mentalidad, de estructura mental, la mujer está supeditada primero al padre, por lo tanto él indica, en la mayoría de los casos, a quién se vota; y cuando la mujer deja al padre, es el marido el que decide... se reproduce la estructura patriarcal con el marido... con lo cual la forma de votación de las mujeres está bastante truncada, está truncada su libertad... esto se supone que sucede dentro de los grupos más desfavorecidos, el 60% de la población... ¿qué pasa en grupos económicamente desahogados? Pues que se supone que con la cultura las mujeres amplían sus horizontes y tienen más capacidad de crítica y de poder tomar sus propias decisiones... pero volvemos a la estructura mental y familiar. Por mucha cultura que se tenga, esta estructura de poder patriarcal no te la quitas de encima... entonces las mujeres de élite, a pesar de que culturalmente muchas tienen carrera, muchas veces en la mayoría de los casos votan lo mismo que el marido... por las conexiones con un determinado partido político, por cuestiones de compartir la ideología y sobre todo por estatus social, es decir, ellas no quieren llevar la contraria al marido, para no perder su estatus; esto comentado por ellas mismas, amigas

mías... Entonces, efectivamente, se reproduce nuevamente este sistema patriarcal en cualquier ámbito de la sociedad.

Turiso señaló que las mujeres replican las condiciones de desigualdad, ya que no modifican los patrones de acceso y ejercicio del poder establecidos por los hombres:

Reproducen los mismos vicios básicamente en todo el país... como la poca participación, la baja representatividad, y sobre todo la poca importancia que se da a la mujer en el proceso electoral... entonces, si te das cuenta, cuando ha habido candidatas a puestos públicos políticos reproducen lo mismo, aunque sean mujeres, reproducen el sistema masculino. Entonces no hay cambio... se les llena la boca de feminismo, de protección a la mujer etcétera, etcétera, pero en realidad reproducen el sistema masculino. Lo único que buscan es el voto, pues ellas se deben al partido y el partido es una estructura patriarcal y caudillista.

Desde este tipo de refexión no sólo se explican los roles desiguales, sino que se favorece su repetición en la toma de decisiones al interior del partido: “Al hacer la selección, también valoras que bajo el sentimiento de que a lo mejor es más fácil que un hombre se desentienda del tema familiar un domingo que una mujer (PRI D.F.)”.

La contradicción implícita entre dedicarse a la familia y querer participar políticamente es un elemento constante en la refexión de las mujeres entrevistadas. Hacen énfasis en cómo los estereotipos y roles asignados a mujeres y hombres tienen implicaciones en el ejercicio de sus derechos político-electorales:

Nos van formando a las mujeres, nos van formando con una cierta ideología, y a los hombres con otra ideología, y si en un punto nos detenemos a ver lo que nos han dicho a las mujeres y les han dicho a los hombres, son cosas bien opuestas, en muchos casos son cosas bien opuestas. Entonces con esa formación, otra de las características



es que el hombre es más valiente, porque así nos dijeron, no porque realmente lo sean, entonces en el momento de tomar una decisión el hombre dice: ¡ni modo, voy al frente!, y la mujer dice: ¡híjole, es que me da miedo! Entonces es una situación cultural, y en muchas cosas, nos vamos dando cuenta de esta situación que nosotros vemos en los municipios, o sea esa forma en la que nos enseñaron a pensar pues nada más resulta una menor participación de las mujeres, de que las propias mujeres y los propios hombres sigan asumiendo el rol tradicional. Porque tenemos, si analizamos la situación de las mujeres que están en el Congreso, quiénes son casadas, quiénes son solteras, quiénes tienen hijos, puedes descubrir que de alguna forma sí hay mujeres que están en el Congreso, pero que son solteras o que no tienen hijos, o que no tienen marido aunque tengan hijos. Entonces eso te va marcando una condición, prácticamente una condición para estar participando en la política, o sea, nos indica pues que, como si la familia y la política no se llevaran (PAN Michoacán).

La doctora Martha Gloria Morales Garza (Querétaro) habló de violencia simbólica, aunque no la nombró de esa manera:

Me parece que vivimos en una sociedad muy conservadora y, por lo tanto, la mujer tiene obstáculos, incluso epistemológicos para participar. Es decir, ella misma no cree que tenga los mismos derechos que el hombre; por supuesto, el hombre tampoco cree que la mujer tenga los mismos derechos. Por lo tanto, el ejercicio de los derechos de la mujer está muy debajo de otras sociedades, incluso dentro del país, donde la mujer tiene un ejercicio más amplio.

Además, tocó una cuestión nodal: la autolimitación de las mujeres para hacer uso de sus derechos electorales:

La escasa participación de las mujeres en los procesos electorales, especialmente como candidatas, es un proceso complejo y de doble di-

rección: la mujer se autolimita y el hombre no tiene confianza en su capacidad. El hombre es lo suficientemente inseguro como para aceptar que una mujer puede ser capaz de ocupar un puesto público, y por el otro lado, las mujeres también lo piensan. Claro, en todo caso, no estoy hablando de todos, pero creo, para mi pesar, que sí son la mayoría, aunque ha habido recientemente un proceso de cambio en este sentido.

Otra de las coincidencias arrojadas por las entrevistas fue la inconformidad por las cuotas. La doctora Silvia Gómez Tagle (DF) abordó el dilema entre el establecimiento de cuotas y la libertad de un partido para elegir a los candidatos, independientemente de su sexo. Comentó sobre el conflicto que supone el derecho de los ciudadanos a votar libremente a quien deseen, frente al derecho de la mujer a participar políticamente con cuota, y señaló:

Yo no le veo salida, la realidad es que está bien que existan cuotas porque sino jamás llegarían a ningún puesto. Efectivamente, si hay una elección abierta, —que yo creo que en dirigentes de un partido es una locura, porque no le compete a los ciudadanos sino a los militantes, pero cuando se trata de candidaturas es sano que se haga a través de una consulta abierta a la sociedad—, no me explico cómo no den resultados contradictorios.

Hay consenso sobre la manera en que se manipulan las llamadas *cuotas de género*, de modo que se cubren candidaturas con mujeres, pero en distritos donde tienen pocas posibilidades de triunfo o que están definitivamente perdidos. La licenciada Edelmira Chamery (Baja California) lo resaltó como una práctica reiterada y muy perversa: “La asignación a mujeres de los distritos que saben que cuentan con baja votación para el partido en cuestión o que generalmente votan por el contrincante a ojo cerrado”.

La doctora Morales Garza (Querétaro) mencionó la recurrente maniobra de ubicarlas en suplencias o de postularlas como candidatas titulares y luego obligarlas a renunciar, para ser sustituidas por el hombre suplente:

No existen limitaciones formales, incluso hay estímulos formales, pero en la práctica sí hay limitaciones para las mujeres; o se les deja en las candidaturas en donde tienen menos posibilidades de ganar o en las

suplencias. Ahora, en buena medida por las leyes de discriminación positiva, las mujeres aparecen mucho como candidatas, pero casi siempre en puestos difíciles de ganar o como suplentes, o como compañeras de fórmula para aparentar un cierto nivel de compromiso con las mujeres, pero me parece que las leyes de discriminación positiva no están cumpliendo su función, antes, al contrario, la están evadiendo.

Si bien todos los representantes de los partidos coincidieron en que las posibilidades de participación político-electoral son menores o más difíciles para las mujeres, uno de ellos expresó que las acciones afirmativas incorporadas en las leyes electorales, al favorecer a las mujeres, afectan negativamente a los hombres. Incluso, al ser interrogado si las condiciones eran equitativas para hombres y mujeres, un representante partidario manifestó su molestia por lo que considera un trato discriminatorio hacia los hombres:

No, son preferentes las de las mujeres, por los principios de equidad y género que les permiten quedar en puestos aunque no ganen... aquellos que nos obligan a los partidos a hacer reformas... por ejemplo, de cada 10 puestos tienen que ser seis mujeres... nosotros estamos obligados a hacer asambleas, si uno es hombre y otro mujer y aunque la mujer pierda la tienes que poner... tenemos como resultado candidatas que no apuestan para ganar y saben que aunque pierdan van a ganar (PAN Veracruz).

El maestro José Enrique Rivera (Querétaro) introdujo el tema del dinero como un elemento primario de discriminación, ya que al ser requisito cada vez más necesario para obtener una candidatura, excluye a quienes no tienen recursos: “En los partidos la determinación de las candidaturas no es completamente democrática; muchas veces, su designación obedece a cuestiones determinadas por la cúpula partidista; en otras, lo determina el aporte económico que ofrece el candidato, lo que coloca a las mujeres en una desventaja inicial”. Además corroboró lo afirmado por la doctora Morales Garza, en relación con la simulación que se hace de las acciones afirmativas que, vía las cuotas, supuestamente ampliarían los espacios de poder de las mujeres:

Los partidos buscan la manera de no cumplir con el sistema de cuotas, ya sea mediante la aprobación de alianzas con otros partidos u obligándolas a suscribir compromisos para que, en caso de que obtengan el puesto, se lo dejen al compañero suplente. Otra táctica es presentar a mujeres como candidatas en distritos donde el partido nunca ha obtenido el triunfo, colocarlas hasta el final en las listas plurinominales o ubicarlas como candidatas suplentes.

Por su parte, la licenciada Edelmira Chamery (Baja California) coincidió con el maestro Rivera en lo relativo a la importancia del dinero: “Lo que prevalece es la desventaja, en cuanto a la capacidad económica de las aspirantes o posibles, que va en demérito de las políticas, porque esta desventaja económica frena sus posibilidades reales”. Varias personas entrevistadas subrayaron la falta de apoyo de la familia para que las mujeres puedan dedicarse a las tareas de campaña.

A partir de estos breves atisbos podemos ver que la desigualdad política entre los sexos se legitima a través de los diversos canales institucionales y se reproduce en las dinámicas de socialización. La ubicación de las mujeres como responsables del espacio doméstico y del trabajo de cuidado humano que realizan obstaculiza su desempeño ciudadano y en la *realpolitik*. En la literatura especializada se ha señalado reiteradamente la relación que existe entre la participación política y social de las mujeres y las tensiones generadas por el cuestionamiento, en el mundo doméstico, de sus roles tradicionales de madres y esposas (Elshtain, 1981; Phillips, 1996; Lister, 2000). El género, que estructura las ideas sobre lo que deben ser la familia y la política, respalda simbólicamente la división público-privado. Un acuerdo tácito compartido, un *habitus*, define claramente que lo privado es responsabilidad de las mujeres y lo público, de los hombres. Pero el ámbito público, eminentemente masculino, es sostenido por el privado. Y por ese trabajo “de amor”, las mujeres suelen quedar relegadas políticamente y su participación en lo público todavía es vista como algo antinatural, con costos altos para quienes las eligen.

Así, a pesar de la militancia en partidos políticos distintos, la retórica de los representantes entrevistados acabó siendo igual y sus señalamientos sobre la participación de las mujeres fueron muy parecidos. No obstante la heterogeneidad de situaciones en que se encuentran nuestras conciudadanas, las conductas troqueladas por los *habitus* de género se repiten a lo largo y ancho del territorio nacional y, pese a la aspiración igualitaria inscrita en la obligatoriedad normativa de las cuotas, persiste la desigualdad en el ejercicio de los derechos político-electoral.

## Las precisiones

Las investigadoras nacionales, que trabajan desde hace años la participación de las mujeres a nivel local (presidentas municipales, regidoras y síndicas), resaltaron en las entrevistas elementos fundamentales que no aparecen de manera tan rotunda en los discursos de los representantes partidarios, ni de los funcionarios electorales. Tampoco se exponen con tal claridad en las breves opiniones de los académicos entrevistados.

Dalia Barrera Bassols<sup>7</sup> introdujo detalles elocuentes. A diferencia de las demás opiniones, que justifican de manera abstracta la cultura como la razón de la desigualdad, ella describió, con ejemplos, cómo se reproducen socialmente los *habitus* y la violencia simbólica. Desde una perspectiva muy amplia, debido a su extenso trabajo con presidentas municipales, regidoras y síndicas en varios estados, planteó que en realidad la situación de las mujeres es contradictoria, pues al mismo tiempo que están siendo violentadas y subordinadas, son muy participativas. Ella señaló que las mujeres se deciden a participar ante los conflictos cotidianos que padecen, desde carencias en los servicios hasta corrupción de las autoridades, lo que las convierte en “transgresoras”:

Al momento de ser transgresora empieza la presión en la familia, empezando por la pareja y entonces todas, absolutamente todas, de

---

<sup>7</sup> Con una larga trayectoria de investigación en ámbitos municipales, la antropóloga Barrera Bassols es, sin duda, una de las expertas más sólidas y de más larga trayectoria en el campo. Junto con Alejandra Massolo ha trabajado la problemática de las mujeres que asumen cargos en los municipios.

presidentas municipales a senadoras si ya están hablando, no en la versión oficial de sus vidas sino en la versión real, te van a decir que en un momento dado, con la pareja en general, salvo los que les llaman “los mandilones” despectivamente, se enfrentaron con el “O tu trabajo o yo”. Por ejemplo, a las del DIF les dicen “o los hijos de todo el mundo o tus hijos”; sí, este mandato es excluyente, y tú lo tienes que decidir. Entonces muchas optan por quedarse sin marido, con lo cual viene toda la carga social. Porque los hijos les recriminan, la sociedad les recrimina y quedan “incompletas”, porque no se entiende que puedan estar completas, ellas con ellas mismas.

Barrera Bassols documentó la manera en que presidentas municipales, regidoras y síndicas se “masculinizan” simbólicamente al asumir sus cargos y “provocan” que los maridos les sean infieles o las abandonen. También señaló la existencia de presiones tanto externas como internas:

Lo vemos quienes estamos trabajando con mujeres de todo tipo de nivel que llegan a tener un poder, aunque sea mínimo. Es la autocensura, la autocontención y el miedo a la situación, porque es inédita y porque implica la posibilidad de quedarse sola, el que todo el mundo, incluso ella, se va a culpabilizar de lo que les pase a los niños, al perro, al canario, al marido mismo. “¡Se tuvo que ir con otra porque ella lo desatendió!” o “porque le mostró el poder, por ambiciosa. Entonces sufren. Se sufre mucho. Eso de que dicen de que el poder se goza, hay unas mujeres que sí están más allá de esta presión, pero son las menos. La mayor parte de las que yo veo cotidianamente, y mira que he ido por todo el país, les duele y les cuesta, porque está toda la presión sobre de ellas, porque “¡Y si la niña se embarazó!”, “¡y si el muchacho se mete a la droga!”. Y si etcétera, “¡y si se cae el bebé y se rompe un diente!”. “¡Y si el marido ya anda con las otras, o anda diciendo que ya se volvió marimacha!”. Etcétera, etcétera.

Barrera Bassols encontró que muchas de estas mujeres sí hacen un trabajo interior para resistir, aunque es muy difícil enfrentar esas presiones: “No

todas pueden. Algunas lo que hacen es dejarlo. Intentan una vez, y lo botan. “Yo no vuelvo a tener un cargo”. Pero otras son maravillosas”.

Sí, efectivamente hay casos excepcionales de mujeres “maravillosas” que logran resistir y superar los obstáculos internos y externos. Pero que quienes ocupen cargos sean singularidades poco comunes es una prueba más de la desigualdad. Ya Amelia Valcárcel planteó con humor y lucidez que mientras se siga esperando una conducta extraordinaria de las mujeres, se estará re-frendando la discriminación. Ante los casos de mujeres que han librado una ardua batalla personal, Barrera Bassols registra un problema que les sucede a la mayoría, precisamente por la violencia simbólica: “No se sienten autoridad, les cuesta trabajo hacer todo un performance interior y decir: ‘Porque ya soy la autoridad, voy a actuar como la autoridad’ eso por un lado, pero por el otro, es que los otros no te creen la autoridad, aunque tengas la investidura”.

Tampoco se visualiza el conflicto que producen las actitudes machistas, incluso en sus versiones supuestamente galantes o caballerosas:

“¡Ay, que linda regidora, ya nos vino a adornar la tarde! Siéntese, ¿un cafecito?”. Con eso ya la anuló. Ella vino a adornar la tarde, nada más porque está muy bonita y porque a ellos les gusta admirar la belleza femenina, porque son muy machos. Eso, y hasta todo lo que ya se ha denunciado: las prácticas de hablar con majaderías, con albuces, toda la política es el manejo de la alusión, del poder como penetración. Es todo: “ya se chingó”, “ya me lo chingué”. Estos son los niveles en los que estamos.

No hay una clara conciencia sobre los altos costos personales que las mujeres pagan cuando intentan ser candidatas a puestos de elección popular, o cuando desempeñan los cargos de elección. Este ambiente hostil, “la cultura”, es determinante para cerrar el acceso a los espacios de toma de decisiones.

Uno de los lugares comunes es decir: “A ellas, no les interesa el poder, por ejemplo, se abren las cuotas y hay que estar llamando a las de fuera del partido, porque las del partido no quieren”. No, porque saben el

costo simbólico personal y colectivo que van a tener, y el desgaste que van a tener de estar luchando hasta porque, por decirte, una regidora no puede salir ni un minuto sola con un regidor, y toma en cuenta de que son mayoría los hombres. Y una presidenta municipal que tiene un cabildo, normalmente por lo menos 70% son hombres. Tienen que estar saliendo todo el tiempo, tienen que tener todas las estrategias del mundo para que no se hable mal de ellas. Se llevan a la tía soltera, se llevan a los niños, al perico, al perro, a todo el mundo, para que no se hable mal de ellas, porque la comunidad las está mirando. Pero son trabajos que no tienen horario. Las peores son las síndicas. Ellas, si viene una inundación, la señora se tiene que ir con todos los que están viendo lo de la inundación, si quiere seguir siendo síndica, si no, pues que renuncie. Y más si no está el presidente municipal. Es una presión que no es cualquier cosa. Incluso en términos prácticos, si yo no lo introyecto, porque muchas de ellas dicen “Yo sé que soy honrada, a mí me vale lo que digan”, pero tienen que estar al tanto de todo.

Y las agresiones y presiones no vienen sólo del entorno, sino muchas veces del compañero:

Tienes que estar cuidándote de todo y de todos, de todos, comenzando por tu marido. Y sí, ahí también vienen las presiones de los maridos, son maravillosas. Tiene una junta, la presidenta municipal citó a una junta o es que es regidora y ese día va a defender su proyecto en el cabildo y ese día el marido quiere que le haga el amor en ese instante, porque si no, no lo quiere, pues prefiere al cabildo que a él.

Una cuestión específica de la violencia simbólica es que reproduce las estructuras de la dominación masculina a través de la doble moral sexual imperante. Esta doble moral establece una división entre las mujeres “decentes” y las “putas”, división que sirve para controlar a todas las mujeres y que limita su participación en los espacios públicos. Barrera Bassols consigna el problema de la reputación y habla de cómo muchas mujeres, aunque estén conven-



cidas de que deberían participar, rechazan hacerlo por el estigma asociado a ser “mujer pública”. El riesgo de manchar su prestigio personal “como mujer” es una de las barreras más contundentes. Un prejuicio machista muy común, que por violencia simbólica comparten muchas mujeres, es el de que si una mujer ocupa un cargo público es porque se relacionó sexualmente con un hombre: *el dicho de que para que una mujer esté arriba tiene que haber estado abajo*. Eso se escucha en todos los partidos y por eso con frecuencia circula el chisme de *“Es que llegó porque es la amante de tal”*.

Es patente la vinculación que hay entre el imaginario que divide a las mujeres en decentes (de su casa) y putas (de la calle) y las resistencias a tomar parte en las contiendas electorales:

No hay manera de separar las construcciones sobre la sexualidad y el cuerpo de las construcciones sobre el poder. Entonces esto es lo que está deteniendo, los mecanismos de contención a las mujeres, los vas a ver, dicho por estas señoras. Es elemental, es toda la cuestión del rechazo por ser “una mujer de la calle”, eso es lo que les pesa a las mujeres, eso es lo que les pesa a sus esposos, a sus hijos, etcétera. A eso es a lo que se enfrentan.

Barrera Bassols concluye que las candidaturas en los municipios no presentan los mismos avances que en el nivel federal, pues persiste una brutal oposición a la sola idea de igualdad social entre hombres y mujeres. Para ejemplificar la hostilidad que hay ante dicha concepción igualitaria, relata una anécdota ocurrida en un municipio de Tlaxcala durante una visita de investigación sobre la situación de las mujeres:

En Apizaco, el presidente municipal panista, moderno, muy abierto, nos recibe como con 8 mujeres y 15 hombres, entre ellos el secretario y el jefe de policía. Y nos dicen y sostienen, que el artículo 4° constitucional perjudica a los hombres, que está hecho contra los hombres y que hay que modificarlo. Y de ahí en adelante aseguran que los dere-

chos de las mujeres no existen, no deberían de existir. ¡Están hechos contra los hombres!

Ya sea que se trate de una provocación deliberada para agredir o de un alarde de franqueza, el comentario refleja una idea aún muy común entre muchos hombres: la concepción tradicional de género, que reafirma la “complementariedad” de mujeres y hombres, y que adscribe claramente espacios diferenciados para ambos. La muy elemental y en ocasiones forzada retórica de los partidos políticos e institutos electorales sobre la igualdad entre mujeres y hombres no afecta mayormente tales concepciones fuertemente arraigadas.

## **La excepción indígena**

Hablar de “las mexicanas” como grupo unitario es incorrecto, pues su situación varía significativamente en función de la clase social, pertenencia étnica, ubicación geográfica y edad. Hay mujeres en pequeños pueblos de nuestro país que aún viven bajo esquemas del siglo XIX, mientras que la mayoría lo hace de acuerdo a los parámetros del siglo XX y sólo unas cuantas, que tienen niveles educativos y económicos medio o alto y habitan las grandes urbes, viven dentro de las nuevas coordenadas del siglo XXI. Las asimetrías que desde siempre han regido las relaciones entre hombres y mujeres se agravan en contextos indígenas, no sólo por la práctica de ciertos “usos y costumbres”, sino porque experimentan los más altos índices de pobreza, exclusión y analfabetismo. A su dramática situación se suman expresiones de olvido y negligencia, tales como la carencia de credencial de elector y la ausencia de promoción de los derechos políticos en lenguas indígenas. En entrevista, Paloma Bonfil<sup>8</sup> sostiene que todavía en muchísimas comunidades indígenas hay gente que no tiene la credencial de elector por el descuido oficial de no garantizarles la documentación civil básica: el acta de nacimiento. De igual manera, registra una aparente falta de interés de las auto-

<sup>8</sup> Bonfil es una de las coordinadoras del *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas* de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003) y realizó junto con Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez el reporte: *Los espacios conquistados. Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México. Estado de la cuestión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2008).*

ridades para alentar la participación electoral de la población indígena, pues las campañas electorales son en español, y marginan a quienes sólo hablan lenguas indígenas.

Al igual que en el resto del país, en esas comunidades “la cultura” discrimina a las mujeres. Dicha situación se agrava para quienes habitan en las que se gobierna internamente por “usos y costumbres”. El caso de Oaxaca es, de lejos, el más complicado, ya que desde 1995 los usos y costumbres están incorporados a la Constitución oaxaqueña.<sup>9</sup> De los 560 municipios, 418 se rigen por usos y costumbres y de ellos 82 prohíben la participación de mujeres. En entrevista, Cristina Velásquez<sup>10</sup> distingue los cuatro tipos de municipios que existen en esa entidad, según la participación en cargos de los usos y costumbres, y en votaciones electorales. Velásquez encuentra que hay: 1) municipios donde las mujeres no participan con cargos y no votan; 2) municipios donde las mujeres no participan con cargos pero sí votan; 3) municipios donde sí participan con cargos pero no votan y 4) municipios donde sí participan con cargos y también votan. Para Paloma Bonfil este contexto abre una gama de situaciones de ejercicio de los derechos político-electorales para las mujeres indígenas, que va desde: las que no los ejercen, las que los quieren ejercer y no los pueden ejercer, y las que son obligadas a ejercerlos. Respecto a este último caso, ella se refiere a mujeres que, por el sistema de usos y costumbres, tienen que asumir un cargo, aunque no deseen hacerlo. Esto también lo comentó Cristina Velásquez, al referirse a una carta firmada por 90 mujeres de la comunidad de Asunción Tlacolulita, en Oaxaca, en la cual pedían que, “¡por favor!”, no las incorporaran a la vida política, pues su carga de trabajo ya era demasiado pesada. Participar de la vida política en la comunidad implica asumir un cargo gratuitamente durante por lo menos un año y prestar los servicios concomitantes. Por la migración indígena a Estados Unidos, muchas mujeres están asumiendo cargos en representación de sus maridos (Velásquez, 2002). Aunque esto

<sup>9</sup> Y requeriría mucho más espacio para ser tratado cabalmente. Ver Velásquez, 2002 y 2003; Dalton, 2003; Barrera Bassols, 2006.

<sup>10</sup> La antropóloga que radica en Oaxaca es la autora de *El nombramiento*, un estudio minucioso de cómo se realizan los nombramientos de cargos en las comunidades de usos y costumbres. Además, ha trabajado los efectos de la migración masculina en dichas comunidades.

ha significado para las mujeres la adquisición de nuevas habilidades, saberes y conocimientos (Maldonado y Artía, 2004), también representa una doble carga de trabajo.

Ampliando la mira a lo que ocurre en otras entidades con comunidades indígenas, Bonfil señala:

Respecto a la cuestión electoral y el sistema democrático, mi conclusión, que es así todavía muy general, es que no les representa nada: no recoge sus necesidades, no recoge sus inquietudes, no lo conocen; diputados, senadores, gobernadores, no les representan más que las campañas y lo que pudieran sacar. La filiación partidista sigue siendo muy clientelar, hay pocas dirigencias indígenas de mujeres, pues con las manos las cuentas, sobre todo en el PRI y una que otra del PAN. Las del PRD son muy complicadas, yo tengo casos de compañeras que varias veces han buscado la candidatura dentro del PRD y no se las dan. O la ganan y se las quitan.

Para Bonfil, la participación de las mujeres no tiene tanto que ver con su inclusión en el sistema político, sino más bien con la necesidad de resolver los problemas cotidianos que enfrentan en lo local, o sea, *definir qué pasa con el agua, qué pasa con la carretera, qué pasa con los maestros corruptos, o incluso con la droga*. También encuentra que desde los años 90 las indígenas han venido participando en luchas que reivindican demandas específicas como mujeres y algunas líderes han empezado, dentro de sus comunidades, a transformar esas tradiciones discriminatorias.

En años recientes, un grupo de investigadoras interesadas en rescatar el protagonismo de las mujeres indígenas (Hernández Castillo, 2001; Dalton, 2003; Maldonado y Artía, 2004; Bonfil, 2004; Belausteguigoitia, 2007; Barrera 2008, 2006, 2003) ha acompañado de cerca esos procesos. De su trabajo resultan interesantes los cambios provocados por mujeres que están asumiendo cargos por primera vez, transformaciones tanto en los sistemas de usos y costumbres como en ellas mismas. Aunque todavía falta que dichos

cambios sean una realidad compartida en todos los pueblos indígenas, es un hecho que sus demandas de participación han redimensionado el debate sobre usos y costumbres al interior de sus propias comunidades (Maldonado y Artía, 2004). Así, el cuestionamiento a los usos y costumbres discriminatorios va configurando un cambio cultural sustantivo.

El aumento del número de mujeres indígenas que son líderes políticas ha derivado en la constitución de una *masa crítica*, concepto que se refiere al tamaño que una minoría debe tener para hacer posible un cambio en la estructura del poder y, por lo tanto, en su propio estatus de minoría (Dahlerup, 1993). Los testimonios de estas líderes reflejan el conflicto que tienen entre la lealtad a sus comunidades y la lucha por cambiar los aspectos discriminatorios de sus usos y costumbres. Por ejemplo, Centolia Maldonado, una activista mixteca del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB), relata su experiencia en un escrito a dos voces, junto con la antropóloga Patricia Artía (Maldonado y Artía), donde reflexiona sobre los avances que paso a paso se han logrado durante varios años de participación en diferentes escenarios, como miembro activo de la organización y como dirigente de la misma. Ella dice: “Ahora ya despertamos”, para relatar el proceso de toma de conciencia de las mujeres de la Mixteca oaxaqueña. Así, sin idealizar la armonía comunitaria, sino exhibiendo sus conflictos y desigualdades internas, estas mujeres pasan de ser víctimas pasivas a convertirse en sujetos activos que cambian aquellos elementos de la tradición que las oprimen o excluyen.<sup>11</sup>

El creciente interés de las mujeres indígenas por participar es un fenómeno muy generalizado en otras áreas rurales, entre mujeres no indígenas. Bonfil encuentra que: “Sí, hay más mujeres que se interesan por la política. Por ejemplo, en el Estado de México hay algunos municipios rurales, no indígenas, donde hay mujeres organizadas que explícitamente han buscado a alguien que les enseñe cómo funciona el sistema municipal, porque le quieren entrar a la grilla. Quieren participar como autoridades”.

---

<sup>11</sup> El publicitado caso de Eufrosina Cruz se ha convertido en emblema de la lucha de las mujeres indígenas contra los usos y costumbres. Sin embargo, la vía de resolución que Cruz eligió ha sido la del litigio constitucional, apoyada por el PAN. Su legítima demanda se ha vuelto un campo de batalla entre el PRI y el PAN. Además, al recurrir a instancias federales para resolver su discriminación se ha enfrentado con muchas mujeres en su comunidad.

Asimismo registra la existencia de un movimiento atomizado, que carece de articulación, de mujeres que han ocupado cargos públicos y ejercido cierto nivel de autoridad (regidoras, presidentas municipales, comisarias ejidales o de bienes comunales), y que se muestran preocupadas por la falta de incorporación de temas primordiales para ellas en las agendas de los partidos. Asimismo, coincide con Barrera Bassols en la tesis de que los derechos políticos más elementales, como votar y ser votadas, están garantizados legalmente, aunque no se cumplen en la práctica, pues están sujetos a la compra de voto y al clientelismo.

Al respecto, Bonfil comenta la vulnerabilidad de estas poblaciones ante esas prácticas:

Por un lado está el voto comprado, y las mujeres son una carne ideal de campañas políticas: se les entrega una despensa, les entregan la torta y la gorrita y la cantimplora, y les dan láminas para la casa, y votan por donde les dicen “mira, aquí le das y ya”. Y además mucha gente, es muy chistoso, porque mucha gente dice: “¡Cómo no voy a votar si me dieron mi lámina?”. Cuando les dices “oye, pero es que tienes derecho a tu voto”. “¡Es mi lámina!”. Super común, pero muchísimo. Y además, es una práctica de los tres partidos, es una cosa impresionante. Por el otro, es que tienes lugares donde hasta hace muy poco, yo no sabría si todavía, pero hace muy poco, en Chamula, por ejemplo, el dirigente comunitario recogía las credenciales de elector de todo el mundo, llenaba las boletas y las echaba a la urna.

*En otros lados también se toma la decisión a nivel asamblea, ¿por quién vamos a votar? Y todos votan. Pues igual que en el SNTE, igualito.*

Los obstáculos más frecuentes que Bonfil ha hallado en las comunidades indígenas donde lleva a cabo sus investigaciones son:

El primero es que el ámbito político no convoca a la mayoría de las mujeres. No recoge sus preocupaciones, no abre espacios para que la gente

pueda plantear opciones y propuestas, y porque hay una historia de engaño y de decepciones muy grande. Hay una visión femenina de lo político como algo muy cochino. Entonces, como un espacio muy masculino, en donde a lo mejor deberías entrar, pero si entras te va en feria.

La situación es similar a la consignada por Barrera Bassols para poblaciones mestizas, y coincide con el peso de la doble moral; en concreto, con el estigma sobre la reputación. Sólo que, según Bonfil, la violencia hacia las mujeres en el medio rural e indígena llega a extremos inauditos:

Yo creo que pesa el tema del estigma, de quién se atreve a participar en el espacio político. Y aún cuando el marido te lo permita, hay la presión social “el cuate es un mandilón, quién sabe, le están viendo la cara de pendejo, y a ella peor tantito”. Ha habido represiones muy fuertes. De mujeres dirigentes, amenazas, violaciones y hasta asesinatos. Sí, no es un tema fácil. Y ha salido en la prensa.

Pese a que son mayoría las comunidades que permiten que las mujeres voten en periodos electorales, Bonfil consigna un caso notable de impedir que las mujeres voten en las elecciones:

Pero, por ejemplo en San Mateo del Mar las mujeres no tienen derecho al voto, punto. Ni en la asamblea ni en la urna. Hoy. Son los huaves. Han hecho ya tres marchas ellas. No pueden votar. Han marchado el 8 de marzo, el 25 de noviembre y marchan el día de los pueblos indígenas, el veintitantos de agosto. Y les ha ido como en feria, ¡eh! Sí, les ha costado mucho. Ha contado, una dirigente huave maravillosa, que decía: “la primera vez que salimos a marchar, salimos a marchar 12. Y al año siguiente ya éramos como 150”. Se han empezado a hacer redes, y es muy chistoso porque al ladito está Juchitán y las mujeres de Juchitán sí participan, y estuvieron en la COCEI y todo. Y toman carreteras y toman todo. Aunque al interior hay el techo de cristal, porque lo hay.

No obstante, un elemento indispensable para romper con las costumbres discriminatorias es contar con legitimidad; cuando existe arraigo comunitario, las mujeres que cuestionan algunos usos y costumbres que las excluyen logran tener credibilidad ante las demás:

Las marchas empezaron hace tres años, es muy reciente. Rogelia sabe, porque ella se está coordinando con esta muchacha, es una huave, se llama Rosalinda o Rosalía. Esta mujer huave está en la red por los derechos sexuales y reproductivos, yo no sé cómo fue a dar ahí, es una completa exotiquez, pero es una de ellas, y no la pueden descalificar, porque ellos sí son de que “pues tú no eres de aquí y no sabes”, pero ella sí es de ahí. Ha empezado a mover cosas, pero el nivel de desorganización y de falta de recursos, y de falta de conciencia, y además los huaves se están muriendo de hambre.

Bonfil es muy pesimista por el escaso interés que los partidos políticos y el sistema electoral muestran respecto a los pueblos indígenas:

Nosotras hicimos una investigación sobre la participación política de mujeres indígenas, se publica ya, está en prensa, del *PNUD*. Lo que veíamos era, con los partidos políticos, no saben cuántos indígenas están en sus filas. Desde luego que no hay información desagregada por sexo. No tienen plataformas para pueblos indígenas, ninguno de los tres partidos mayoritarios. No buscan dar seguimiento, por lo menos registrado a nivel nacional, tal vez localmente sí, de qué pasa con su electorado indígena. Ya no te digo con las mujeres, ¿no? ¡Los tres! Es impresionante. Es un olvido total.

Si el sistema electoral vigente no tiene ni los mecanismos ni los resultados adecuados ante la vulnerabilidad cotidiana indígena, menos los tiene de cara a la situación de las mujeres.



En el debate mundial sobre la posible contraposición de los derechos comunitarios con los derechos humanos individuales, destaca la postura de Boaventura de Sousa Santos (1998). Santos sostiene que los derechos humanos se ubican en esa frontera entre la globalización *hegemónica*, impuesta desde arriba, y la globalización *contrahegemónica*, que surge desde abajo. Subraya que para concebir los derechos humanos como una forma de globalización desde abajo, de verdadera planetarización, se requiere que sean reconceptualizados como derechos multiculturales. En México, Rodolfo Stavenhagen ha insistido en que la declaración universal de los derechos humanos, sin duda una conquista valiosa, se ha ido enriqueciendo a lo largo del tiempo para incluir derechos económicos, sociales, políticos y culturales, entre los que destacan los derechos indígenas y de otras minorías. Por su lado, Guillermo de la Peña señala que en los últimos 20 años la legislación internacional, que acepta el multiculturalismo, apunta a una redefinición de cultura y derechos humanos que reconoce tanto a los sujetos individuales como a los colectivos.

En nuestro país confluyen varios procesos: individuación de algunas indígenas que cuestionan los usos y costumbres de la comunidad que las excluye, mayor participación femenina en los cargos, por la migración de los varones, y una convalidación a cargo de otras mujeres indígenas de los usos y costumbres de su comunidad. Si el fin no justifica los medios, no se puede imponer a las comunidades indígenas un esquema que las violenta. En todo caso parece más productivo apoyar los procesos de las líderes indígenas que cuestionan los usos y costumbres que las oprimen lo que no implica que rechacen las diversas tradiciones de su comunidad. El compromiso de estas líderes es crucial pues está impulsando, desde dentro, una redefinición de los papeles de mujeres y hombres.

## Conclusiones

La situación de las mexicanas ofrece un panorama que es deprimente y alentador a la vez.<sup>12</sup> Las coincidencias atisbadas nos permiten concluir que

---

<sup>12</sup> Por razones de espacio este ensayo se centra en los obstáculos, y hemos omitido consignar los indudables triunfos personales de muchísimas mujeres, que han impreso un giro positivo. Para una mirada sobre estos logros ver Huerta y Magar, 2006; Lamas, 2006 a y b; Tarrés, 2002.

la lógica cultural del género incide de manera radical en detrimento del ejercicio de los derechos político-electorales de muchas mexicanas. Pero, evidentemente, hay otros agravantes. México aún no puede consolidar su democracia, por sus altos niveles de pobreza y su inmensa desigualdad social. La relación que existe entre pobreza y democracia electoral es innegable y, consecuentemente, la población más marginada económicamente es también la más vulnerable a padecer prácticas clientelistas. Durante los periodos electorales se materializa el abuso de los recursos públicos para manipular el sufragio de la ciudadanía y, en muchos casos, las propias mujeres encabezan las acciones clientelistas.

Aunque es un hecho que la mayor marginación y limitación de los derechos político-electorales se encuentra entre las mujeres rurales y, en especial, las indígenas, con frecuencia ocurren graves actos de discriminación, incluso agresiones directas, en contra de la mayoría de las mujeres que buscan ser electas en puestos municipales. Debido a indudables progresos sociales, particularmente en términos de acceso a la educación,<sup>13</sup> algunas mujeres ya tienen mayor escolaridad y compiten cada vez más para ser designadas en puestos públicos. Sin embargo, su avance en los espacios municipales es mínimo, pues en los últimos 20 años la cifra de presidentas municipales no ha pasado del 4%. De ahí que el reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se encuentre justamente en el municipio (Barrera y Massolo 2003).

Lo que es un hecho es que, al deseo de algunas mujeres de ser elegidas, ocupar puestos y gobernar, aún se le sigue viendo, en todo el país, como antinatural o extraño. Quienes se atreven a asumir su vocación política, pagan altísimos costos personales, no sólo por el estigma y la mala reputación, sino también por los divorcios o la soltería forzada. Obviamente, el otro lado de la moneda es el prestigio y el “empoderamiento”<sup>14</sup> que logran las mujeres excepcionales, que resisten las presiones y se consolidan como líderes políticas o funcionarias respetables (Huerta y Magar 2006).

<sup>13</sup> En México se empieza a advertir una brecha inversa de género, con mayor presencia y permanencia de las mujeres en el sistema educativo a niveles terciario y universitario.

<sup>14</sup> Hay un debate sobre la traducción del término *empowerment*. Algunas personas optan por apoderamiento (Ver Martha Elena Venier “Por qué apoderar”, en *debate feminista*, Vol. 15, abril, 1997); otras utilizan potenciación. Pero en nuestra cultura política, tan americanizada, es común la utilización del anglicismo “empoderamiento”.

Uno de los logros del feminismo contemporáneo es haber transmitido la idea de que las mujeres tienen derechos. Esa idea, por muy vaga que sea, ha logrado filtrarse a la conciencia de muchísimas de nuestras compatriotas que, lejos de una postura claramente feminista, defienden su derecho a votar y ser votadas. Tal vez pocas comprenden que lo personal es político, aunque sus vidas lo demuestran en forma dramática. Lamentablemente todavía no circula entre ellas el lema feminista “Democracia en el país y en la casa”, idea que apunta a acabar con la discriminación en la raíz: la situación dentro de la familia. Tampoco está presente una concepción que considere el trabajo de cuidado como responsabilidad del Estado, por lo cual la mayoría sigue sintiéndose responsable de manera individual.

¿Qué implica que todas las personas entrevistadas respondan que las mujeres no están en las mismas condiciones que los hombres para ejercer sus derechos ciudadanos? Sencillamente, que persisten los *habitus* de género y que la violencia simbólica sigue actuando. Por eso no se debe formular la cuestión de los obstáculos como un problema de resistencias sólo de los hombres. La lógica del género actúa en ambos sexos. La descalificación de muchas mujeres hacia las interesadas en la política es impresionante. Las mujeres “de su casa” desprecian y ridiculizan a las “mujeres públicas”. Justamente el fantasma de la prostitución ronda los ataques de estas mujeres “decentes”. Claro que si quienes se interesan por ser candidatas son hijas o hermanas de un dirigente político reconocido tendrán el amparo del prestigio familiar, y habrá menos descalificación: “viene de una familia de tradición política” o “lo lleva en la sangre”. Pero aquellas que se han lanzado solas, sin tradición familiar, a la política, despertarán suspicacias, rivalidades y agresiones.

A este rechazo femenino se suma la incompreensión general que despiertan las cuotas y el discurso victimista que suele acompañarlas. Si bien las acciones afirmativas son mecanismos transitorios para romper barreras, varias entrevistas ponen en evidencia que son vistas como privilegios.<sup>15</sup> Y tam-

---

<sup>15</sup> Ver el trabajo de Magdalena Huerta, para una detallada relación de actitudes respecto a las cuotas (Huerta y Magar, 2006). También ver Reynoso y D’Angelo, 2004.

bién se ve que estas “imposiciones” pueden ser evitadas mediante trampas. Así, aunque las cuotas ya son una reglamentación obligatoria en el Cofipe, una de las prácticas más denunciadas en las entrevistas es justamente la manipulación que se hace de ellas. Pero, no obstante la inconformidad, sorprende cierta insistencia en conseguir más candidaturas femeninas por medio de cuotas, sin que se mencionen siquiera las condiciones básicas que se necesitan para que las mujeres logren ejercer cabalmente su ciudadanía.

Consecuentemente, se habla de la cultura como un claro obstáculo, pero no se proponen soluciones sistemáticas que fortalezcan, de manera sostenible, la participación y representación de las mujeres en los ámbitos de elección popular. La lógica cultural del género minimiza lo que ocurre en la esfera privada y magnifica lo que ocurre en la esfera pública. Se finge demencia ante una realidad reconocida: la división sexual del trabajo, que condiciona el distinto acceso de mujeres y hombres a los derechos políticos, económicos y sociales. El gran conflicto de género en las democracias —el desequilibrio político entre mujeres y hombres— radica en que el poder está mal repartido: las mujeres monopolizan el poder en el ámbito privado, mientras los hombres hacen lo propio con el poder público. Y pese a que ya circula un discurso sobre la paridad, que asume pragmáticamente la intervención femenina en política, los partidos principales no hablan de modificar la división sexual/simbólica del trabajo. O sea, se acepta que las mujeres entren al ámbito público, pero no se menciona siquiera que los hombres también deban responsabilizarse de las tareas del ámbito privado. Si bien muchas personas entrevistadas hablaron de lo que les cuesta a las mujeres balancear responsabilidades familiares y desempeñar cargos públicos, ninguna habló de la necesidad de volver compatibles los horarios escolares con los laborales, ni menciona la importancia de desarrollar una serie de servicios que aligeren la crianza infantil y el trabajo doméstico.

Es evidente que, el desafío para muchas mujeres que participan en procesos político-electorales radica en mejorar su posición dentro del orden político existente mientras pretenden transformarlo. ¡Vaya labor! Una sociedad democrática depende del cabal ejercicio de la ciudadanía de todos sus inte-

grantes, por eso la manera en que se resuelva este conflicto es crucial. Por otra parte, es pertinente ver que se han hecho reconocimientos institucionales y sociales a la acción comprometida de las ciudadanas que promueven el voto, cuidan casillas y dedican largas horas de sus vidas a hacer más transparente y confiable el proceso electoral. La manera en que, una y otra vez, confuyen las mujeres como ciudadanas en acciones electorales es un signo alentador de una búsqueda democrática. Ahora bien, en ciertos lugares, al menos en la Ciudad de México, donde el cuidado de las casillas parece estar garantizado, lo que cobra más importancia es el aspecto ideológico-político. Así, paulatinamente la participación de las mujeres que han venido luchando por la democracia electoral se transforma y politiza más su papel de ciudadanas.

Por último, el uso generalizado de ciertos conceptos “modernos”, como equidad de género o paridad, se contraponen a la realidad de las prácticas. Este lenguaje, sin duda, se debe a “modas” discursivas, pero también al impacto de una reivindicación igualitaria que ha circulado velozmente y que ha logrado la institucionalización de la perspectiva de género<sup>16</sup> a nivel mundial. Habría que alentar una reflexión sobre qué es lo que realmente implican.

## Recomendaciones

Es obvio que los desafíos no son, ni pueden ser, los mismos que hace unos años. No basta con exigir cuotas o cambiar leyes; hoy el reto es darle una salida institucional a las dificultades de las mujeres para ejercer sus derechos. ¿Cómo enfrentar la marginación de facto e impulsar una línea de trabajo estratégica, para alcanzar la igualdad social entre los sexos? Una sociedad democrática e igualitaria requiere, además de medidas transitorias de acción afirmativa, una distinta repartición de tareas en el trabajo de cuidado de los seres humanos. Enfrentar esto significa un giro conceptual sustantivo: recon-

---

<sup>16</sup> El concepto de *género* se perfila a finales de los años 50, su uso se generaliza en el campo psico-médico en los 60, con el feminismo de los 70 cobra relevancia en otras disciplinas, en los 80 se consolida académicamente en las ciencias sociales, en los 90 adquiere protagonismo público y en este nuevo siglo se constituye en “la” explicación sobre la desigualdad entre los sexos, y una forma de comprender el origen socio-cultural de la subordinación de las mujeres.

ceptualizar de manera distinta los derechos y obligaciones de los ciudadanos, y responsabilizar al Estado de la implementación de políticas sociales dirigidas a fortalecer el cuidado humano. Dado que una ciudadanía igualitaria implica otorgar a todas las personas los mismos derechos y exigir las mismas obligaciones, es crucial que las labores “femeninas” se vuelvan “neutrales”, como ya ha ocurrido con las labores que se consideraban “masculinas”. Bajo el nombre de ciudadanía incluyente, despunta una postura que plantea que las labores “femeninas” de las mujeres, las de cuidado, sean también una obligación ciudadana de los hombres. Desde esa perspectiva, son los hombres los que se tienen que igualar a las mujeres, por lo menos respecto a una obligación humana esencial: el trabajo de cuidado de criaturas, jóvenes, ancianos, enfermos y discapacitados (Knijn y Kremer, 1997; Kershaw, 2006; Hobson, 2000; Lister, 2000; Izquierdo, 2004).<sup>17</sup> De momento la viabilidad de esta propuesta parece circunscrita a países desarrollados y prósperos, con ciudadanos que pagan impuestos y mecanismos eficientes de control fiscal. Sin embargo, ciertas instituciones oficiales podrían empezar a introducir esta conceptualización en la discusión pública, dentro de los partidos y con los medios de comunicación, insistiendo en que el problema de la participación igualitaria no se resuelve con cuotas, sino que requiere ir creando un nuevo sistema social y nuevas obligaciones estatales, con mecanismos claros que garanticen el bienestar colectivo y el respeto a la autonomía personal.

Claro que ante un problema “cultural” se requieren intervenciones culturales. Es necesario impulsar un discurso nuevo, que resignifique los espacios público y privado como “humanos”, y no como “masculino” y “femenino”, respectivamente. Una intervención comunicativa de este tipo podría llegar a instalar nuevos horizontes aspiracionales en la discusión política. En México no hay tradición de discutir públicamente los contenidos específicos de las agendas electorales. Sería muy útil introducir una iniciativa de ley que marcara la obligación para los partidos políticos de presentar públicamente sus propuestas y compromisos en cada elección. Desafortunadamente, la au-

<sup>17</sup> También hay otra acepción de ciudadanía incluyente, construida desde la observación que la ciudadanía significa cosas diferentes en lugares distintos y que existen personas en regiones apartadas cuyo estatuto ciudadano es inexistente o extremadamente precario. Esta visión se basa en una idea de justicia que no es la retributiva, sino que gira en torno al dilema de la diferencia, el reconocimiento, la autodeterminación y la solidaridad. Ver Kaaber, 2007.

sencia de una televisión pública independiente y de radios públicas locales, limita la difusión y el alcance de un verdadero debate público. Un proyecto de transformación cultural, que abra nuevos imaginarios, necesita reflejar los obstáculos “culturales” que enfrentan las mujeres, así como los logros personales gratificantes y los reconocimientos sociales. Para ello resultaría interesante desarrollar estrategias de comunicación social, por ejemplo, la realización de telenovelas y radionovelas sobre algunas de las situaciones que han vivido presidentas municipales, regidoras, síndicas, diputadas y senadoras, pero también las líderes indígenas, con sus batallas especiales. Igualmente es necesario impulsar nuevas visiones de lo que se considera “lo propio” de los hombres. Nuevas imágenes de “masculinidad”, con hombres “muy hombres” que se hagan cargo del trabajo doméstico y familiar, podrían empezar a erosionar la idea de que el trabajo de cuidado es intrínsecamente un asunto de mujeres. Pero dicha transmisión debe ir acompañada de una imprescindible desmitificación de las mujeres, que evite tanto el victimismo como el “mujerismo”,<sup>18</sup> dos formas complementarias que proyectan una imagen edulcorada y falsa de las mujeres como grupo social.

La mistificación vigente supone que la presencia de mujeres “adecenta” la política, y considera que su participación debe limitarse a impulsar sus virtudes como madres y esposas. Es absurdo creer que las mujeres son menos corruptas o que van a hacer política de otra manera. Como seres humanos, las mujeres adolecen de los mismos errores que sus congéneres masculinos. No hay una esencia que haga a las mujeres inmunes a las tentaciones políticas, aunque las posturas mujeristas creen que, por estar más lejos del poder, las mujeres tienen menos posibilidades de corromperse o ensuciarse las manos.

Resulta imprescindible desplegar un esquema de fortalecimiento a las mujeres que están buscando candidaturas, que compiten y ocupan puestos, reconociendo las múltiples diferencias que las separan: clase social, condi-

---

<sup>18</sup> El mujerismo es una concepción que esencializa el hecho de ser mujer, idealiza la condición femenina y mistifica las relaciones entre mujeres. Una típica actitud mujerista es hablar en nombre de “las mujeres”, como si éstas tuvieran una posición uniforme en la sociedad. Otra es considerar que las mujeres, por el sólo hecho de serlo, son más “limpias” y más “buenas” que los hombres.

ción étnica y ubicación urbana o rural. Para ser masa crítica no sólo se requiere una “cantidad” sino también tener acceso a recursos para sostenerse e impulsar la transformación (Dahlerup 1963). En especial, es fundamental apoyar a las líderes indígenas que buscan el cambio dentro de sus comunidades. En ese sentido, el modelo de becas a líderes y financiamiento a sus organizaciones y redes es un paso indispensable para lograr una mejor y mayor participación femenina.

Cualquier recomendación requiere, sin duda, contar con más y mejor información. Se necesitan más datos de campo y mejores estadísticas. Esto significa más trabajo con las personas involucradas, en los ayuntamientos y en las instancias electorales, así como mejores sistemas de levantamiento de cifras. Una medida sencilla que coadyuvaría a este fin, es la de establecer casillas diferenciadas de voto para mujeres y para hombres. También sería importante dar a conocer a los funcionarios electorales la rica y amplia bibliografía especializada que ya existe. La lectura de determinadas investigaciones, con observaciones capaces de abrir otros ojos o hacer caer más “veintes”, favorecería una refexión al interior de las instancias electorales. Por ello se recomienda la publicación de antologías que reúnan materiales para la refexión.

Todo lo anterior serviría para reconceptualizar la ciudadanía desde una perspectiva verdaderamente “incluyente” y democrática. Como bien apunta Mary Dietz “la ciudadanía se ha de concebir como una actitud continua y un bien en sí mismo, y no como un compromiso momentáneo, con la vista puesta en un objetivo final o en un arreglo social” (1990: 121). La conciencia democrática moderna permite ver que lo que hoy se entiende por democratización está ligado no sólo a la racionalización progresiva de las estructuras políticas, sino también a una concepción más atinada del sujeto político ciudadano. Desde esa perspectiva, cualquier fórmula social excluyente y discriminatoria funciona como un obstáculo para los valores y el espíritu democrático.

Por otra parte, el destino de las mujeres, como sujetos autónomos, está ligado a la consolidación de un pensamiento igualitarista ante la diversidad humana. De ahí la importancia de ampliar la mira y reconocer la vinculación



entre las distintas formas de marginación y opresión, y no sólo centrarse en la de las mujeres. Las mujeres podrían seguir actualizando, por la vía de la participación política, el contenido libertario de la ciudadanía entendida como autodeterminación. Pero lo que en realidad requiere una sociedad —y no sólo las mujeres de una sociedad—, para impulsar sus procesos democráticos es enfrentar el problema del abuso de poder que marca todas las relaciones entre las personas. Las consecuencias éticas, políticas, económicas y sociales de la ausencia del imperio de la ley son inconmensurables. Hay que seguir insistiendo en la importancia del Estado de derecho y de la capacitación a sus instituciones básicas, como lo son los tribunales electorales, desde una verdadera perspectiva de género. Esto significaría habilitar a los encargados de dirimir conflictos relativos a los derechos político-electorales de las personas para abordar eficazmente el complejo proceso de desentrañar los elementos del entretejido cultural que perpetúan la desigualdad. No bastan las acciones afirmativas, tan necesarias para ir cerrando la brecha entre los sexos, para alcanzar la igualdad política. Se requiere, además, comprender la fuerza de la dimensión cultural para una mejor resolución de los problemas.

## Fuentes consultadas

- Amorós Puente, Cèlia. “Espacio de los iguales, espacio de las idénticas. Notas sobre poder y principio de individuación”, en *Arbor*, Madrid, 1987.
- *Feminismo; igualdad y diferencia*, México, PUEG-UNAM, 1994.
- Barrera Bassols, Dalia. “Representaciones del poder y mecanismos de exclusión de las mujeres en los Cabildos. Síndicas y regidoras guerrerenses”, ponencia presentada en el Coloquio Género, cultura, discurso y poder. Escuela Nacional de Antropología e Historia, México (7-9 octubre 2008).
- “Equidad de género y participación de las mujeres en los cargos de elección popular, a 54 años del voto femenino en México”, ponencia presentada en el Foro Democracia paritaria: presencia de las mujeres en la representación política en México. Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, México (11 octubre 2007).
- “Mujeres indígenas en el sistema de representación de cargos de elección. El caso de Oaxaca” *Agricultura, sociedad y desarrollo* 3, número 1, enero-marzo, México, 2006.
- “Presidentas municipales en México. Perfiles y trayectorias” *Cuicuilco Nueva Época* 10, enero-abril, México, 2003.
- “Hacia la visibilidad: mujeres y política en México” en *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, Elena Urrutia coordinadora, México, PIEM-El Colegio de México, 2002.
- “Mujeres, ciudadanía y poder. Introducción” en Dalia Barrera Bassols, compiladora, *Mujeres, ciudadanía y poder*, México, El Colegio de México, 2000.
- Barrera Bassols, Dalia e Irma Aguirre Pérez, *Participación política de las mujeres. La experiencia de México*, México. CONACULTA-INAH, 2003.
- Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo, compiladoras, *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, México, GIMTRAP-INMUJERES-PNUD, 2003.
- coordinadoras, *Mujeres que gobiernan municipios*, México, El Colegio de México, 1998.
- Belausteguigoitia, Marisa. “Descaradas y deslenguadas: el cuerpo y la lengua india en los umbrales de la nación” *Debate feminista* número 24, año 12, octubre, México, 2001.
- “Rajadas y alzadas: de Malinches a comandantes. Escenarios de construcción del sujeto femenino indígena” en Marta Lamas, compiladora, *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Bonfil, Paloma, *¿Obedecer callando o mandar obedeciendo? La conquista de la palabra entre lideresas indígenas*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2004.

- Bonfil, Paloma, Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez, *Los espacios conquistados. Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México. Estado de la cuestión*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.
- Bonfil, Paloma y Elvia Rosa Martínez Medrano, coordinadoras, *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, Colección Mujeres Indígenas, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003.
- Bourdieu, Pierre, *El sentido práctico*, España, Taurus, 1991.
- Bourdieu, Pierre, *La dominación masculina*, España, Anagrama, 2000.
- Bourdieu Pierre y Lóic J. D. Wacquant, *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo, 1995.
- Cano, Gabriela, “Revolución, feminismo y ciudadanía en México (1915-1940)”, en Françoise Thébaud, editora, *Historia de las Mujeres. El siglo XX*, España, Taurus, 1993.
- Castro Apreza, Inés, “Obstáculos e impulsos para la participación de mujeres en el parlamento del sureste mexicano”, documento primera versión de ponencia, México, 2008.
- Conde, Elsa y Lucrecia Infante, “Identidad política y ciudadanía: los puentes de una democracia por realizar” en Griselda Gutiérrez, coordinadora, *Democracia y luchas de género: la construcción de un nuevo campo teórico y político*, México, PUEG-UNAM, 2002.
- Chapa, María Elena, “Por qué el 30% mínimo de las oportunidades políticas para las mujeres”, *Debate feminista*, núm. 14, octubre, México, 1996.
- Dahlerup, Drude, “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”, *Debate feminista* núm. 8, septiembre, México, 1993.
- Dalton, Margarita, “Las presidentas municipales en Oaxaca y los usos y costumbres” en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, compiladoras, *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, México, GIMTRAP-INMUJERES-PNUD, 2003.
- De la Peña, Guillermo, “Sobre el concepto de cultura, los derechos humanos y la antropología” en Francisco Toledo, Enrique Florescano y José Woldenberg, editores, *Cultura mexicana: revisión y prospectiva*, México, Taurus, 2008.
- Dietz, Mary G., “El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía” *Debate feminista*, núm.1, marzo, México, 1990.
- Elshtain, Jean B. “*Public Man, Private Woman*”, E. U. Princeton University Press, 1981.
- Espinosa, Gisela, “Ciudadanía y feminismo popular” en Griselda Gutiérrez coordinadora, *Democracia y luchas de género: la construcción de un nuevo campo teórico y político*, México, PUEG-UNAM, 2002.
- Fernández Poncela, Anna M, *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, 1995.
- García, Amalia, Ifigenia Martínez y Nuria Fernández, “Las cuotas de las mujeres en el PRD: tres opiniones” *Debate feminista*, núm. 3, marzo, México, 1991.

- Geertz, Clifford, *La interpretación de las culturas*, España, Gedisa, 1992.
- Gutiérrez Castañeda, Griselda, Prólogo, *Democracia y luchas de género: la construcción de un nuevo campo teórico y político*, Griselda Gutiérrez coordinadora, México, PUEG-UNAM, 2002.
- Hernández Castillo, Rosalva Aída, “Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género”, *Debate feminista*, año 12, vol. 24, México, 2001.
- Hobson, Barbara, editora, *Gender and Citizenship in Transition*, E. U., Routledge, 2000.
- Hopenhayn, Martín, “¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura” en Daniel Mato, compilador, *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, Argentina, CLACSO, 2005.
- Huerta García, Magdalena y Eric Magar Meurs, *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, INMUJERES-CONACYT-Fundación Friedrich Ebert-ITAM, 2006.
- Izquierdo, María Jesús, “El cuidado de los individuos y de los grupos: ¿quién cuida a quién?” *Debate feminista*, núm. 30, octubre, México, 2004.
- Kaaber, Naila, *Ciudadanía incluyente*, México, PUEG-UNAM, 2007.
- Kershaw, Paul, *Carefair: Rethinking the Responsibilities and Rights of Citizenship*, UBC Press, Canadá, 2006.
- Knijm Trudie y Monique Kremer, “Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Towards Inclusive Citizenship” *Social Politics*, Fall 1997.
- Lamas, Marta, “La radicalización democrática feminista” en Benjamín Arditi, editor, *El reverso de la diferencia. Identidad y política*, colección Nubes y tierra, Venezuela, Nueva Sociedad, 2000.
- Lamas, Marta, “Mujeres, acción política y elecciones en la Ciudad de México (1988-2006)” en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006a.
- Lamas, Marta, “Feminismo: transmisiones y retransmisiones”, México, Taurus, 2006b.
- Leca, Jean, “Questions on citizenship” en Chantal Mouffe, editora, *Dimensions of a Radical Democracy*, Reino Unido, Verso, 1992.
- Lechner, Norbert, “Las sombras del pasado” en *Obras escogidas 1*, Chile, LOM Ediciones, 2006.
- Lister, Ruth, “Dilemas in Engendering Citizenship” en Barbara Hobson, editora, *Gender and Citizenship in Transition*, E. U., Routledge, 2000.
- Lomnitz, Claudio, “La construcción de la ciudadanía en México” *Metapolítica*, número 15, julio-septiembre, 2000.
- Lovera, Sara, “Magro fruto de la batalla por lograr una bancada feminista” *Debate feminista*, núm. 4, septiembre, México, 1991.

- Maldonado, Centolia y Patricia Artía, "Ahora ya despertamos: participación política de las mujeres en el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional" en *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México, LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados-Universidad de California (Santa Cruz)-Universidad Autónoma de Zacatecas-M. A. Porrúa, 2004.
- Massolo, Alejandra, *Por amor y coraje. Mujeres en movimiento urbanos de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1992.
- Massolo, Alejandra, "Participación femenina en el gobierno municipal" en Anna Fernández Poncela, compiladora, *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, 1995.
- Monsiváis, Carlos, "Las mujeres al poder" *Debate feminista*, año 11, vol. 21, abril, México, 2000.
- *No sin nosotros. Los días del terremoto. 1985-2005*, México, Ediciones Era, 2005.
- Mouffe, Chantal, "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical" *Debate feminista*, núm. 7, marzo, México, 1993.
- Phillips, Anne, *Género y democracia*, México, PUEG-UNAM, 1996.
- Reynoso, Diego y Natalia D'Angelo, "Leyes de cuotas y elección de mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?" Ponencia del XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Coahuila, 18-19 nov., 2004.
- Santos, Boaventura de Sousa, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*, Colombia, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, 1998.
- Savater, Fernando, "Globalización de los valores", en José Tono Martínez, compilador, *Observatorio siglo XXI*, Argentina, Paidós, 2002.
- Sierra, María Teresa, "Mujeres indígenas, justicia y derechos: los retos de una justicia intercultural" *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*, mayo, núm. 31, Ecuador, FLACSO, 2008.
- Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, CNDH, 2000.
- Tarrés, María Luisa, "¿Basta movilizarse para obtener representatividad en la política formal? El movimiento de mujeres en México y el proceso de transición democrática" en Edmé Domínguez, *New Trends in Women's Movements in Latin America*, Suecia, Iberoamerikanska Institutet-Goteborgs Universitet, 2007.
- "Discurso feminista y Movimiento de Mujeres en México (1970- 2000)" en Marta Lamas, compiladora, *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- "Apuntes para un debate sobre el género, la política y lo político" en Elena Urrutia, coordinadora, *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, El Colegio de México, 2002.

- “¿Importa el género en la política?” en M. L. Tarrés, coordinadora, *Género y cultura en América Latina*, México, El Colegio de México, 1998.
- Tuñón, Esperanza, *Mujeres en escena: de la tramoya al protagonismo* (1982-1994), México, Miguel Ángel Porrúa-PUEG-Ecosur, 1997.
- Valcárcel, Amelia, “El derecho al mal” en *Sexo y Filosofía*, España, Editorial Anthropos, 1991.
- Varios autores, “¿De quién es la política?”, en *Debate feminista*, núm 4, septiembre, México, 1991.
- Velásquez, María Cristina, “Discriminación por género y participación en los sistemas de gobierno indígenas: contrastes y paradojas” en Paloma Bonfil y Elvia Rosa Martínez Medrano, coordinadoras, *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, Colección Mujeres Indígenas, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2003.
- “Comunidades migrantes, género y poder político en Oaxaca” ponencia presentada en el encuentro *Indígenas Mexicanos Migrantes en Estados Unidos: Construyendo Puentes entre Investigadores y Líderes Comunitarios*, Universidad de California (Santa Cruz), octubre, 2002.

## **ANEXO A.**

Las entrevistas en los estados las coordinó la maestra Maite Azuela:

### **Baja California**

Entrevistó Silke de la Parra

1. Representante del PRD ante el IEE, Beatriz Beltrán.
2. Representante del PRI ante el IEE, Samuel Ramos.
3. Representante del PAN ante el IEE, Ismael Chacón.
4. Secretario técnico del IEE, Jorge Quintero.
5. Académica en derecho electoral, Lic. Edelmira Chamery.

### **Distrito Federal**

Entrevistaron Elisa Lavore y Ángela Guerrero

1. Representante del PRD ante el IEDF, Lic. Miguel Ángel Vázquez.
2. Representante del PRI ante el IEDF, Lic. Antonio Michel Díaz.
3. Representante suplente del PAN ante el IEDF, Lic. Juan Dueñas.
4. Académica de El Colegio de México, doctora Silvia Gómez Tagle.

### **Michoacán**

Entrevistaron Francisco Genaro Tapia Solís y Lizbeth Orozco Guerrero

1. Presidenta del Comité estatal del PRD en Michoacán, Lic. Fabiola Alanís Sámano.
2. Presidente del Comité estatal del PRI en Michoacán, Lic. Mauricio Montoya Manzo.
3. Secretaria de promoción política de la mujer del Comité estatal del PAN en Michoacán, Lic. Adriana Gabriela Ceballos Hernández.

4. Diputada por el PAN, Lic. María Macarena Chávez Flores.
5. Secretaría de la Mujer de Michoacán, Lic. Pedro Torreblanca, en representación de la titular.

## **Oaxaca**

Entrevistaron Liliana Carvajal y Rafael Robles-Gil

1. Representante Electoral del PRD, C. José Luis Montero Garnica.
2. Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI, Lic. Jorge Franco Vargas.
3. Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN, Arq. Jorge Alberto Valencia.
4. Presidente del IEE Oaxaca, Lic. José Luis Echeverría Morales.
5. Encargado de la Unidad de Enlace IEE Oaxaca, C. P. Nicanor Díaz Escamilla.
6. Director de Elecciones por Usos y Costumbres IEE Oaxaca, Prof. Jorge Cruz Alcántara.
7. Académica, licenciada Concepción Núñez.

## **Querétaro**

Entrevistaron Norma Saeb y Paola Zavala

1. Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRD, Arq. Horlando Caballero Núñez.
2. Delegado Especial del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, en funciones de Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI, Lic. Hiram Rubio García.
3. Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN, Ing. Edmundo Guajardo Treviño.
4. Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, Lic. Cecilia Pérez Zepeda.
5. Consejero Electoral Lic. Juan Carlos Dorantes Trejo.



6. Académica, doctora Martha Gloria Morales Garza, Profesora Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAQ, especialista en participación de la mujer en la vida democrática.

7. Académico, maestro José Enrique Rivera, director de la Facultad de Derecho, Universidad Contemporánea, analista político.

## Veracruz

Entrevistó Sofía Gómez Vallarta

1. Representante del PRD ante el Instituto Electoral Veracruzano, Lic. Víctor Molina Dorantes.

2. Representante del PRI ante el Instituto Electoral Veracruzano, Lic. Fernando Vázquez Maldonado, y representante suplente, Lic. Esubiel Mendoza.

3. Representante del PAN ante el Instituto Electoral Veracruzano y Junta Local del IFE, Lic. Víctor Manuel Salas.

4. Académico, doctor Jesús Turiso Sebastián, investigador de tiempo completo del Instituto de Filosofía de la Universidad Veracruzana.

5. ONG La Casita A. C., Elena Lozano Ortega, presidenta del patronato.

Las entrevistas a las investigadoras especialistas las realizó la maestra Marta Lamas:

1. Doctora Dalia Barrera Bassols, ENAH y GIMTRAP, A. C.

2. Maestra Paloma Bonfil, GIMTRAP, A. C.

3. Doctora María Cristina Velásquez (Oaxaca, entrevista telefónica).



¿Cuánto y para qué?:  
los derechos políticos de  
las mujeres desde la óptica  
de la representación  
descriptiva y sustantiva



# ¿CUÁNTO Y PARA QUÉ?: LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES DESDE LA ÓPTICA DE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA Y SUSTANTIVA

Gisela Zarembeg<sup>1</sup>

## Introducción

Este trabajo tiene por objetivo analizar el alcance de los derechos políticos de las mujeres desde dos ópticas. La primera se centra en analizar cuántas mujeres han podido acceder al derecho de ser votadas y ocupar cargos electivos (*representación descriptiva*) y por qué han podido hacerlo. Nos centraremos, para lograr este objetivo, en el análisis de la evolución de la representación femenina en el Legislativo a nivel federal y estatal. Será de suma importancia observar los posibles efectos del andamiaje institucional, especialmente aquellos referidos al impacto del sistema de cuotas sobre el número de cargos electivos ocupados por mujeres.

Algunas de las preguntas que exploraremos en este primer recorrido se centrarán en: ¿Cuántas mujeres han accedido a una representación en el ámbito legislativo? ¿Qué cambios reporta la evolución en dicha representación a partir de la implementación de cuotas? ¿Qué tipo de normatividad impulsa mayores cambios? ¿Qué obstáculos estructurales se presentan para el logro del acceso de un número mayor de mujeres a estos cargos electivos?

La segunda óptica, va más allá de los números, y se pregunta, en cambio, por la agenda legislativa que las mujeres legisladoras han venido impulsando. El énfasis estará puesto en averiguar si la existencia de más mujeres en el Legislativo se ha traducido en una mayor presencia de la agenda a favor de la igualdad de género (*representación sustantiva*). En otras palabras, si la producción legislativa ha asumido contenidos impulsados históricamente por el movimiento feminista y el movimiento de mujeres en el ámbito nacional e internacional. Aquí nos centraremos en analizar las iniciativas producidas en

---

<sup>1</sup> La Dra. Gisela Zarembeg es Profesora-Investigadora en la FLACSO, sede México. Actualmente es coordinadora de la Maestría en Género y Políticas Públicas en dicha institución. La autora agradece la colaboración de Alba Ruibal y Ana Saiz por el apoyo brindado en la construcción de información vital para este trabajo.

y enviadas a, la Cámara de Diputados a nivel federal en los temas de mujer, género y familia desde la LVII (1997-2000) hasta la actualidad.

De esta manera, las preguntas en este segundo recorrido se centrarán en indagar: ¿qué temas están presentes predominantemente en las iniciativas destinadas al avance de la mujer y la equidad de género? ¿Cuántos y cuáles de esos temas han sido impulsados por mujeres y cuántos por hombres? ¿Desde qué fracción partidaria? ¿Qué legislaturas han sido más progresistas y por qué? ¿Cuál ha sido el grado de producción de las legisladoras? ¿Qué éxito, en términos de aprobación, han obtenido las propuestas a favor de la equidad de género en el Legislativo federal?

A lo largo del capítulo argumentaremos que la legislación de cuotas constituye un elemento necesario, aunque no suficiente, para impulsar una mayor representación descriptiva. Factores financieros, culturales y de redes de contactos entre partidos y sociedad civil deben concurrir también a destrabar obstáculos.

Afirmaremos que el análisis del contenido de la producción parlamentaria fortalece la tesis que propone que los partidos ubicados en el espectro de izquierda son más propensos a defender intereses de género, mientras que los de derecha expresan una mayor tendencia a propuestas que sesgan este contenido. Simultáneamente mostraremos que, paradójicamente, pese a que la izquierda defiende en mayor medida los temas históricamente cercanos a propósitos de género, no ha sido capaz de hacer lo mismo con el porcentaje de sus candidaturas femeninas.

Finalmente, luego de analizar una serie de obstáculos relativos tanto a la representación descriptiva como sustantiva, el trabajo esbozará recomendaciones en relación con la política electoral y de estímulo al liderazgo femenino en los partidos.

## **Breve referencia conceptual y metodológica**

Tal como anticipamos, este trabajo utiliza para el análisis una diferenciación conceptual central: la que se refiere a la distinción entre representación descriptiva y sustantiva. Ello parte de una constatación, a saber: la ingeniería institucional, como las acciones positivas relacionadas con las cuotas de género, pueden hacer

mucho por propiciar la incorporación de mujeres en espacios decisorios. Sin embargo, ello no basta para garantizar que una vez que las mujeres se encuentren en puestos de decisión se propugne por medidas que respondan a los objetivos de equidad de género, históricamente planteados por el movimiento feminista y de mujeres, tanto en contextos nacionales como en foros internacionales.

Precisamente la diferencia entre representación descriptiva y sustantiva en este punto se vuelve importante (Pitkin 1971). La primera se logra cuando los miembros de un grupo son efectivamente electos, la segunda, cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública, hayan o no sido electos los miembros del mismo. A estos desarrollos se añadan otros que describen la importancia de la calidad de la acción de las y los “empresarios políticos” imbuidos en la perspectiva del grupo, con capacidad de negociación dentro de los espacios de las elites decisoras (Kingdom 1995).

Con esta diferenciación en mente es importante señalar que las políticas públicas para fomentar la participación política no sólo deben incrementarla cuantitativamente, sino también cualitativamente. Sin avances de calidad, la participación numérica puede perder sentido y la retroalimentación con las demandas de las organizaciones de mujeres debilitarse.

Para indagar en esta diferencia, aquí nos hemos centrado en dos estrategias metodológicas. La primera, referida a la representación descriptiva, se ha centrado en observar comparativamente los distintos tipos de reglamentaciones electorales existentes en los estados y su posible impacto en el acceso a cargos por parte de las mujeres con base en estadística descriptiva y análisis de la normatividad de género.<sup>2</sup> La estrategia aquí ha sido conectar el análisis institucional con la evolución de la representación femenina, tanto para analizar la efectividad de la normativa como para inferir sus limitaciones.

La segunda estrategia, se ha concentrado en analizar el total de las iniciativas presentadas desde la LVII Legislatura (1997-2000) hasta la fecha (un total de 7494) para distinguir todas aquellas relacionadas con la mujer, la

<sup>2</sup> Llamaremos normatividad de género a toda reglamentación que en general precise o recomiende una mayor representación descriptiva de mujeres. Cuando mencionemos “normatividad de género” estaremos haciendo referencia de manera general, entonces, a toda norma con ese propósito, incluida la de cuotas. Lo preciso sería mencionarla como normatividad a favor de la igualdad o equidad de género, sin embargo, por razones de espacio abreviaremos resumiéndola como “normatividad de género”.

equidad, la igualdad y la no discriminación en términos de género, la diversidad sexual y la familia.<sup>3</sup> Ello nos dio un total de 252 iniciativas a analizar. La base incluyó todas las iniciativas producidas, tanto por diputadas y diputados como las enviadas a la Cámara por el Senado, las Legislaturas estatales y el Ejecutivo, lo que agrega un panorama que va más allá de la producción exclusivamente generada desde los y las diputadas.

El concepto de representación sustantiva está relacionado con el de formación de una agenda pública, entendida como el proceso a través del cual los actores, y los medios de comunicación como protagonistas, presionan por poner sus propios temas en la agenda pública.<sup>4</sup> Esta constituye un proceso que se sucede en forma no exenta de conflicto, dado que está en juego la legitimidad y el ejercicio de la influencia en los tomadores de decisiones.

Para el caso de la agenda de género las reivindicaciones han sido conducidas principalmente por los movimientos feministas y de mujeres. Parte de sus demandas han sido recogidas por las agendas de los estados a través de los partidos políticos, principalmente ubicados inicialmente en el espectro de la izquierda. Desde el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer el tema de la igualdad de género ha sido incorporado por los estados, a través del establecimiento de políticas y de instancias institucionales. Desde entonces, la relación entre las demandas de los grupos organizados (sociedad civil) y el Estado ha cambiado, desde un rechazo y no consideración en la primera cumbre internacional, hasta su incorporación como actores más relevantes a partir de Beijing. A la par, la investigación de temas relativos a la mujer y al género ingresó a la academia.

Finalmente, un nuevo giro se presenta cuando los temas en torno a la equidad e igualdad de género se trasladan de la agenda pública a la agenda institucional, donde se intenta especificar la problemática de manera operativa. Algunas investigaciones inclusive observan la conformación de grupos de influencia de mujeres dentro del estado (denominadas *femócratas*) que abogarían por los derechos de las mujeres con estilos y alcances que entran,

<sup>3</sup> Se inició la revisión para el año 1997 por cuestiones de viabilidad en el acceso a la información. De todos modos, cabe destacar que en dicha Legislatura las mujeres alcanzaron un 17.4% del total de escaños, lo cual constituye un porcentaje interesante para comenzar a preguntarse si ello se tradujo en representación sustantiva.

<sup>4</sup> Buena parte del siguiente desarrollo sobre la agenda de género ha sido elaborado siguiendo el desarrollo de Cerva (2006), a quien agradecemos enormemente sus aportes y sugerencias a este artículo.



algunas veces, en conflicto con las agendas y estilos de las propias organizaciones feministas y de mujeres, que dieron impulso al ingreso de las mujeres dentro de la esfera del estado (Razavi 1998, Einseinstein 1996).

Este recorrido breve a través de la conformación de la agenda sobre género dentro y fuera de la esfera gubernamental, nos indica que el análisis de la representación sustantiva dentro de los legislativos puede arrojar importantes indicios acerca de la evolución y alcances de dicha agenda.

### **Representación descriptiva y sustantiva: antecedentes históricos**

En 1955, Maurice Duverger,<sup>5</sup> a instancias de las Naciones Unidas, dió a conocer un diagnóstico de la situación política de la mujer tras la obtención del derecho de voto en Noruega, Alemania, Francia y Yugoslavia, titulado “The political Role of Women”. Este informe ponía de manifiesto que en promedio, las mujeres votaban entre un 5 a 10% en menor medida que los hombres, especialmente en las áreas rurales. También advertía que tendían a votar en forma similar a sus esposos. En cuanto al liderazgo político de las mismas, el informe observaba que éste era “ridículamente pequeño” y que era curioso incluso que “Estados Unidos de América tuviera uno de los más bajos porcentajes de mujeres parlamentarias, i.e., 2 por ciento”. Por otra parte, Duverger señalaba la escasa influencia de las mujeres en la conformación de las agendas parlamentarias. Finalmente, las legisladoras parlamentarias reportaban un perfil ligado a profesiones liberales (médicas, abogadas, etcétera) en mayor medida que los hombres, lo que no representaba al conjunto de la población femenina, constituida en mayor medida por esposas con bajos niveles de educación (1955:75-98).

Para la misma época, en México, la situación política de las mujeres a partir de la expansión del derecho de voto a nivel nacional (1953)<sup>6</sup> seguía

<sup>5</sup> Maurice Duverger ha sido un autor seminal en el campo de la Ciencia Política, de reconocido prestigio e influencia en dicha disciplina.

<sup>6</sup> A nivel municipal, dicha expansión se obtuvo en 1947, durante el gobierno de Miguel Alemán. Anteriormente se logró aprobar en ambas Cámaras, durante el sexenio de Cárdenas, el derecho de voto para las mujeres en 1937, sin embargo, dada la amenaza de triunfo de la oposición ubicada en la derecha (con Almazán a la cabeza) y la supuesta adhesión femenina al clero,

los patrones diagnosticados por Duverger a 10 años de haberse aprobado. Si bien no contamos con cifras fidedignas sobre el comportamiento electoral de las mujeres, datos hemerográficos muestran una diferencia del 11.8% a favor de los hombres por sobre las mujeres, para el empadronamiento en 1957 (El Universal 30/05/1958). Al mismo tiempo, la representación de las mujeres a partir de la obtención del derecho de voto no sobrepasó el 4.9% en la Cámara Baja durante la década del 50 y hasta 1964 y recién obtuvo la presencia de 2 senadoras propietarias (3.4% sobre el total de escaños) a partir del período 1964-1970 (luego de 10 años de obtenido el derecho a votar). Ello se ubicaba por debajo del promedio internacional para la época que rondaba el 7.5% y 7.7% respectivamente para ambas Cámaras.

### **Cuadro No. 1** **Diputadas y Senadoras Propietarias y Suplentes (1954-1964)** **(absolutos y porcentajes)**

Escaños	Diputadas Propietarias	% sobre total de escaños	Diputadas Suplentes	% Propietarias y Suplentes sobre total de escaños <sup>7</sup>	Senadoras Propietarias	% sobre total de escaños	Senadoras Suplentes	% Propietarias y Suplentes sobre total de escaños <sup>8</sup>
1952 – 1958								
1952/55	1	0.6	0	0.3	0	0	0	0
1955/58	4	2.4	8	3.7				
1958 – 1964								
1958/61	8	4.9	13	6.4	0	0	3	2.5

**Fuente:** Elaboración propia con base en Zarembeg (2008) utilizando Diario Oficial de la Federación (abril de 1955, 1958, 1961 y 1964)

esta norma nunca se publicó y no entró en vigor. Fue en la administración de Ruiz Cortinez que se consigue la obtención del sufragio universal.

<sup>7</sup> Aquí se han sumado las propietarias y suplentes y se ha calculado su porcentaje sobre el total de escaños, considerando propietarias y suplentes.

<sup>8</sup> *Idem* nota 2.

El perfil de las parlamentarias estaba íntimamente ligado a las profesiones relacionadas con las carreras de “humanidades” (como Filosofía y Letras) dictadas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Todas pertenecieron al partido hegemónico, el PRI. Tanto ellas, como las dirigentes femeniles priistas, presentaban este perfil.

**Cuadro No. 2**  
**Formación de las legisladoras y dirigentes priistas años 50**

Carreras	Cantidad de Mujeres
Periodismo	4
Letras (incluye Filosofía y Letras)	7
Letras y Periodismo	4
Magisterio	3
Magisterio y Letras	3
Magisterio y Otros (Cs. Soc. Psicología)	2
Abogacía	4
Abogacía y Otros (Trabajo Social, Economía)	3
Cs. Políticas, Sociales, e Historia	2
Otros (Contabilidad, Ingeniería)	3
<b>Total Mujeres</b>	<b>35</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en D’Chumacero (1962) y entrevistas realizadas a dirigentes femeniles priistas de la época

¿Qué agenda pudieron manejar estas mujeres al acceder a cargos electivos? ¿Esto es, qué tipo de representación sustantiva pudieron llevar a cabo? En otro lugar (Zarembeg 2008), hemos afirmado que a nivel federal la agenda legislativa de estas mujeres se relacionó principalmente con legislación laboral, en un contexto en que imperaba un “pacto de solidaridad” y un modelo de desarrollo que privilegiaba fuertemente los acuerdos establecidos entre corporaciones empresariales, trabajadores y gobierno.

### **Cuadro No. 3**

#### **Principales reformas legislativas con relación a la mujer**

#### **México (1947-1964)**

<b>Año</b>	<b>Ley</b>	<b>Contenido</b>
1960	Ley del ISSSTE	Se establece el seguro de “enfermedad y maternidad” y diferentes tipos de pensiones. Esto deriva en la regulación de beneficios para embarazadas y lactantes y programas de planificación familiar y atención materno-infantil.
1962	Reforma a la Ley Federal del Trabajo	Las mujeres tienen los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres, pero con ciertas “modalidades” ( esto incluye la prohibición de trabajar en “trabajos susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres”) Prohibición de trabajar en horas extraordinarias y multa a los patrones que no respeten dicha disposición Beneficios a la madre trabajadora. Incluyen licencia de maternidad, regulación períodos parto y post-parto, servicios de guardería a ser brindados por el IMSS.
1962	Reglamentación del IMSS	A raíz de la reforma a la Ley Federal del Trabajo incluye el servicio de guarderías. Sin embargo, esto se establece más ampliamente como derecho recién a partir de 1970 en la Nueva Ley del Seguro Social, estipulándose con mayor precisión el tipo de servicio que debe ofrecerse, los requisitos para ser incorporado, y la obligación de extenderlo a todos los municipios de la República.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Martínez (1998)

Por otra parte, con relación a la influencia sobre la agenda gubernamental, tanto las parlamentarias como las dirigentes a través del partido lograron influir en la agenda destinada al área de asistencia social (tema central para organizaciones de mujeres en la época), pero de manera relativamente acotada. En tanto que, las mujeres ubicadas en la base de la militancia partidaria se contactaron en forma pragmática e intermitente con el partido y obtuvieron un umbral mínimo de beneficios sociales asistenciales.

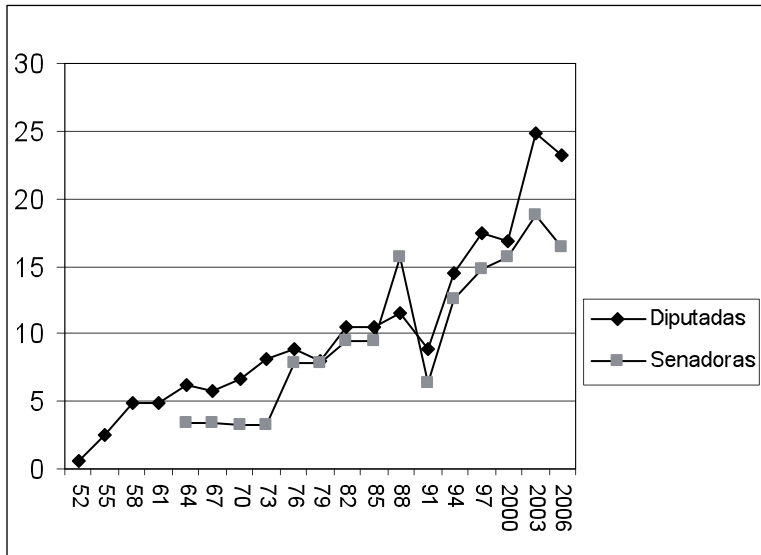
¿Qué avances y desafíos presenciamos actualmente con respecto al acceso de las mujeres a cargos electivos? ¿Cuáles con respecto a los contenidos defendidos por las mujeres que se incorporan a esos cargos? Los próximos apartados analizan estas dos dimensiones.

### **¿Cuánto?: Representación descriptiva en la actualidad**

A 55 años de obtenido el derecho de votar y ser votadas, la evolución del acceso a cargos de mujeres en el Legislativo, ha evolucionado crecientemente como tendencia general, no sin altibajos en lo particular. De esta manera, la siguiente gráfica muestra como, excepto para los años 1991, 2000 y la actual Legislatura iniciada en 2006, el crecimiento en el acceso a cargos en la Cámara de Diputados (línea de rombos) ha sido constante. Es notorio, especialmente, el crecimiento en 2003, luego de haberse implementado la ley de cuotas que estipulaba que las solicitudes de registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE) no debían incluir más de un 70% de candidatos de un mismo género.

## Gráfico No. 1

### Evolución de diputadas y senadoras propietarias de la XLII (1952 a 2008) a la LX (2006-2009) Legislatura (porcentajes)



**Fuente:** De 1970 a 2008: elaboración propia con base en CEAMEG 2008. Desde 1952 a 1970: Zaremberg (2008) utilizando Diario Oficial de la Federación (abril de 1955, 1958, 1961 y 1964)

\* Para senadoras los datos hasta la LIV Legislatura (1988) comprenden conjuntamente la XLVI y XLVII (1964-70), XLVIII y XLIX (1970-76), L y LI (1976-82) y LII y LIII (1982-88) porque la duración de los cargos estaba estipulada para 6 años. Por ello el gráfico conforma mesetas de dos puntos para cada par de ellas. A partir de 1988 se renovó la mitad de senadores cada tres años y a partir del 2000 nuevamente se volvió a renovar la totalidad cada 6 años.

\*\* Los datos para la LX (2006-2009) comprenden un período en curso y están actualizados a diciembre del 2008

Para senadoras también se reporta una tendencia positiva (línea de cuadros), salvo para los años de 1991 y la actual Legislatura iniciada en 2006. La razón probable de la caída en 1991 pudo radicar en que se exigió sólo un candidato representante por estado y probablemente fue difícil equilibrar las candidaturas incorporando con mujeres. Al existir sólo una, la evidencia muestra que las mismas fueron capturadas mayoritariamente por hombres (Ver García Hernández y Meurs 2006). Con respecto al 2006, cabe observar que la cuota de género implementada por primera vez en 2006 para el Senado no tuvo el mismo efecto que en el porcentaje de legisladoras obtenido en la Cámara de Diputados en 2003.

Cabe destacar que en la Legislatura actual se está reportando una reducción en el número de diputadas (23.20%) y senadoras (16.4%). En otras palabras, el porcentaje no sólo no creció sino que disminuyó con respecto a la Legislatura anterior que reportaba un 24.9% de diputadas y un 18.8% de senadoras sobre el total de escaños, respectivamente. En este sentido, puede decirse que si bien la tendencia de la evolución del acceso de las mujeres a cargos electivos en el Legislativo ha sido creciente, no ha superado el 30% estipulado en la normatividad desde 2002, que se ha elevado al 40% tras las modificaciones normativas recientes. Esto nos lleva a preguntarnos sobre los obstáculos que pueden estar actuando como freno a la evolución de la representación femenina, imponiendo de alguna forma un “techo de cristal” que traba y/o demora su crecimiento (Ver Archenti y Tula 2008:11, volveremos sobre ello).

Un análisis de la evolución de la representación descriptiva de las mujeres en las Legislaturas estatales puede darnos un cuadro aún más acabado de las posibilidades y dificultades de dicha representación en el país.

Utilizaremos para esquematizar esta evolución las teorías y modelos de Dahlerup (1993 [1986]) y Kanter (1977). La primera afirma que el tamaño de los números importa cuando hablamos de representación femenina, porque el pasaje de una pequeña minoría a una gran minoría (generalmente ubicada en el umbral del 30%) hace que se constituya una masa crítica entendida como una minoría que es capaz de crear recursos institucionalizados que de ahí en adelante mejorarán el estatus de los grupos minoritarios representados. En este mismo tenor Rosabeth Moss Kanter (en quien se basa la misma Drude Dahlerup) distingue la importancia de pasar de un “grupo sesgado”, en el cual las mujeres no pasan del 20%, a uno “inclinado” donde pasan a representar del 20 al 30%. Estas conceptualizaciones son importantes porque mientras las mujeres constituyen una minoría pequeña tienen a adaptarse a su entorno, incorporándose a las reglas de juego imperantes sin actuar a favor de un incremento en el tamaño del grupo.<sup>9</sup> Usando una adaptación de Peña Molina (2003) del modelo de Kanter; la evolución

---

<sup>9</sup> Ello sucede en parte por el fenómeno que se ha conocido como las “reinas abejas”. Ser la única o parte de las escasas mujeres exitosas en un mundo de hombres suele ir de la mano con una disociación de las “otras” mujeres.

de la representación actual de las mujeres en las Legislaturas de los estados puede clasificarse de la siguiente manera:<sup>10</sup>

**Cuadro No. 4**  
**Diputadas en Legislaturas Estatales,**  
**por su ubicación en modelo de Kanter (porcentajes)**

Tipo de grupo	Uniforme Está constituido sólo por hombres (0% mujeres 100% hombres)	Muy sesgado Gran asimetría entre hombres y mujeres (1 a 10%)	Sesgado Asimetría entre hombres y mujeres (11 al 20%)	Inclinado De minoría pe- queña a minoría inicialmente significativa (de 21 a 30%)	Muy Inclinado De minoría pequeña a gran minoría (de 31 a 40%)	Balanceado Equilibrio entre hombres y mujeres (50 mujeres y 50% hombres)
Nacional			Senadores (16.4%)	Diputados: (23.2%)		
Estatales		Jalisco (10%) Nayarit (10%)	Michoacán (12.50%) Durango (13.33%) Coahuila (14.28%) Chiapas (14.63%) Veracruz (15.55%) Tlaxcala (15.63%) Querétaro (16%) Guanajuato (16.66%) Nuevo León (19.05%) Baja California (20%) Edomex (20%) Morelos (20%) Sinaloa (20%) Tabasco (20%) Zacatecas (20%)	Chihuahua (21.21%) Sonora (21.21%) Oaxaca (21.43%) Guerrero (21.74%) Hidalgo (23.33%) Baja California Sur (23.80%) Colima (24.00%) D.F. (24.24) Quintana Roo (24%) San Luis (25.93%) Aguascalientes (26.31%) Tamaulipas (28.30%)	Campeche (31.42%) Puebla (31.71%) Yucatán (32%)	

**Fuente:** actualizado al 1 de diciembre de 2008 por medio de consulta a páginas web de los congresos de los estados.

<sup>10</sup> En México este modelo es utilizado por Cervantes *et al* (2006) de manera productiva para analizar la representación descriptiva de las mujeres en los estados de Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Guerrero y Nayarit.



Este cuadro nos muestra que de 31 estados y 1 Distrito Federal, sólo 3 han superado el 30% y se ubican en la clasificación de gran minoría que establece el concepto de “masa crítica” revisado. Del resto (de los 29 estados restantes) más de la mitad de los Congresos Estatales (16 de ellos) se ubican en las categorías de sesgado y muy sesgado. Siendo Jalisco y Nayarit los Congresos que presentan menos avance en lo que a representación descriptiva de las mujeres se refiere. Ello nos da una idea del tamaño del desafío que se presenta para impulsar de la representación descriptiva en el país.

¿Por qué encontramos estas disparidades si prácticamente en todos los estados (excepto para Baja California, Nayarit y Nuevo León) existe alguna normatividad de género para elecciones legislativas? Esta pregunta nos lleva a observar con más detenimiento los obstáculos a la representación descriptiva en general y a la efectividad de las normas de género electorales, en lo particular.

## **Obstáculos a la representación descriptiva de mujeres**

La literatura ha señalado generalmente tres grandes grupos de obstáculos a la representación descriptiva de las mujeres. Estos son: factores socio-económicos, institucionales y culturales (Staudt 1998). En el primero se suelen ubicar tanto factores contextuales como financieros, en el segundo factores que aluden a las reglas que regulan el comportamiento de los actores políticos en diversos ámbitos. Finalmente, los factores culturales comprenden tanto los valores e ideas de los votantes, como la de los compañeros de partido y aún de las propias mujeres con relación a su carrera política.

Tomando algunos de estos elementos, aquí propondré un esquema que subdivide los obstáculos en tres grandes grupos o niveles de análisis. El primero se refiere a factores estructurales que constriñen la acción de los individuos. Si bien aquí se ubicarían los macro determinantes socio-económicos, en este trabajo voy a centrarme en dos factores. El primero, alude a las instituciones entendidas como “las reglas del juego en una sociedad (...) que son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”

(North 1990:13).<sup>11</sup> De esta manera, será fundamental indagar qué incentivos y sanciones limitan el cálculo de los actores políticos. Adicionalmente a este análisis, comentaremos sobre los recursos financieros y su papel estructural en la viabilidad de candidaturas de mujeres.

El segundo gran grupo de obstáculos, está relacionado con lo que impulsa internamente la agencia de los individuos. Por ello, se refiere a las ideas, valores, supuestos (cultura) y a aquello del orden de la subjetividad en la política electoral. Aquí, nos interesará señalar especialmente el papel de la cultura en las organizaciones partidarias.

Finalmente, un tercer grupo causal está ubicado en un nivel meso entre los agentes y las estructuras, y alude a las redes que conectan a los individuos. Nos interesarán en este aspecto las relaciones entre las mujeres políticas y el movimiento feminista y de mujeres. Estos últimos dos aspectos serán desarrollados más adelante, en el apartado sobre los obstáculos a la representación sustantiva.

## Cuadro No. 5

### Tipo de obstáculos a la representación

Factores estructurales	Factores de nivel meso	Factores de agencia
Variables socio-económicas contextuales Instituciones Recursos	Redes	Cultura (ideas, supuestos, valores, ideologías, etc)  Cultura organizacional

Fuente: Elaboración propia

## Factores institucionales: la normatividad de género bajo la lupa

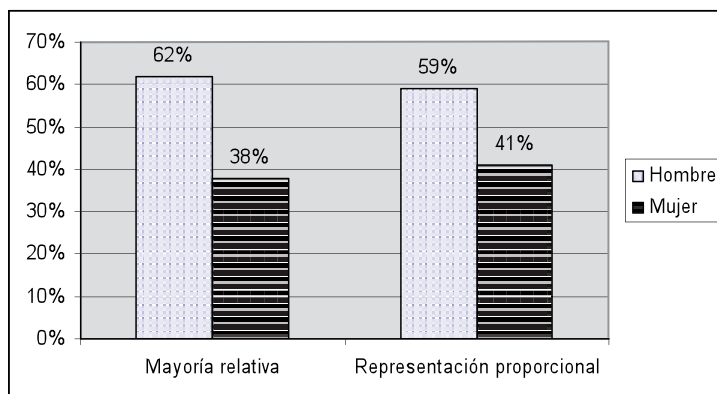
Los factores institucionales abarcan consideraciones relacionadas con las reglas que guían a los actores políticos tanto dentro partidos como fuera de ellos, en el sistema electoral. Con respecto a lo primero, la literatura ha

<sup>11</sup> Se suele confundir el concepto de institución con el de organización debido a nuestro uso indistinto de los términos en el lenguaje cotidiano. Sin embargo, analíticamente ambos términos son diferentes. Siguiendo a North (1990) podemos distinguir a los actores que conforman una organización (los “jugadores”) y las reglas (“la cancha”). Así las organizaciones (como los partidos, los sindicatos, etcétera) son distinguibles de las reglas que los guían.

analizado la existencia de leyes de cuotas dentro de la estructura partidaria. En el contexto mexicano Cerva Cerna (2008) advierte que las demandas de las militantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) por establecer cuotas de representación femenina constituyeron uno de los aspectos de la apertura al proceso democrático en el país. De esta manera, el PRD en 1990 instauró una cuota del 20% ampliándola al 30% en 1993. En tanto, el PRI estableció una cuota de paridad (artículo 38 de su reglamento partidario). Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) se mantiene sin estipular una cuota como acción afirmativa. Siguiendo nuevamente a Cerva, en todos se apoya a las mujeres con recomendaciones que se hacen desde el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) a los estados y de éstos, a los comités municipales (2008:10).

Por otra parte, en lo que respecta al sistema electoral, la literatura ha producido abundante evidencia. Ya Duverger había observado una relación positiva entre el sistema de representación proporcional y la presencia de mujeres en el Legislativo. Esta inferencia se fortaleció con los trabajos de Norris (1996, 1997), Norris y Lovenduski (1995), y Rule (1987). En México, el número de mujeres que acceden al cargo de diputadas por mayoría relativa es menor al que lo hace por representación proporcional.

**Gráfica No. 2**  
**Porcentaje de candidatos a diputados por tipo de postulación según sexo, 2006**



Fuente: CEAMEG (2008)

Adicionalmente, hay una mayor proporción de diputadas suplentes postuladas por el principio de mayoría relativa (45.8% suplentes frente a 30% propietarias) que por el de representación proporcional (40.2% frente a 42.0%). Para el Senado también es mayor el número de mujeres que acceden al cargo electivo por representación proporcional (47.1) que por mayoría relativa (37.1)<sup>12</sup> En conjunto, esto indicaría que dentro de los partidos existe un mayor temor de abrir la competencia a las mujeres en las candidaturas a diputaciones frontalmente sometidas al voto de la ciudadanía, prefiriendo su ubicación en las listas plurinominales.

El análisis institucional ha analizado también el impacto sobre la representación femenina que tiene la magnitud de los distritos electorales, entendidos como el número de bancas que se eligen en un determinado territorio.<sup>13</sup> Cuanto menor sea la medida de un distrito, esto es, donde menos bancas en juego hay, menor será la probabilidad de que las mujeres sean electas.

Por otra parte, en el contexto de estos análisis, ha cobrado especial interés el análisis del tipo de ingeniería específica que conforma las normas de género, en términos de entender si existe una adecuada (o no) alineación de incentivos y sanciones que estimule la representación de las mujeres.

Para el caso de México, a nivel federal debe observarse que las señales (incentivos y sanciones) incorporadas en la normatividad de género han ido evolucionando hacia una mayor especificación. De esta manera, el Código Federal de Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1993 sólo recomendaba que “los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular” (fracción 3 del art.175). Ya en 2002 la normatividad se profundizaba especificando que “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género” (art. 175-A). Adicionalmente se exigía que las listas de

<sup>12</sup> En el Senado aplica además el principio de primera minoría, por el que se asigna un escaño por cada entidad federativa.

<sup>13</sup> Estos pueden ser uninominales, donde se elige un solo representante, o plurinominales donde se eligen más de uno. Estos se clasifican en pequeños (entre dos y cinco), medianos (entre seis y diez) o grandes (más de 10).

representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas y en cada una habría una candidatura de género distinto y se agregaban sanciones explícitas que incluían el retiro del registro de las candidaturas correspondientes para aquellos partidos que incumplieran. En la actualidad, en la reforma publicada el 14 de abril del 2008, se ha detallado un porcentaje para candidaturas propietarias de mujeres, aumentando el mismo al 40% (art 219), se continúa determinando un sistema de ubicación de candidaturas femeninas en las listas de representación proporcional (art. 220) pero aumentando los segmentos a cinco candidaturas de las cuales dos deben ser de género diferente. Finalmente, se mantienen las sanciones puntuales para los partidos que incumplan este mandato (art.221).<sup>14</sup> Tanto en 2002 como en 2008 ambos códigos mantienen la excepción de estas disposiciones para las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido (Ver Anexo con evolución detallada de la normatividad desde 1993).

Cada una de estas especificaciones constituye una señal precisa para evitar desvíos o simulaciones con respecto a la norma. Para aclarar el sentido de estos diseños institucionales y la importancia de su especificación, hemos analizado las normas de género construyendo una clasificación de los diferentes tipos de señal implícitos en estas disposiciones:

---

<sup>14</sup> Artículos contenidos en el capítulo cuarto denominado "De las obligaciones de los partidos" en el Cofipe.

## Cuadro No.6

### Variaciones en la ingeniería institucional de las normas de género

Aspecto	Tipo de señal	Valores asumidos en nuestra clasificación
<p>Nivel de vaguedad: observa si es específica una cuota a los partidos o sólo se les recomienda incrementar la representación femenina</p>	<p>Ley de cuota: significa que se explicita un mandato en porcentaje acerca de la representación femenina para evitar vaguedad.</p> <p>Recomendación: aunque se establece en la ley, se lo hace de manera vaga. Los actores políticos tienen mayor oportunidad de evadir la norma con este tipo de marco normativo.</p>	<p>C: cuota</p> <p>R: recomendación</p> <p>N: no hay norma de género</p>
<p>Tipo de Sanción o consecuencia: Observa si el mandato de la norma se sigue de sanciones o consecuencias detalladas o no. Estas pueden ir desde las amonestaciones públicas hasta el retiro de las candidaturas correspondientes en caso de incumplimiento.</p>	<p>Específica. Existe una sanción explícita e inmediata relacionada con el mandato de una cuota, lo que cierra posibilidades de incumplimiento .</p> <p>General: la normatividad de género se encuentra ubicada en las obligaciones generales de los partidos. Queda a valoración de la autoridad electoral la determinación de gravedad y sanción específica.</p> <p>No hay sanción: La normatividad de género ni siquiera se encuentra en el apartado de obligaciones generales de un partido.</p>	<p>E</p> <p>G</p> <p>NO</p>
<p>Tipo de obligación: se observa si existen especificaciones para evitar desviaciones informales o simulaciones con respecto a la norma</p>	<p>Obliga a candidaturas propietarias: Significa que se trata de evitar que se ubiquen mujeres sólo, o mayormente, en candidaturas de suplencia.</p> <p>Obliga a candidaturas de suplencia: significa que se obliga a que no haya candidatos de un solo género en más del 70% o más, también para suplencias.</p> <p>Obliga a candidaturas en fórmula: (cuando la candidatura propietaria es mujer): Significa que se quiere evitar que si una mujer gana una candidatura propietaria renuncie a favor de un suplente hombre.</p> <p>Lugar en las listas plurinominales: Significa que se quiere asegurar que las mujeres no sean relegadas a las posiciones finales de las listas especificando un sistema de posiciones para evitarlo (intercalado, candidatura cada tres posiciones, etc).</p>	<p>SI/NO</p> <p>SI/NO</p> <p>SI/NO</p> <p>SI/NO</p>
<p>Grado de contradicción: se observa si el principio de cuota se contradice con alguna especificación referida al principio de elecciones abiertas</p>	<p>Excepción: por proceso de selección interna abierta de candidaturas. Esta excepción suele contradecir el principio de cuotas ya que la designación no puede ser verificada a priori. Generalmente el resultado de dichas elecciones resulta en detrimento del número de candidatas mujeres.</p>	<p>SI/NO</p>

Con esta clasificación generamos una valoración resumen (Muy Alta, Alta, Media, Baja y Muy Baja) para caracterizar los diferentes niveles de sofisticación del diseño institucional de estas normas en los estados. La normatividad muy alta es aquella que cumple todos los requisitos con el mayor detalle. Sin embargo, puede entrar en contradicción con el principio de elección interna abierta (tal como veremos para el caso del Distrito Federal). La normatividad alta es la que cumple con el requisito de cuota y al menos tres requisitos adicionales, la media, con el de cuota y al menos dos requisitos adicionales, la baja, con el de cuota y un requisito adicional y la muy baja, sólo con el de cuota y/o el de recomendación. Si un estado no considera ningún tipo de normatividad de género para impulsar la representación de las mujeres (ni siquiera como recomendación) se lo cataloga como normatividad nula. Adicionalmente en cada una de estas normatividades aclaramos si están referidas al criterio de representación proporcional (RP) o al de mayoría relativa (MR) cuando la norma hace alguna distinción al respecto.

De acuerdo con ello, la clasificación de los estados es como sigue:

### Cuadro No 7. Tipo de normatividad por estado

Estado	Nivel de vaguedad	Tipo de sanción o consecuencia	Oliga a propietaria
Aguascalientes	C	E	No
Baja California	No existe	NO	No
Baja California Sur	C	NO	Si
Campeche	C	E	Si
Chiapas	C	E	Si
Chihuahua	C	E	Si
Coahuila	C	E	Si
Colima	C	E	No
DF	C	E	Si
Durango	C para RP y R para MR	E para RP	No
Guanajuato	C mínima en RP	G	Si para RP
Guerrero	C para RP R para MR	E	Si para RP
Hidalgo	C	E	Si
Jalisco	C para RP	G	No
México	C	NO	No
Michoacán	C	NO	No
Morelos	C	E	Si
Nayarit	No existe	NO	No
Nuevo León	No existe excepto para ayuntamientos	NO	No
Oaxaca	C	No	Si
Puebla	C	No	Si
Querétaro	C	G	No
Quintana Roo	C	NO	No
San Luis Potosí	C	E alta exigencia	Si
Sinaloa	C para RP	No	Si para RP
Sonora	C no menciona % sino paridad	No	No
Tabasco	R	No	No
Tamaulipas	C	E	Si
Tlaxcala	C	E	No
Veracruz	C	No	Si
Yucatán	C	G	No
Zacatecas	C	E	Si



Obliga a suplencia	Obliga fórmula	Lugar en la lista	Excepción Por elección interna	Nivel de sofisticación institucional
No	No	No	No	Bajo
No	No	No	No	Nulo
Si	No	No	No	Medio
No	No	Si	No	Alto
No	No	Si	No	Alto
Si	No	Si	No	Alto
Si	Si	Si	Si	Muy Alto
No	No	Si	No	Medio
Si	Si * para el 30% de las fórmulas	Si	Si	Muy Alto
No	No	Si	Si	Medio
No	No	Si	Si	Bajo
Si para RP	Si para RP	Si	Si para MR	Medio
No	No	Si	Si	Alto
No	No	Si	No	Bajo
NO	NO	NO	Si	Muy Bajo
No	NO	NO	NO	Muy Bajo
Si	Si	Si	Si	Muy Alto
No	No	No	No	Nulo
No	No	No	No en general Si para ayuntamientos	Nulo
Si	No	No	No	Medio
No	No	No	No	Bajo
No	No	No	Si	Bajo
No	No	No	Si	Muy Bajo
Si	Si	Si	Si	Muy Alto
Si para RP	No	No	No	Medio
No	No	Si	No	Bajo
No	No	No	No	Muy bajo
No	No	Si	Si	Alto
No	No	Si	Si	Medio
Si	Si	Si	Si para MR	Medio
No	No	Si	No	Medio
Si	Si	Si para MR	Si	Alto

Este cuadro nos dice que existen 5 estados con un nivel de sofisticación institucional muy alta. Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos y San Luis Potosí. Excepto Coahuila, con un 14.28% de cargos electivos ocupados por mujeres y San Luis Potosí, con un 20%, los tres restantes se encuentran ubicados en el “grupo inclinado” según la clasificación de Kanter. Esto es, han superado el umbral del 20% y se acercan al 30%. Cabe destacar que San Luis Potosí se encuentra cerca de pasar al grupo inclinado. También resulta interesante que todos los casos que muestran una muy alta sofisticación institucional en lo que a cuotas se refiere hayan especificado que quedan exceptuadas de la normatividad de género las candidaturas internas que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo. Esto puede estar impactando en la efectividad del efecto en la representación de las mujeres buscado por la legislación de cuotas. Un caso que parece demostrar esto, es el del Distrito Federal, en el que desde 1988 un partido (el Partido de la Revolución Democrática PRD) ha ganado las elecciones. Este partido se ha caracterizado por sostener una postura progresista en relación al tema de las cuotas. Sin embargo, al mismo tiempo se ha manejado por medio de elecciones internas abiertas. Este hecho parece contradecir en cierta medida el efecto positivo que puede tener la normatividad de género.

Por otra parte, se presentan cuatro estados con muy baja sofisticación institucional. México, Quintana Roo, Michoacán y Tabasco se ubican aquí. Excepto para Quintana Roo, los tres restantes se ubican en el grupo sesgado de la clasificación de Kanter. Esto es, no superan el 20% de mujeres en los escaños.

El resto de los casos (23 estados) se ubican en un nivel medio y bajo de sofisticación institucional. La gran mayoría de estos casos se reparten entre el grupo sesgado y el inclinado. No se desprende una evidencia directa y automática de la observación simple de la relación entre nivel de sofisticación institucional y el pasaje hacia uno u otro lado del grupo inclinado o sesgado para estos casos. Esto significa que a la hora de hacer balances, se deben controlar otras variables (por ejemplo, tiempo transcurrido desde la última reforma, tamaño de los distritos, tipo de sistema electoral, etcétera) que pueden estar interviniendo en el impacto del diseño institucional sobre la representación descriptiva.

Con esta advertencia, el trabajo de Reynoso y D'Angelo (2004) ejecuta un modelo estadístico que permite controlar variables en la medición del efecto que tienen las instituciones sobre el acceso a cargos legislativos de las mujeres en los estados. Concluyen convincentemente, con base en datos actualizados a 2003, que los aspectos de la legislación que demuestran ser más sensibles de impactar el porcentaje de mujeres en las Legislaturas subnacionales son: el mandato de ubicación en las listas de representación proporcional y la precisa especificación y diferenciación con respecto a la obligación de incorporar mujeres en candidaturas propietarias y suplentes.

La evidencia hasta ahora analizada nos indica que si bien un buen diseño institucional resulta necesario para mejorar las posibilidades de la representación descriptiva de las mujeres, este hecho considera de manera aislada no es suficiente. Otros factores deben conjuntarse. Entre los factores estructurales más analizados (además de los institucionales), se encuentra el referido al financiamiento. La literatura al respecto tiende a mostrar que este constituye un obstáculo mayormente en los momentos de pre-campaña, porque en general los partidos suelen apostar más por candidatos hombres que por mujeres. Algunos han señalado que dicho financiamiento, para el caso latinoamericano, constituye un mayor problema para las campañas internas de los partidos y para las elecciones primarias, estando también presente en sistemas electorales con listas abiertas donde los electores pueden optar por candidatos individuales (Ver Huerta García y Magar 2006:157).

En el contexto mexicano Cerva Cerna (2008) muestra que no existen cantidades específicas asignadas a las secretarías de la mujer que componen los tres principales partidos del sistema. Ni el PAN, ni el PRI, ni el PRD cuentan con una cláusula que destine recursos específicos para apoyar el trabajo político de las mujeres. La existencia de recursos claramente asignados a este fin podría compensar la desventaja en experiencia y en capital de contactos, que acarrearán las mujeres que se proponen seguir una carrera política.

Finalmente, tal como mencionamos, otros factores se relacionan con la cultura organizacional partidaria y con las redes que detentan las mujeres en

política. Dado que estos factores tienen simultáneamente una gran conexión con los obstáculos a la representación sustantiva, los abordaremos como corolario de la próxima sección.

## **¿Para qué?:**

### **Representación sustantiva y agenda legislativa**

Hasta aquí hemos analizado cuántas mujeres han obtenidos cargos electivos en los Legislativos y cuáles son las razones estructurales (institucionales y financieras) que favorecen u obstaculizan una evolución positiva de la representación femenina. Sin embargo, saber cuántas mujeres acceden a ser votadas no nos dice mucho acerca de los contenidos específicos que defenderán como representantes. Ya Dahlerup había advertido que en la “mayoría de los otros asuntos [fuera de ampliar la representación] las mujeres dedicadas a la política no están de acuerdo ni forman coaliciones informales” (1993 [1986]:205)

¿Cuál ha sido la agenda de las mujeres en el Legislativo federal? ¿Se han profundizado los contenidos a favor de la equidad de género ha medida que aumenta el porcentaje de representación femenina? Para explorar las respuestas a este tipo de preguntas, aquí analizaremos las iniciativas presentadas sobre los temas relacionados con la situación de mujeres, género, igualdad, equidad o discriminación de género, diversidad sexual y familia. Ello nos dio un total de 253 iniciativas extraídas de un universo de 7494 desarrolladas en las Legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006) y LX (2006-2009).<sup>15</sup> Todas estas iniciativas corresponden al Legislativo a nivel federal.

Para observar, tal como lo propone la definición de representación sustantiva de Pitkin (1971), si la producción de las representantes responde a los contenidos a favor de la equidad de género planteados históricamente por el movimiento feminista y/o de mujeres nacional e internacional, subdividimos las iniciativas en cuatro grupos diferentes. El primero (que denominamos como claramente de género, y que identificamos con barra de puntos

---

<sup>15</sup> Esta última Legislatura se ha analizado hasta el 1 de diciembre de 2008, fecha de producción escrita de este trabajo.

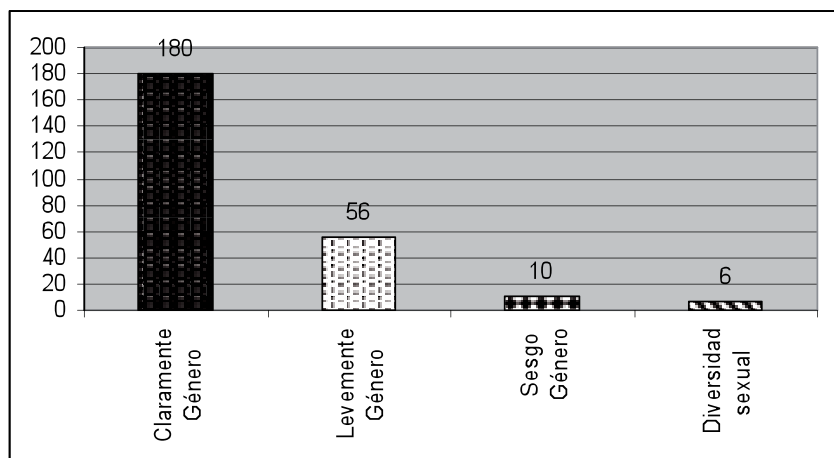
blancos) contiene aquellas en las que se puede identificar con claridad: a) el propósito de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos mencionados como igualdad de trato entre hombres y mujeres ante ley, b) una acción afirmativa histórica y claramente planteada también por los movimientos de mujeres y/o feminista y c) una propuesta para incorporar un contenido de género de manera transversal en la corriente principal de políticas. Un segundo grupo (que identificamos con barras de puntos) contiene iniciativas que: a) incorporan vagamente a las mujeres o al género en su contenido, b) que lo hacen desde una perspectiva asistencial que no se propone ni el logro de igualdad de trato ni una acción afirmativa ni transversal para solucionar una desigualdad o c) que incorporan un contenido de género ambiguamente junto con un contenido sesgado en ese sentido (por ejemplo, proponen el avance de las mujeres trabajadoras, pero luego lo refieren a contenidos de preservar la familia en sentido tradicional).

Adicionalmente, un tercer grupo (que señalamos con barras de líneas oblicuas) incluye todas aquellas iniciativas que proponen un reconocimiento de derechos y demandas relacionadas con la diversidad de identidades sexuales. Finalmente, un cuarto grupo (que identificamos con el color amarillo) reunió todas aquellas iniciativas en las que detectamos un claro sesgo de género (por ejemplo, iniciativas contrarias al aborto o que reproducían el rol tradicional de las mujeres dentro de la familia).

Un primer análisis de la cantidad contenida en cada grupo parece arrojar una primera inferencia bastante alentadora. En el primer grupo, denominado de género se encuentran un total de 180 iniciativas, mientras que el segundo (catalogado como vagamente de género) 56 y en el claramente sesgado 10. En cambio, el grupo de iniciativas relacionadas con temas de diversidad sexual contiene sólo 6. Adicionalmente, entre el grupo denominado como claramente de género, se aprobaron y publicaron en diario oficial 14 iniciativas, mientras que en el levemente de género sólo 1 y en el de sesgo de género y el de diversidad sexual ninguna.

## Cuadro No.8

### Cantidad de iniciativas por clasificación (absolutos)



Fuente: Elaboración propia con base en [http://www.diputados.gob.mx/informacion\\_parlamentaria.htm](http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm)

Sin embargo, un análisis posterior matiza fuertemente este aliento. En primer lugar, en el contexto global de la producción legislativa podemos observar que las iniciativas claramente de género constituyen sólo un 2.40% del total de iniciativas presentadas en las Legislaturas bajo estudio. Esto da una idea del tamaño del esfuerzo que resta para propiciar un mayor protagonismo en el marco general del trabajo legislativo.

Pero el mayor matiz se relaciona con una cuestión más analítica. Al clasificar las iniciativas y ubicarlas dentro del grupo “claramente de género” no pudimos dejar de incluir desde proyectos de ley que se referían a viejas demandas del movimiento de mujeres (como garantizar la no discriminación de mujeres embarazadas en la contratación laboral) hasta demandas que han generado más controversias (como la garantía de educación sexual para adolescentes). Utilizando adicionalmente la distinción entre enfoque de igualdad de trato (propio del movimiento sufragista de principios de siglo XX), el de igualdad de oportunidades (propio del movimiento ligado a género en el desarrollo en los años 70 y 80) y el de transversalidad, como incorporación de la PEG en todas las etapas de la política pública principal que desarrolla un país (enfaticado actualmente, especialmente a partir de la Conferencia de Beijing en 1995); con estos enfoques en mente, podemos advertir que

el grupo “claramente de género” incluye iniciativas que apuntan tanto a cuestiones estructurales desde una perspectiva más actual como la transversalidad, como a iniciativas que incluyen acciones afirmativas o antiguas demandas a favor de la igualdad de trato de las mujeres frente a la ley.

Por ello, cuando subdividimos a este grupo en cuestiones temáticas podemos ver que predominan tanto los temas de garantías de igualdad de trato en la legislación laboral por un lado, como en el otro extremo, los de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en la administración pública. Simultáneamente, temas controvertidos como los de salud, mayoritariamente ligados con demandas por salud reproductiva y educación sexual (incluidos temas referidos a aborto) tienen una menor presencia.<sup>16</sup> Ello puede observarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 9**  
**Iniciativas presentadas por temas del Pro equidad**

Temas del Pro Equidad <sup>17</sup>		Absolutos	Porcentajes
1	Institucionalización	38	21,1
2	Impulso marco jurídico	20	11,1
3	Oportunidades económicas	43	23,9
4	Género en Pobreza	10	5,6
5	Salud integral	16	8,9
6	Violencia	39	21,7
7	Plena participación	11	6,1
8	Imagen	3	1,7
<b>Total</b>		<b>180</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en [http://www.diputados.gob.mx/informacion\\_parlamentaria.htm](http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm)

<sup>16</sup> Los temas de salud relacionados con violencia se llevaron a la clasificación de violencia.

<sup>17</sup> Cabe aclarar que el Pro Equidad fue el programa que se propuso constituir un marco general para las acciones de equidad de género en el sexenio del presidente Fox (2000-2006). Los temas incluidos en dicho programa son, a saber: 1) incorporación de la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal, 2) impulso de un marco jurídico nacional, acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres y los niños, 3) fomento a la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género, 4) promover el desarrollo de proceso y políticas públicas sensibles a las condiciones de género en la pobreza, 5) fomento en todos los espacios de la sociedad una educación que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género, 6) eliminación de desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral, 7) prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, 8) garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres, 9) fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación.

Ello se observa también, fuertemente, cuando analizamos específicamente las iniciativas aprobadas, las cuales suman apenas un total de 14.<sup>18</sup>

## **Cuadro No. 10**

### **Iniciativas aprobadas por temas del Pro equidad**

<b>Temas del Pro Equidad</b>	<b>Aprobada y Publicada</b>	<b>Aprobada y no Publicada</b>	<b>Total</b>
<b>1</b> Institucionalización	8	5	13
<b>2</b> Impulso marco jurídico	2	1	3
<b>3</b> Oportunidades económicas	0	0	
<b>4</b> Género en Pobreza	0	0	
<b>5</b> Salud integral	0	0	
<b>6</b> Violencia	3	1	4
<b>7</b> Plena participación	1	0	1
<b>8</b> Imagen	0	0	
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>21</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en [http://www.diputados.gob.mx/informacion\\_parlamentaria.htm](http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm)

De las 14 iniciativas aprobadas y publicadas en el Diario Oficial (esto es, que rigen como ley) la mayor parte se encuentra concentrada en los temas de institucionalización e incorporación de la perspectiva de género en la administración pública (como por ejemplo, la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres) y el resto en violencia (3), para impulsar un marco jurídico acorde con los tratados internacionales suscriptos por México (2) y para favorecer la mayor participación y representación de las mujeres (1). Similar distribución siguen las iniciativas aprobadas pero no publicadas.

Llama la atención que dada la gran cantidad de leyes referidas a la no discriminación laboral, ninguna se haya aprobado. Ello parece corroborar, tal como lo han afirmado numerosos trabajos (ver Razavi 2008), que la incorporación de demandas de género en las áreas relativas a los temas estructurales de la economía tienen menor probabilidad de entrar en agenda. Algo similar podría estar ocurriendo con los temas específicos de pobreza. Por

<sup>18</sup> A pesar de lo reducido del número, Huerta García afirma que existe una tasa similar de aprobación entre el número de propuestas aprobadas con PEG en relación al total de propuestas producidas globalmente por la Cámara y el número de propuestas aprobadas en general y el total de iniciativas existentes.



otra parte, la nula aprobación de iniciativas relacionadas con temas de salud fortalece la evidencia sobre un mayor obstáculo y una menor adhesión hacia temas relacionados con el cuerpo de las mujeres, que han sido largamente defendidos por el movimiento feminista.

La distribución de las iniciativas por partido, apuntala estas inferencias. Las iniciativas clasificadas claramente como de género (barra de puntos blancos) han sido presentadas mayormente por el PRD, seguido por el PRI. La presencia del PAN, en este grupo de iniciativas es notablemente inferior. De hecho la suma de todos las iniciativas presentadas por partidos minoritarios sobrepasan en número a las presentadas por el PAN. También se observa que las iniciativas relacionadas con oportunidades económicas, referidas mayormente a derechos laborales y a las mujeres de zonas agropecuarias, han sido mayormente defendidas en mayor proporción por el PRI. Mientras las de salud, presentan un abrumador impulso por parte de las diputadas del PRD.

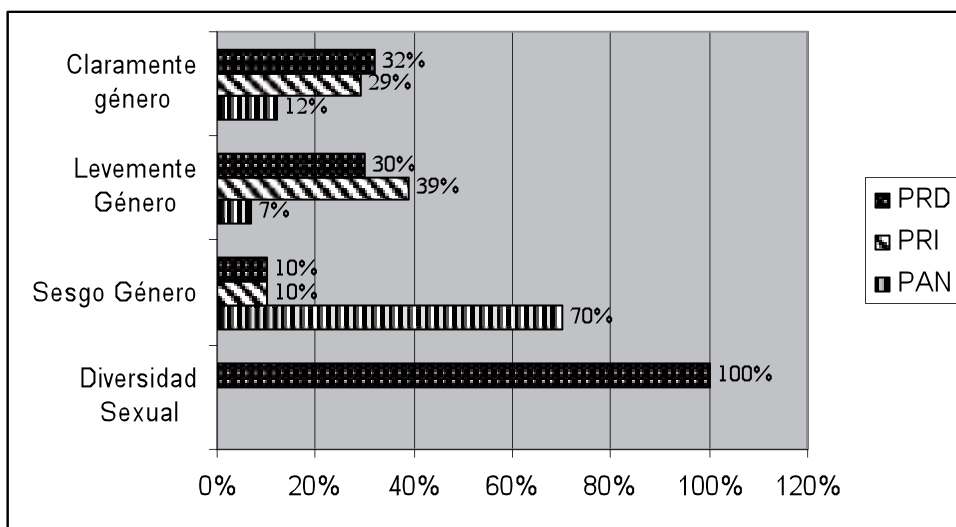
**Cuadro No. 11**  
**Iniciativas por partido y por tipo de tema**

Temas Pro Equidad	PRD	PRI	PAN	Partidos minoritarios	Grupos Parlamentarios	Otros	Totales
1	12	12	2	7	1	4	<b>38</b>
2	9	5	1	1	1	3	<b>20</b>
3	9	16	9	4		5	<b>43</b>
5	1	4	1	3		1	<b>10</b>
6	7	3	1	2	2	1	<b>16</b>
7	11	11	6	5	3	3	<b>39</b>
8	7	1	1	2			<b>11</b>
9	1			2			<b>3</b>
<b>Totales</b>	<b>57</b>	<b>52</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>180</b>

Fuente: Elaboración propia con base en [http://www.diputados.gob.mx/informacion\\_parlamentaria.htm](http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm)

Esta evidencia parece mostrar una cuestión que ha sido resaltada abundantemente por la literatura: los partidos ubicados en el espectro de la izquierda tienden a defender de manera más pronunciada causas de género que aquellos partidos ubicados en el espectro de la derecha. Este argumento se fortalece aún más cuando comparamos entre los grupos de iniciativas tal como las clasificamos aquí, que van desde un contenido claro de género (aunque abordado desde distintos enfoques) hasta un contenido que expresa claramente un sesgo de género, pasando por un grupo de iniciativas que mencionan el contenido de manera leve y algo vaga:

**Cuadro No. 12**  
**Autoría de partido por grupo de iniciativas**



Fuente: Elaboración propia con base en [http://www.diputados.gob.mx/informacion\\_parlamentaria.htm](http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm)

El cuadro muestra que en el grupo definido como claramente de género, el PRD lidera el impulso de iniciativas con un 32%, seguido de cerca por el PRI con un 29% y muy de lejos, por el PAN. Asimismo, llama la atención que en un tema de frontera como el referido a la diversidad sexual, todas las propuestas hayan sido presentadas por parte del PRD. En el otro extremo,

las iniciativas del grupo definido por sus contenidos sesgados en género, el 70% ha sido propuesto por el PAN. En el centro, el grupo de iniciativas denominado “levemente de género” es liderado por el PRI, seguido por el PRD y nuevamente muy de lejos por el PAN.

Por otra parte, si analizamos sólo las iniciativas aprobadas del grupo “claramente de género”, la mayor cantidad corresponde a las propuestas por el PRD, 6 iniciativas), mientras que el PRI logró 3 y el PAN sólo 1. También se reportan 2 iniciativas aprobadas propuestas por diputadas en conjunto por diferentes fracciones parlamentarias y 2 provenientes del Senado (una de ellas es la minuta de la Ley de Igualdad entre hombres y mujeres).

Para sopesar esta evidencia, es importante observar el número de hombres y mujeres que presentan iniciativas en cada grupo. El dato más significativo en este sentido, es que el grupo de iniciativas catalogado como “levemente género” es el que presenta más participación de hombres (39% de las iniciativas fueron presentadas por ellos). En el grupo denominado como “claramente de género”, 22.2% son presentadas por hombres y en el sesgado un 20%. Cabe destacar que en el grupo clasificado como “diversidad sexual”, todas las iniciativas han sido presentadas por hombres.

La evidencia muestra que el número de diputadas (la representación descriptiva) no necesariamente va de la mano con una similar representación sustantiva. Las diputadas del PAN son mayoría entre las mujeres que ocupan un cargo electivo actualmente en la Cámara. También lo fueron en la Legislatura anterior. Sin embargo, los contenidos defendidos mayormente por ellas se ubican predominantemente en iniciativas que sesgan las demandas provenientes históricamente del movimiento de mujeres y feminista.

Lo analizado también indica que la alianza entre las mujeres del PRI y el PRD parece bastante crucial, especialmente cuando se deseen impulsar temas de frontera o controversiales, donde es de esperar que aquellas mujeres ubicadas en la derecha e inclinadas hacia un sesgo de género, se opongan claramente.

Por otra parte, resulta también interesante observar el comportamiento, del grupo de iniciativas catalogadas como “claramente de género”, por Legislatura:

## Cuadro No. 13

### Iniciativas presentadas y aprobadas por Legislatura

Legislaturas finalizadas	Iniciativas presentadas (absolutos)	Iniciativas aprobadas y publicadas (absolutos)	Tasa de aprobación (porcentajes)
LVII 1997-2000	25	1	4.00%
LVIII 2000-2003	42	9	21.43%
LIX 2003-2006	70	4	5.71%

Fuente: Elaboración propia con base en [http://www.diputados.gob.mx/informacion\\_parlamentaria.htm](http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm)

La evidencia muestra que el número de iniciativas presentadas ha ido creciendo de una legislatura a otra. Sin embargo, la tasa de aprobación lograda en la LVIII Legislatura es significativamente mayor. Un trabajo del Centro de Estudios para el Adelanto de la Mujer y la Equidad de Género (CEAMEG) especifica que entre las posibles razones de estas diferencias se encuentran: “el perfil de las diputadas y diputados en cada legislatura, el contexto político prevaleciente, así como a las características de los marcos normativos propuestos, mismos que han ido aumentando en complejidad de una a otra legislatura en el caso de las iniciativas” (García Hernández 2007: 33). Nos dedicaremos en el próximo apartado a abundar sobre los efectos que pueden tener especialmente los supuestos, valores e ideas de las y los actores políticos y las redes que los conectan con otros actores relevantes del escenario político para abundar sobre esta referencia.

### **Obstáculos a la representación sustantiva: ideas y redes**

Las ideas, valores y supuestos son un ingrediente fundamental a la hora de analizar los obstáculos a la representación femenina. En este sentido, resulta especialmente importante indagar sobre la cultura política imperante en las organizaciones partidarias en relación al género. Siguiendo a Aruna Rao resulta fundamental indagar la “estructura profunda” existente en las organizaciones, entendiéndola como la “colección de valores, historia, cultura y

prácticas que performan un incuestionable modo “normal” de trabajar” que inhibe la equidad de género (1999: 2,3). Para estos autores, esta estructura en relación al género en las organizaciones se caracteriza por tres aspectos que obstaculizan la posibilidad de equidad: a) el modelo de la valoración del héroe, b) las diferencias entre las esferas del trabajo y la familia y c) el poder excluyente.

El primero afirma que en aquellas organizaciones en las cuales el tipo ideal de trabajador esté centrado en el “héroe” competitivo, dispuesto a dejar todo de lado por ganar, será más difícil incorporar ideas y valores cercanos a la equidad de género. En segundo lugar, especifican que será sumamente difícil introducir esta perspectiva en aquellas organizaciones en las que no se contemplen las dificultades generadas de una división esquemática de los roles en lo que respecta a las responsabilidades domésticas (tradicionalmente asignadas a las mujeres) versus las productivas (generalmente adjudicadas a los hombres). Finalmente, argumentan que lo mismo sucederá en organizaciones en las que impera una idea y práctica del poder entendida como una ecuación que lleva únicamente a ganar-perder y en las que la autoridad se deriva únicamente de las posiciones que ocupen los individuos (jerarquías).

Nos interesa señalar que estas características suelen prevalecer en los partidos, acentuándose en los niveles locales. En primer lugar, en estas organizaciones la idea de un candidato ganador está asentada en atributos culturalmente asociados a lo masculino. Carisma, fuerza, viveza, frialdad en el cálculo o capacidades de estrategia análogas a la experiencia bélica, son algunos de los supuestos culturalmente asociados a lo masculino que aparecen detrás del miedo a que sean las mujeres las que compitan por candidaturas en distritos con posibilidades de triunfo por mayoría relativa.

Del mismo modo, diversas entrevistas en profundidad a mujeres políticas (ver Cerva Cerna 2008) han mostrado que las exigencias del cuidado de la esfera doméstica superpuestas con la actividad partidaria, son un factor que actúa como obstáculo para las mujeres que quieren seguir una carrera política. En un ejemplo socorrido, diversas entrevistas muestran como estar dispuesta a asistir a reuniones políticas a altas horas de la noche mientras al

mismo tiempo se tienen que llevar adelante responsabilidades de cuidado a la familia y/o a enfermos, resulta una ecuación inviable.

Finalmente, la preeminencia de estructuras jerárquicas quizá sea uno de los aspectos más comentados por la literatura politológica con respecto a los partidos. Ello los afecta especialmente porque en el contexto de estructuras jerárquicas se vuelve difícil que las voces marginales y de base puedan hacerse escuchar. Las prácticas informales de cacicazgo a nivel local y los liderazgos carismáticos contribuyen a cercenar estas posibilidades. Adicionalmente, son los hombres quienes ocupan cargos dirigenciales mientras que las mujeres suelen estar ubicadas ampliamente en la afiliación. Para 1999 un dato de la CEPAL mostraba que las mujeres constituían el 40 a 50% de los afiliados, pero el 20% de las directivas nacionales, en promedio, en América Latina (CEPAL 1999: 75 citado por Cerva Cerna 2008: 16). Sin la superación de estos factores se hace difícil conformar agendas programáticas partidarias que puedan incorporar demandas inusuales para oídos sordos.

En México, la apertura democrática propició que algunas de estos rasgos se movilaran y pusieran en cuestión. Esto nos lleva a mencionar el factor de las redes como vehículo de innovación dentro de los partidos. En ese momento de ventana de oportunidad política las mujeres comenzaron a demandar cambios para la incorporación de cuotas en sus partidos. Simultáneamente las mujeres generaron coaliciones entre partidos y alianzas con organizaciones de la sociedad civil. Así se conformó la Convención Nacional de Mujeres por la Democracia y más tarde la campaña “Ganando espacios”. Muestra del impulso desde las organizaciones de la sociedad civil lo constituyeron las agrupaciones feministas “De la A a la Z” y Diversa. Esta última obtuvo el registro del Instituto Federal Electoral (IFE) y abogó por una agenda feminista.

En este contexto cabe destacar las diferentes conexiones de red que detentan los partidos. Las secciones femeniles del PRD se han conectado con movimientos de mujeres y feministas. Las dirigentes tienen, en muchos casos, contactos importantes con actoras altamente informadas de organizaciones progresistas y de la academia. Sin embargo, otra buena parte de ellas,

asienta su influencia en redes de mujeres de base que no demandan intereses estratégicos ligados al objetivo de superar la desigualdad de género, sino que persiguen intereses prácticos (agua, luz, espacios de venta ambulante, etcétera) (Molineux 1985).<sup>19</sup>

El Sector Femenil del PAN, en cambio, se constituyó al calor del contacto con organizaciones de mujeres católicas. Varios estudios han mostrado la fuerza sumergida y resistente que adquirió la red de mujeres de acción católica en el contexto de los conflictos cristeros (Schell 2007) e incluso han mostrado conexiones de dicha red con la formación del Partido Acción Nacional en 1939 y la oposición de Almazán en 1940 (Boylan, 2006). Siguiendo a Loeza (1999), puede observarse que en 1953 Acción Católica, tenía 348.373 afiliados, de los cuales 286.273 eran mujeres. Para el PAN, la acción política femenina fue más aceptable si llegaba de la mano de los valores y las normas defendidas por el catolicismo, especialmente en relación a la importancia del papel de la mujer en la familia. Actualmente, jóvenes figuras femeninas parecen mixturar esta característica con una amplia red de contactos extraída de trayectorias educativas asociadas a una elite de alto contenido técnico que, muchas veces colinda con el mundo empresarial.

Finalmente, las redes del Sector Femenil priista demuestran una larga historia de conexiones y contactos que performan de manera compleja el sentido de su agenda. Su red es variada en el ámbito territorial. Al mismo tiempo, este sector fue testigo de una época en la que formar parte del PRI implicaba un sentido de lealtad y disciplina partidaria. Tal como mostramos en Zaremberg (2008) la red de contactos de las dirigentes priistas con el mundo académico de las pocas mujeres que concurrían a la UNAM en los años 50 y 60 conformó una amalgama importante de mujeres selectas, que en su mayoría formaron parte de la Confederación Nacional de Organiza-

---

<sup>19</sup> Esta autora realiza una distinción entre intereses prácticos y estratégicos de las mujeres. Argumenta que si bien las necesidades prácticas de las mujeres (alimentación, agua, combustible, cuidado de los hijos, educación, etcétera) tienen que ser satisfechas, éstas no pueden ser un fin en sí mismas. La autora sostiene que movilización de las mujeres debe dirigirse hacia la transformación estratégica de su situación de desigualdad (como la abolición de la división sexual del trabajo, la eliminación de las formas institucionalizadas de discriminación, la disminución de las cargas laborales domésticas, etcétera). Ver Zaremberg (2007) para un análisis de las redes perredistas ligadas a organizaciones de comercio informal lideradas por mujeres en el DF.

ciones Populares (CNOP). En las bases, en cambio, este sector conjuntó a mujeres de colonias populares que demandaban modernización (red de agua, electrificación, etcétera). Ello no impidió que algunas otras pocas provinieran de los otros dos sectores del partido (la Central de Trabajadores de México, CTM, y la Confederación Nacional Campesina, CNC). En los años 70 buena parte de esa dirigencia y militancia comenzó a intentar renovarse. Los 90, durante el gobierno de Salinas, incluyeron experiencias inéditas de intento de reconfiguración de las bases priistas, en los que las mujeres de ámbitos locales fueron un actor clave.<sup>20</sup> Actualmente, las mujeres políticas en el PRI parecen mostrar un énfasis fuerte en la defensa de demandas asociadas a problemas estructurales relacionados con la economía y el funcionamiento del estado como eje rector de un modelo de desarrollo. Es en este contexto que inscriben la agenda partidaria relacionada con el avance de las mujeres y la equidad de género. En concordancia con ello, dos grandes ejes de la capacitación en el Organismo Nacional de las Mujeres Priistas (ONMIPRI) son: Formación y preparación política y Formulación, ejecución y seguimiento de proyectos sociales/productivos (Llanos y Sample 2008: 37)

## **Conclusiones y recomendaciones**

En este trabajo describimos las tendencias generales que asume la representación descriptiva de las mujeres en el nivel legislativo federal y en los estatales y analizamos la sustancia de esta representación indagando en la producción parlamentaria desarrollada desde 1997 a la fecha, en los temas referidos a mujer, género, equidad, igualdad, discriminación de género, familia y diversidad sexual.

Con respecto a la primera tarea podemos concluir, para el nivel federal, que la evolución de la representación descriptiva es creciente, aunque no sin altibajos. En la comparación de la representación en las Legislaturas de los 31 estados y el Distrito Federal pudimos observar, utilizando el modelo de Kanter, que la gran mayoría se encuentra en un nivel sesgado o en uno incli-

---

<sup>20</sup> Tal fue el caso de la experiencia propulsada en relación al Programa Solidaridad.



nado. Esto significa que en buena parte de las Legislaturas las mujeres aún permanecen como pequeña minoría. Ello da idea del desafío que aún resta por impulsar.

Por otra parte, con respecto a la normatividad de género, observamos la presencia de una gran variedad de diseños, con una tendencia de casos que se ubican en el nivel medio y bajo de sofisticación institucional. En otras palabras, permanece el desafío de lograr una armonización de la legislación de cuotas en el país. Entre las normas que mayor impacto parecen ejercer y que más convendría apuntalar, se encuentran: la especificación de mandato para las candidaturas propietarias y de un sistema de distribución de candidaturas en las listas de representación proporcional que asegure lugares para las mujeres en los primeros puestos. Al mismo tiempo, se presenta una importante contradicción entre el principio de elección interna abierta y el de cuotas, que termina debilitando a este último.

Con respecto a nuestro segundo objetivo (representación sustantiva), la evidencia mostró un desempeño relativamente alentador. Dicha conclusión no debe perder de vista, sin embargo, que el porcentaje de iniciativas propuestas con respecto al total es muy bajo y que las iniciativas que presentan contenido de género lo hacen desde diferentes enfoques (igualdad de trato, igualdad de oportunidades y transversalización). En este contexto, las iniciativas que afrontan temas controvertidos (como los de salud sexual y reproductiva) defendidos históricamente por el movimiento feminista, aún representan un porcentaje menor. La preeminencia ha estado puesta en las propuestas para institucionalizar la perspectiva de género en la administración pública, para combatir la violencia contra las mujeres y para evitar discriminación laboral por causas de género. Llama la atención, que este último punto, importante a la hora de las propuestas, desaparezca del porcentaje de iniciativas aprobadas. Ello parece referir a las dificultades para incorporar contenidos de género en discusiones económico-laborales, lo que incluye la ausencia de una visión acabada del problema en torno a las necesidades de conciliación entre el mundo reproductivo y productivo. Ello se estaría conjugando con las propias rigideces para transformar las condiciones de precarización laboral existentes en el mercado de trabajo mexicano.

En cuanto a la distribución de iniciativas por partido, la evidencia fortalece nuestro argumento inicial. Los partidos ubicados a la izquierda (PRD y también Alternativa) muestran un desempeño más extenso en lo que hace a la defensa de intereses de género en la agenda legislativa. El PRD es el único que ha presentado iniciativas referidas a diversidad sexual, aunque todas ellas fueron presentadas por hombres. En el otro extremo, el PAN muestra una fuerte ubicación en las propuestas que presentan un sesgo de género. El PRI, por su parte, muestra un desempeño mayor en el grupo de iniciativas catalogadas como levemente de género. Allí también predomina la presencia de propuestas suscriptas por hombres, en comparación con su actuación en el resto de los grupos construidos en nuestra clasificación. Esta evidencia parece mostrar que los hombres no se muestran propensos ni a apoyar iniciativas claramente sesgadas al género, ni en el otro extremo, claramente pro-género. Su mayor apoyo se ubica entonces en un tramo intermedio de iniciativas leves, incluso ambiguas o que mencionan a las mujeres y al género de una manera superficial.

Finalmente, exploramos cómo los supuestos imperantes en la cultura organizacional y cómo la modalidad de redes imperante en cada partido, pueden generar diferentes impactos a nivel de las agendas programáticas partidarias. Analizamos las dificultades relacionadas con el modelo ideal de político, con la falta de conciliación entre la esfera del cuidado doméstico y la carrera política de las mujeres y comentamos los obstáculos derivados de liderazgos jerárquicos. Adicionalmente, recorrimos los sustratos históricos que conforman diferentes tipos de redes en los tres partidos principales del sistema político mexicano.

Con base en estos recorridos y conclusiones, nuestras recomendaciones son:

### Cuadro No. 14 Recomendaciones por tipo de representación

Tipo de representación	Recomendaciones
Representación descriptiva	<p>Reforzar las especificaciones referidas a mandato para candidaturas propietarias y para el lugar en las listas de representación proporcional, en las normatividades estatales que no las incluyen.</p> <p>Armonizar las leyes de cuotas entre los estados para lograr un avance uniforme de la representación femenina en el país</p> <p>Especificar, en los reglamentos partidarios, normas que etiqueten recursos para apoyar pre-campañas llevadas a cabo por mujeres</p> <p>Reforzar tareas de capacitación y sensibilización que trabaje sobre estereotipos de género dentro de los partidos, especialmente aquellos estereotipos que actúan como obstáculo a la hora de competir por las candidaturas propietarias incluidas en el principio de mayoría relativa</p> <p>Reforzar reglas internas en los partidos que promuevan una conciliación entre la vida doméstico/familiar y la carrera política de las mujeres.</p> <p>capacitar para el cambio de prácticas y supuestos que impiden esta conciliación</p>
Representación sustantiva	<p>Fortalecer alianzas con actoras parlamentarias cercanas a las posiciones claramente asociadas a contenidos de género</p> <p>Impulsar la capacitación sobre contenidos de género dentro de las estructuras partidarias para privilegiar iniciativas que apunten a la resolución de causas estructurales de desigualdad de género desde una perspectiva transversal</p> <p>No descuidar las alianzas con actoras progresistas de la sociedad civil que defienden intereses estratégicos de las mujeres</p>

La puesta en marcha de estas recomendaciones dependerá, sin duda, de la profundización del marco democrático en que se encuentra el país y del avance de transformaciones culturales de larga data. Mientras tanto, conviene ahondar en medidas que mejoren al máximo el diseño institucional, la capacitación y el trabajo sobre supuestos e ideas arraigados, así como fortalecer, redes abiertas a actores y organizaciones progresistas de la sociedad civil.

## Fuentes consultadas

- Archenti Nélide y María Inés Tula, *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Argentina, Editorial Heliasta, 2008.
- Boylan, Kristina A. "Gendering the Faithland. Altering the Nation. Mexican Catholic Women's Activism 1917-1940", en Jocelyn Olcott, Mary Kay Vaughan y Gabriela Cano, editoras, *Sex in Revolution. Gender, Politics, and Power in Modern Mexico*, Reino Unido, Duke University Press, 2006.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), "Sistema de indicadores de género. Participación política", [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/05\\_centro\\_de\\_estudios\\_para\\_el\\_adelanto\\_de\\_las\\_mujeres\\_y\\_la\\_equidad\\_de\\_genero](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero)
- Cerva Cerna, Daniela, "México. Los partidos políticos frente a la equidad de género" en Beatriz Llanos y Kristen Sample, coordinadoras, *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Suecia, IDEA, 2008.
- *Análisis Sociopolítico de los Procesos de Institucionalización de la Perspectiva de Género en el Estado: Avances y Retrocesos en el Contexto de Transformación del Sistema Político Mexicano*, tesis para optar al título de doctora en Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 2006.
- Cervantes Celia, María Candelaria Ochoa, Lourdes Pacheco, Blanca Olivia Peña, Elena Susana Pont y María del Rosario Varela, *La cuota de género en México y su impacto en los Congresos Estatales. Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Guerrero y Nayarit*, México, Universidad Autónoma de Nayarit, 2006.
- Dahlerup, Drude, "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava", en *Debate feminista*, septiembre. Disponible en su versión en inglés como "From a small to a large minority: women in scandinavian politics", *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 4, pp: 275-298, 1993 [1986].
- D'chumacero, Rosalía, *Perfil y Pensamiento de la Mujer Mexicana*, Bajo los auspicios de la Asociación de Escritoras y Periodistas Mexicanas, México, edición de la autora, 1962.
- Duverger, Maurice. *La Participation des Femmes à la Vie Politique*, Francia, UNESCO, 1955.
- Einsenstein Hester, *Inside Agitators. Australian Femocrats & the State*, E. U., Temple, 1996.
- García Hernández, Magdalena, coordinadora, *El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados*, Colección Género y Derecho, Tomo I, México, CEAMEG, 2007.
- Huerta García, Magdalena y Eric Magar Meurs, coordinadores, *Mujeres Legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, INMUJERES-CONACYT-ITAM y Fundación Friedrich Ebert, 2006.
- Kanter, Rosabeth Moss, *Men and Women of the Corporation*, E. U., Books, 1977.

- Kingdom, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, E. U., Harper Collins, 1995.
- Llanos, Beatriz y Kristen Sample, coordinadoras, *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Suecia, IDEA, 2008.
- Loeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994 Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Martínez, Alicia Inés, *De invitadas a protagonistas. La integración de las mujeres a la política en el México moderno (estudio de caso)*, tesis para optar al grado de doctor en Ciencias Sociales, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001.
- , *Mujeres Latinoamericanas en Cifras. Los derechos de la mujer en México. Informe Legislación México*, mimeo, México, FLACSO, 1998.
- Molineux, Maxime, "Mobilization without emancipation? Women Interests, the State, and Revolution in Nicaragua", *Feminist Studies*, núm. 11, vol. 2, 1985.
- Norris, Pippa, "Legislative Recruitment", en Lawrence Leduc, Richard Niemi y Pippa Norris, compiladores, *Comparing Democracies, Elections and voting in Global Perspective*, Reino Unido, Sage Publication, 1996.
- "Womens Power at the Ballot Box", en International Institute for Democracy and Electoral Assistance–International IDEA, *Voter Turnout since 1945*, Suecia, International IDEA, 1997.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1995.
- North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1990.
- Peña Molina, Blanca Olivia, *¿Igualdad o diferencia? Derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México, Plaza y Valdés, 2003.
- Pitkin, Ana, *The Concept of Representation*, Berkley, University of California Press, 1971.
- Rao Aruna, Stuart Rieky y Kelleher David, *Gender at work. Organizational Change for Equality*, Connecticut, Kumarian Press, 1999.
- Razavi Shara. "Políticas públicas y perspectiva de género: políticas laborales y género, balance en el contexto mundial", en Zarembeg Gisela (coord.) *Políticas sociales y género. Los problemas sociales y metodológicos*, México, FLACSO, 2008.
- *Missionaries and Mandarins: Feminists and Development Organizations*, (with Carol Miller), Reino Unido, ITU Press, 1998.
- Reynoso, Diego y D'angelo, Natalia, "Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegidas?", documento presentado al XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, noviembre 18 y 19, 2004.
- Rule, Wilma. "Electoral Systems, Contextual Factors, And Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies", *Western Political Quarterly*, núm., 40, vol. 3, 1987.

Staudt, Kathleen, “Women in politics in global perspective” en Victoria Rodríguez, (ed.), *Women’s Participation in Mexican Political Life*, Westview Press, 1998.

Zaremborg, Gisela, *Mujeres, votos y asistencia social en el México priista y la Argentina peronista*, México, FLACSO, 2008.

----- “¿Corporativismo informal femenino? Estrategias y redes de protección social protagonizadas por mujeres en el comercio informal en la ciudad de México”, documento presentado en el congreso de la Latin American Studies Association, Montreal, Canada, septiembre 5-8, 2007.

## Anexo

### Distribución de Diputados y Diputadas Federales por Legislatura 1952 - 2008

Legislatura	Periodo	Absolutos			%	
		Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
XLII	1952 a 1955	162	161	1	99,4	0,6
XLIII	1955 a 1958	160	156	4	97,5	2,5
XLIV	1958 a 1961	162	154	8	95,1	4,9
XLV	1961 a 1964	185	176	9	95,1	4,9
XLVI	1964 a 1967	210	197	13	93,8	6,2
XLVII	1967 a 1970	210	198	12	94,3	5,7
XLVIII	1970 a 1973	197	184	13	93,4	6,6
XLIX	1973 a 1976	231	212	19	91,8	8,2
L	1976 a 1979	236	215	21	91,1	8,9
LI	1979 a 1982	400	368	32	92,0	8,0
LII	1982 a 1985	400	358	42	89,5	10,5
LIII	1985 a 1988	400	358	42	89,5	10,5
LIV	1988 a 1991	500	442	58	88,4	11,6
LV	1991 a 1994	499	455	44	91,2	8,8
LVI	1994 a 1997	496	424	72	85,5	14,5
LVII	1997 a 2000	500	413	87	82,6	17,4
LVIII	2000 a 2003	500	416	84	83,2	16,8
LIX	2003 a 2006	498	374	124	75,1	24,9
LX	2006 a 2008	500	384	116	76,8	23,2

**Nota:** La LX Legislatura comprende el periodo 2006 a 2009, aunque los datos están actualizados a diciembre de 2008.

**Fuente:** CEAMEG 2008

## Ubicación en el Modelo Kanter y del nivel de sofisticación de la norma de género por estado

Estados	Ubicación en modelo Kanter	Nivel de sofisticación de la norma
Aguascalientes	Inclinado	Bajo
Baja California	Sesgado	Nulo
Baja California Sur	Inclinado	Medio
Campeche	Muy inclinado	Alto
Chiapas	Sesgado	Alto
Chihuahua	Inclinado	Alto
Coahuila	Sesgado	Muy alto
Colima	Inclinado	Medio
DF	Inclinado	Muy alto
Durango	Sesgado	Medio
Guanajuato	Sesgado	Bajo
Guerrero	Inclinado	Medio
Hidalgo	Inclinado	Alto
Jalisco	Muy sesgado	Bajo
México	Sesgado	Muy bajo
Michoacán	Sesgado	Muy bajo
Morelos	Sesgado	Muy alto
Nayarit	Muy sesgado	Nulo
Nuevo León	Sesgado	Nulo
Oaxaca	Inclinado	Medio
Puebla	Muy inclinado	Bajo
Querétaro	Sesgado	Bajo
Quintana Roo	Inclinado	Muy bajo
San Luis Potosí	Inclinado	Muy alto
Sinaloa	Sesgado	Medio
Sonora	Inclinado	Bajo
Tabasco	Sesgado	Muy bajo
Tamaulipas	Inclinado	Alto
Tlaxcala	Sesgado	Medio
Veracruz	Sesgado	Medio
Yucatán	Muy inclinado	Medio
Zacatecas	Sesgado	Alto

Fuente: elaboración propia con base en páginas de los congresos de los estados y códigos electorales.

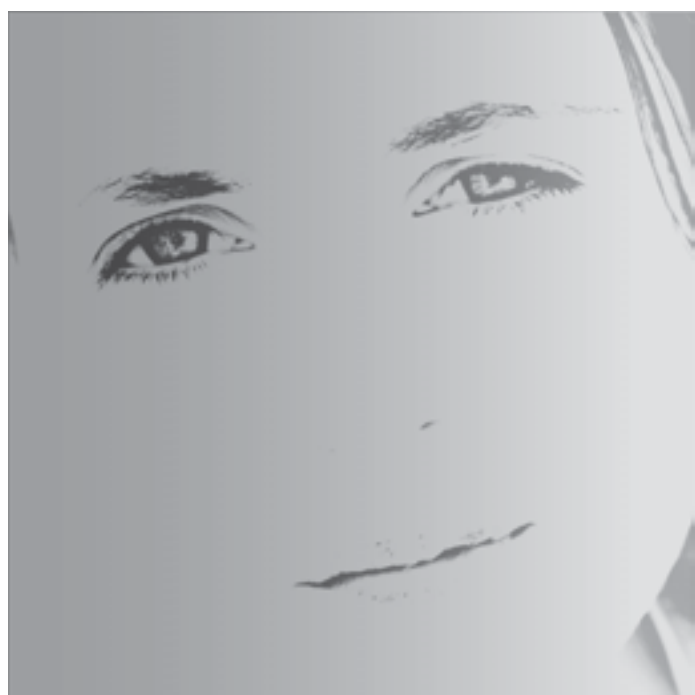
## Legislación de cuotas de género

Año	Comentario
1993	Se modifica la fracción 3 del artículo 175 del COPIFE, quedando establecido que: “Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”.
1996	Se aprueba la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del COPIFE que señala: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres”.
2002	<p>Art. 175-A “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género”.</p> <p>Art. 175-B “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 lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político”.</p> <p>Art. 175-C Integra lo que sigue:</p> <p>1.- Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE 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.</p> <p>2.- Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.</p> <p>3.- Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.</p>
2008	<p>Art. 218 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.</p> <p>Art. 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.</p> <p>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.</p> <p>Art. 220 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

**Fuente:** para 1993 a 2002, Reynoso y D'angelo; para 2008, elaboración propia con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 2008.







Mujeres  
en defensa de sus derechos  
político-electorales.  
Un atisbo del Derecho Electoral  
“en acción”



# MUJERES EN DEFENSA DE SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. UN ATISBO DEL DERECHO ELECTORAL “EN ACCIÓN”

*Dulce Alejandra Camacho Ortiz*<sup>1</sup>

## **Presentación**

Una distinción elemental en la sociología jurídica, desarrollada por uno de los primeros realistas del Derecho, Roscoe Pound (1910), diferencia entre el “Derecho en los libros (*“law on the books”*)” y el “Derecho en acción (*“law in action”*)”. Tal dicotomía da cuenta del hecho de que el Derecho legislado muchas veces difiere del Derecho tal como es implementado (*law in action*). En una versión menos extrema, ese punto de vista ilustra que difícilmente se puede obtener una buena “radiografía” del fenómeno jurídico si no atendemos la versión que de éste ofrece la acción de los jueces. Lejos del ideal de Montesquieu —*“[L]os jueces de la nación no son... más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar la fuerza ni el rigor de las leyes”*—, hoy tomamos conciencia de la labor modeladora del Derecho, potencializadora de los derechos, que pueden acometer los Tribunales. Partiendo de esta idea, llevar a cabo el estudio de las resoluciones judiciales puede ofrecernos una nueva luz bajo la cual comprender el fenómeno jurídico: las soluciones diversas que éste ofrece a distintos problemas y conflictos; vislumbrar algunas de sus deficiencias; y, por supuesto, acercarnos mejor a la comprensión de los derechos y deberes que éste ayuda a construir.

El objetivo de este trabajo es emprender, si bien someramente y de manera más bien cuantitativa, la empresa de elaborar un diagnóstico que dé cuenta

---

<sup>1</sup> Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM y asesora en el Instituto Electoral del Distrito Federal. Agradezco los comentarios y sugerencias hechos por Marta Lamas y Daniela Cerva a una versión preliminar de este trabajo. Igualmente agradezco a Karina Ansolabehere por sus cuidadosos y pertinentes comentarios respecto a la necesidad de clarificar el aspecto metodológico y la presentación general de los datos en este trabajo. Los defectos remanentes son, evidentemente, mi exclusiva responsabilidad.

del grado de aproximación y éxito que tienen las mujeres al acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para reclamar sus derechos político-electorales. Pretendo cuantificar qué derechos se reclaman, cuáles reclamos prosperan y cuáles no y, en última instancia, hacer una prospectiva del asunto. En este propósito subyace una preocupación, más o menos generalizada, respecto de que las mujeres de nuestro país acuden en contadas ocasiones a la defensa de sus derechos ante las instancias jurisdiccionales. Por lo que respecta a la defensa de los derechos político-electorales la hipótesis no es distinta. El tema se ubica, pues, dentro del universo de lo que suele llamarse Derecho “*en acción*”, referido en el caso concreto al Derecho electoral. El intento se hace desde la perspectiva que plantea el feminismo.<sup>2</sup> La relación del feminismo con el Derecho ha sido históricamente dual: crítica e instrumental. Crítica respecto al carácter patriarcal del Derecho; instrumental en tanto éste, pese a los defectos que pueden ser evidenciados desde la crítica, se yergue como un medio para la consecución de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. En las siguientes líneas intentaré exponer parte de ese carácter dual de la relación entre feminismo y Derecho respecto a la protección de los derechos político-electorales de las ciudadanas. Como he dicho, mi pretensión es dar cuenta del uso instrumental que las mujeres han hecho del medio ofrecido por el sistema jurídico mexicano para la protección de sus derechos político-electorales, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), especialmente cuando éstas hacen valer argumentos estrictamente relacionados con su condición de mujeres. Se trata pues, de ofrecer un panorama —predominantemente descriptivo— de cómo se manifiesta, en la acción resolutoria del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Derecho electoral en los casos promovidos por mujeres, haciendo especial énfasis en aquellos casos en los que éstas aducen alguna razón vinculada con su sexo.

---

<sup>2</sup> Entiendo por feminista —pese a los no pocos problemas que implica tratar de establecer las reglas que determinan el uso de este término—, el “conjunto de personas, acciones y teorías que asumen un compromiso político con la idea que dentro de las sociedades contemporáneas las mujeres son las perdedoras en el juego social, o lo que es lo mismo, al compromiso con la idea de que nuestras sociedades son patriarcales, es decir, aquellas en las que existe una supremacía de lo masculino” (Jaramillo:33).

Las preguntas que me parecen relevantes, y que perfilan el problema que se pretende abordar, son: ¿qué uso han hecho las mujeres del JDC? ¿Cuál ha sido el sentido de las resoluciones recaídas en dichos asuntos? ¿En cuántos se ha invocado, por parte de las actoras, algún hecho o razón justificativa de su pretensión relacionados directamente con su condición de mujeres? ¿Cuántos asuntos han sido promovidos con relación a la aplicación de algún sistema de cuotas en nuestro país? ¿En cuántos de éstos ha existido un pronunciamiento del Tribunal al respecto? ¿Qué ideas podríamos válidamente inferir de estos datos respecto a la protección de los derechos político-electorales de las mujeres en México?

Dicho de otro modo, el carácter del trabajo es, en gran medida, descriptivo; la estrategia metodológica se traducirá en un análisis basado en la estadística y el problema a resolver consiste en realizar el diagnóstico anunciado. De este modo, se dará cuenta de cuántos asuntos han sido promovidos por mujeres, qué derechos alegan en dichos asuntos como presuntamente violados, quiénes son las autoridades que aparecen como responsables, cuáles han sido las resoluciones recaídas a dichos asuntos y, por último, cuáles han sido las resoluciones recaídas a dichos asuntos. En un apartado distinto se procederá a este mismo análisis respecto de aquellos asuntos en los que las actoras han aludido, como parte de sus agravios, a algún hecho o argumento relacionado directamente con su condición de mujeres; revisaremos, por último, en cuántos de éstos existe un pronunciamiento del Tribunal al respecto.

La construcción de la ciudadanía, en su versión liberal —de estatus al cuál se liga el goce exclusivo de cierto tipo de derechos— procede de un largo proceso en el que la lucha de las mujeres por acceder a tal estatus ha sido fundamental en el perfil democrático (inclusivo) con el que tal categoría hoy se ostenta. La lucha de las mujeres por la ciudadanía constituyó el primer y fundamental objetivo del movimiento feminista. Sus logros están a la vista: el voto femenino cumple 139 años desde su primer reconocimiento en el territorio de Wyoming; en México el derecho al voto (activo y pasivo) cumplió este año su aniversario 55. Pero la distancia entre la posibilidad de elegir y la de resultar electa es aún considerable. En los cuerpos legislativos locales las mujeres ocupan el 20% de las diputaciones; en el Congreso, por otro

lado, representan el 24% de las diputaciones y el 23.43% de las senadurías. En los cargos ejecutivos la situación no es más alentadora: sólo una mujer gobernadora. De 2,429 presidentes municipales, sólo el 3.5% son mujeres y sólo el 29.8% de las regidurías y el 12.1% de las sindicaturas están a cargo de mujeres (México, 2006: 51).<sup>3</sup> Si consideramos que el padrón electoral está constituido por un 51.77% de mujeres (IFE, 2008), el porcentaje de éstas en cargos de elección popular no es de ninguna manera proporcional al que representan de la población total: la subrepresentación del sexo femenino en cargos de elección popular sigue siendo un reto a la representatividad democrática. El problema ha sido subrayado constantemente en las recomendaciones hechas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a México; la solución a este problema requiere, evidentemente, de una acción de parte de la sociedad y el Estado en su conjunto. Parte de las acciones encaminadas a la resolución del problema, ciertamente no la única, es revisar cómo acceden las mujeres a los procedimientos que el sistema jurídico ofrece para la protección de sus derechos ciudadanos. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, comprometido con lo que a él toca respecto a la protección de los derechos de las mujeres, asumiendo un compromiso real con la consecución de la igualdad entre sexos, se ha abocado, a través de la promoción de diversos estudios, a realizar un diagnóstico y análisis sobre el ejercicio y protección de los derechos político-electorales de las mujeres en nuestro país. Este trabajo constituye un primer acercamiento, mayoritariamente descriptivo, al cómo, para qué y con qué resultados las mujeres han acudido a la protección jurisdiccional de tales derechos mediante el instrumento que el orden jurídico pone a su disposición, el JDC.

## **Precisiones metodológicas**

El trabajo ha sido realizado a partir de la estadística diferenciada por sexo y de la base de datos elaborada por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial Tribunal, así como a partir del análisis de las sentencias pro-

---

<sup>3</sup> Datos al 2005.



nunciadas por éste en los JDC promovidos ante esta instancia por mujeres desde 1996 al 15 de octubre de 2008. La metodología consistió en primer lugar en la realización de una matriz de datos con todos los asuntos promovidos por mujeres ante el Tribunal en ese plazo, de acuerdo, básicamente, con lo consignado en la estadística mencionada.<sup>4</sup> En dicha matriz se consignó: 1) número de expediente; 2) nombre de la(s) actora(s); 3) la(s) autoridad(es) responsable(s) (autoridades jurisdiccionales en materia electoral; autoridades administrativas electorales o partidos políticos); 4) el acto o resolución impugnada; 5) el o los derechos político-electorales que alegaron las actoras como presuntamente violado (los que se buscaron especificar lo más posible, dando lugar a la subclasificación que se expone en los siguientes párrafos); 6) el magistrado ponente de la resolución; 7) el sentido de la resolución recaída a dichos asuntos; y 8) si el asunto alegaba o no cuestiones “de género”.

La mayoría de esta información constaba ya en la base de datos del Tribunal, así que nos enfocamos básicamente a elaborar la correspondiente a los números 5) y 8) a partir de una técnica de análisis de contenido y posterior clasificación en las diversas categorías que se describen un poco más adelante. Ahora bien, como revisaremos, la resolución más común dictada por el Tribunal en asuntos promovidos por mujeres es el desechamiento. Considerando que dar cuenta de las causas más comunes que motivan dicha resolución podría resultar relevante a efectos de este estudio, procedimos a revisar las sentencias que resolvían en ese sentido, identificando la causa principal de desechamiento que hizo valer el Tribunal y abriendo una subclasificación al punto 7) arriba mencionado.

---

<sup>4</sup> La matriz que elaboramos se atuvo, por lo general, a lo consignado por la base de datos elaborada por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística del Tribunal (a quien agradezco mucho la ayuda proporcionada para la elaboración de este documento). Se elaboraron, no obstante, algunas correcciones. Se agregaron algunos asuntos no contemplados en dicha estadística cuando se advirtió, a partir de la revisión de las sentencias, que éstos habían sido erróneamente clasificados como promovidos por hombres, y a la inversa, se eliminaron algunos otros cuando era posible determinar que no habían sido promovidos por mujeres. El criterio empleado por el Tribunal para determinar los asuntos promovidos por mujeres fue el nombre de la promovente. Ahora bien, en los casos en que éste era ambiguo respecto al sexo de quien promovía (y dicha ambigüedad no pudo ser eliminada de las revisiones que hicimos a las sentencias) se tomó como si se tratase de una mujer. Dichos casos constituyen, en los asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior, aproximadamente el 1.9 % del total de asuntos que han sido considerados.

Así, una de las labores principales consistió en clasificar los asuntos promovidos por mujeres ante el Tribunal en atención al derecho que se alegaba en ellos como presuntamente violado a fin de dar cuenta, de la forma más específica posible, de las causas que han motivado más frecuentemente la presentación del JDC por mujeres ante el Tribunal Electoral. En este rubro se estuvo a la clasificación de derechos cuya presunta violación determina la procedencia del JDC —contenida en la fracción V del artículo 99 constitucional—: derecho a votar, ser votada, de asociación (en lato sensu) y de asociación en su vertiente de afiliación. Se creó la categoría de “otros” a fin de agrupar aquellos asuntos en que se esgrimieron presuntas violaciones a derechos distintos a los consignados en el citado precepto constitucional. (En este apartado se clasificó, entre otros, aquellos promovidos por presuntas violaciones al derecho de las actoras para participar como observadoras electorales y las presuntas violaciones del derecho de las actoras para formar parte en los órganos electorales locales).

A fin de clasificar los asuntos de acuerdo con el derecho alegado como presuntamente violado se procedió a revisar cada una de las sentencias y se determinó éste siguiendo los siguientes criterios:

- a) En primer lugar, se estuvo a la especificación hecha al respecto por el propio Tribunal, generalmente, al final del considerando primero de las sentencias.
- b) En los casos en que tal especificación no existía, se revisó el cuerpo de la sentencia, buscando determinarlo a partir del acto impugnado, del carácter con que se ostentaron las promoventes, y/o de los agravios esgrimidos por las actoras y que fueron recogidos en la sentencia.
- c) Se buscó en todo caso determinar cuál era la pretensión fundamental que animaba a las actoras en la promoción del JDC (con independencia de que la resolución hubiese encontrado que éstas carecían de interés jurídico o de legitimación en la causa). Se revisaron con cierto detenimiento las diversas resoluciones a fin de determinar dicha pretensión y conforme a ésta clasificar el asunto. Así, por ejemplo, si el

acto impugnado era la falta de resolución a un recurso intrapartidista motivado de un proceso de selección interna a través del cuál se impugnaba un acto relacionado con el acceso de la promotora a alguna candidatura, éste fue clasificado como alegando, en el fondo, una violación a su derecho a ser votada.

- d) Se distinguió, en primer término, el número de asuntos en los cuales se adujeron presuntas violaciones al derecho de votar y ser votadas en relación con las elecciones llevadas a cabo mediante el sistema de usos y costumbres.
- e) Las presuntas violaciones al derecho a votar comprenden: aquéllos actos relacionados con la falta de obtención de la credencial para votar —habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes—; la exclusión indebida de la lista nominal de electores que correspondería a la actora en razón de su domicilio;<sup>5</sup> y aquellos asuntos en los que, sin caer en los supuestos mencionados, se alegó alguna presunta violación al derecho de voto activo de las ciudadanas.
- f) Las presuntas violaciones al derecho a ser votada fueron clasificadas a su vez en dos categorías: acceso al cargo y acceso a la contienda electoral.<sup>6</sup> La primera comprende todos aquellos actos, realizados con posterioridad a la jornada electoral en que la actora participó como candidata, por los que ésta consideró se le privaba indebidamente de un presunto derecho a asumir un cargo de representación popular (revocación de constancia de mayoría, indebida exclusión en la lista de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, indebida validación de elecciones, etcétera). La segunda se refiere a diversos actos, previos a la contienda electoral, que derivaron —según consideraron las precandidatas— en una violación a su derecho a ser postuladas como candidatas a cargos de elección (indebida

<sup>5</sup> Artículo 80 de la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

<sup>6</sup> La clasificación propuesta tiene como referencia el criterio que se encuentra recogido en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 27/2002 consultable en la “Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005”, volumen “Jurisprudencia”, a fojas noventa y seis a noventa y siete y de la cual cito un fragmento: “DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.—[...] Este derecho a ser votado no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó...”

exclusión —o ubicación— de la lista de candidatos por el principio de representación proporcional; negativa de registro como candidatas a cargos de elección por el principio de mayoría relativa, etcétera). En ambos casos, cuando fue posible, se identificó el cargo o la candidatura respecto de la cual alegaban las actoras tener algún derecho.

- g) Las presuntas violaciones al derecho de afiliación comprenden, por su parte, todos aquellos actos que presuntamente trasgredían el derecho de las actoras a afiliarse libremente a algún partido político, o bien —según expresaron las promoventes— algún derecho derivado de su militancia a alguno al que ya pertenecían. En este último grupo se distinguieron a su vez —de acuerdo con el derecho de afiliación presuntamente violado, o bien, de acuerdo con el acto impugnado—, tres categorías: a) presuntas violaciones al derecho a desempeñar un cargo de representación o dirigencia partidista; b) actos sancionatorios; y c) otros actos, cajón de sastre en el que se incluyeron el resto de los actos y resoluciones respecto de los cuales —sin encuadrar en las primeras dos categorías— consideraban las promoventes que se violentaban sus derechos de afiliación (violaciones a otros derechos implícitos en el de afiliación, tales como el de libertad de expresión o de información; indebida cancelación de alguna convocatoria; modificaciones supuestamente indebidas de la normatividad estatutaria; la celebración de algún convenio de coalición, etcétera).
- h) En las presuntas violaciones al derecho de asociación (lato sensu) fueron incluidos, de acuerdo con el primer párrafo, inciso e), del artículo 82 de la LGSMIME, aquellos asuntos en los que las actoras, habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en asuntos políticos conforme a las leyes aplicables, consideraron que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política. En este rubro fueron también agrupados aquellos asuntos en los que, sin constituir en puridad una violación al derecho de asociación en los términos de la disposición normativa aludida, el Tribunal procedió a clasificarlas de este modo.

La segunda parte de nuestra labor se refiere a dar cuenta de los asuntos promovidos por mujeres ante el Tribunal relacionados estrechamente con la condición de mujeres de las actoras. Hemos clasificado como asuntos “de género” aquellos en los que, dentro de la cadena argumentativa de las actoras, fue posible identificar alguno de los siguientes supuestos: A) una circunstancia de hecho relacionada con la aplicación de alguno de los sistemas de cuotas y/o la apelación a algún principio o regla que rigen dichos sistemas como parte de los fundamentos de derecho hechos valer por las promoventes; y B) en aquellos casos en los que, sin que existiera una relación del asunto con algún sistema de cuotas, la actora denunciaba una circunstancia discriminatoria por razón de su sexo, o bien, apelaba a alguna regla o principio referido a la igualdad entre sexos. De este cúmulo de asuntos se distinguió a su vez aquellos en los que el Tribunal hizo algún pronunciamiento al respecto. De ello se dará cuenta en el apartado cuarto de este trabajo.

En la medida en que fueron revisadas sentencias, y no demandas, conviene resaltar que en todos aquellos casos en los cuales el tribunal declaró improcedente realizar un análisis de fondo en el asunto, por lo general, no se tuvo acceso a los agravios formulados por la actora; en consecuencia, fue imposible determinar cuántos de éstos pudieran ser catalogados como de “género”.

El cuadro que se presenta a continuación busca sintetizar las diferentes categorías y criterios empleados para la clasificación de los JDC promovidos por mujeres ante el Tribunal:

### **Cuadro 1**

#### **Clasificación de los asuntos de acuerdo al derecho alegado como presuntamente violado**

<b>Variable</b>	<b>Contenido</b>	<b>Descripción</b>
Presuntas violaciones al derecho a votar y ser votada relacionadas con el sistema de usos y costumbres.	Asuntos referidos a los sistemas electorales de autogobierno en las diversas comunidades indígenas.	Asuntos así catalogados por la Sala Superior, promovidos en litisconsorcio y relacionados con el sistema de usos y costumbres en los que no se especifica si las presuntas violaciones son al derecho de voto activo o pasivo de las ciudadanas.

Variable	Contenido	Descripción
Presuntas violaciones al derecho de voto	Asuntos relacionados con la no obtención de la credencial para votar.	Cuando habiendo cumplido los requisitos y trámites correspondientes, no se hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral de la materia. (Art. 80 LGSMIME, párrafo 1, inciso a)
	Asuntos originados por lo que las actoras consideraron una indebida exclusión de la lista nominal de electores correspondiente a sus domicilios.	Cuando habiendo obtenido oportunamente tal documento, no aparezca el nombre de la ciudadana incluido en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio o sea indebidamente excluida de ella. (Art. 80 LGSMIME, párrafo 1, inciso b) y c).
	Otros.	Asuntos en los que las actoras especifican como derecho presuntamente violado su derecho de voto activo conforme a supuestos de hecho distintos a los especificados en el artículo 80, párrafo 1 de la LGSMIME (vgr. Se impugna la negativa a abrir paquetes electorales, la declaratoria de invalidez de casillas en las cuales las actoras emitieron su voto, etcétera.)
Presunta violación al derecho a ser votada	Acceso al cargo.	Aquellos asuntos en los que: a) La actora acude al proceso en calidad de candidata a un cargo de elección popular. b) El JDC se presenta con posterioridad a la celebración del proceso electoral en el que la actora participó como candidata. c) Se alega un presunto derecho a ser declarada electa en dicho proceso, o bien, a tomar posesión del cargo para el cual fue ya declarada electa.
	Acceso a la contienda.	Aquellos asuntos en los que: a) La actora acude al proceso en calidad de precandidata, o aspirante a precandidata a un cargo de elección popular. b) El JDC se presenta con la finalidad de poder acceder a una candidatura a un cargo de elección popular en un proceso electoral próximo a celebrarse.
Presunta violación al derecho de asociación en su vertiente de afiliación a algún partido político.	Afiliación libre a un partido político.	Asuntos relacionados, generalmente, con la negativa de registro de la actora como afiliada.
	Desempeñar un cargo de elección o representación partidista.	En los casos en que la actora aduce: a) Haber participado en un proceso interno de selección de dirigentes o representantes partidistas y, como resultado de ello, alega un supuesto derecho a ser declarada electa a dicho cargo; o b) la actora ha sido ya declarada electa y/o ejerce un cargo respecto a cuyo desempeño alega haber sido indebidamente impedida.

Variable	Contenido	Descripción
	Actos sancionatorios	Cuando la actora impugna un acto por el cual se le ha impuesto la privación de un derecho o un bien del que se dice titular como militante de un partido político.
	Otros.	Cuando se impugna cualquier otro acto, diverso de los anteriores, en que la actora considera se ha violentado la normatividad interna del partido en que milita, o de la legislación electoral en general en perjuicio de sus derechos como militante.
Presunta violación al derecho de asociación (lato sensu).	Asuntos relacionados con una negativa de registro como partido político o agrupación política.	Cuando habiéndose la actora asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, considera que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política. (Art. 80 LGSMIME, párrafo 1, inciso e)).
	Otros.	Cuando, sin encuadrarse en el supuesto establecido por el inciso e), párrafo 1, del artículo 80 de la LGSMIME, el Tribunal procedió a calificar dichos asuntos como presuntas violaciones al derecho de asociación, lato sensu.
Otros.	Derechos político-electorales diversos a los descritos arriba.	Cuando el derecho que se alega como presuntamente violado no encuadra específicamente en ninguno de los mencionados ni fueron clasificados por el Tribunal dentro de alguno de ellos.
Asuntos “de género”	Asuntos relacionados con el sistema de cuotas	La actora adujo una circunstancia de hecho relacionada con la aplicación de algún sistema de cuotas y/o la aplicación de algún principio o regla relacionada con dichos sistemas.
	Asuntos relacionados con el sistema de cuotas en los que el Tribunal hizo algún pronunciamiento al respecto.	Cuando es posible encontrar, dentro de las consideraciones hechas en la sentencia por el Tribunal, alguna razón —dentro de la cadena argumentativa hecha para justificar el fallo— relacionada con los sistemas de cuotas.
	Asuntos no relacionados con ningún sistema de cuotas	La actora aduce una circunstancia de hecho discriminatoria por razón de su sexo y/o aduce, dentro de los fundamentos de derecho que justifican su pretensión alguna regla o principio relacionado con la igualdad entre sexos.
	Asuntos en los que existe un pronunciamiento del Tribunal al respecto.	Cuando es posible encontrar, dentro de las consideraciones hechas en la sentencia por el Tribunal, alguna razón o pronunciamiento —dentro de la cadena argumentativa hecha para justificar el fallo— relacionados con los hechos o argumentos esgrimidos por las actoras y relacionados estrechamente con su condición de mujeres.

Fuente: elaboración propia.

## **Panorama del uso del JDC hecho por las mujeres en la defensa de sus derechos político-electorales**

Del total de 20,789 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde su creación en 1996 al 15 de octubre de 2008, el 41.5 % han sido promovidos por mujeres. 4, 230 han sido resueltos por la Sala Superior del Tribunal y 4,387 por las distintas salas regionales.

El total de las sentencias emitidas en Salas Regionales fueron dictadas en asuntos en los que la actora alegó una presunta violación a su derecho a votar, teniendo por autoridad responsable a una autoridad electoral (previo a las reformas del 2008 tales eran los únicos asuntos sobre los que ejercían jurisdicción dichas salas en el JDC). De éstos, la inmensa mayoría de los asuntos promovidos, el 98.6%, obtuvieron una sentencia que declaró fundados los agravios expresados por las promoventes.<sup>7</sup>

Ahora, respecto de los asuntos resueltos por la Sala Superior —que para fines de este trabajo son los que resultan verdaderamente interesantes en la medida en que es en éstos donde aparecen, además de las presuntas violaciones al derecho a votar, las relacionadas con el resto de los derechos político-electorales— los resultados obtenidos difieren considerablemente. Del total de 11,394 asuntos resueltos por esta Sala al 15 de octubre de 2008, el 37.2% (4,230 asuntos) fueron promovidos por mujeres. En éstos, en el 52.3% de los asuntos la autoridad responsable fue un partido político; en el 38.5% una autoridad electoral (Federal o Local); en el 7.9% de los asuntos fue una autoridad jurisdiccional la responsable y en el restante 1.2%, lo fueron autoridades diversas a las mencionadas (presidentes municipales, legislaturas locales, etcétera). El Partido Acción Nacional fue el partido político que aparece como autoridad responsable en el mayor número de asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior: 36.8% del total (lo

<sup>7</sup> En la gran mayoría de los asuntos en que las actoras adujeron una presunta violación a su derecho a votar, la instancia respectiva declaró fundados sus agravios (el 98.6% ya mencionado en los asuntos promovidos antes Salas Regionales y el 71.6% de los asuntos promovidos ante la Sala Superior). Ello tiene una explicación simple: conforme al artículo 81 de la LGSMIME, la autoridad responsable puso a disposición de las actoras un formato a fin de presentar la demanda respectiva.



que representa el 70.4% de los asuntos en los cuales aparece expresamente un partido político como autoridad responsable). Los partidos políticos que siguen al PAN en este rubro son el PRD con el 10.2% del total de asuntos y el PRI con el 1.7%. Las fuerzas políticas minoritarias fueron las autoridades responsables en el 3.5% del total de asuntos promovidos por mujeres ante esta instancia (de éstos el mayor número de asuntos corresponde al Partido Alternativa Socialdemócrata —hoy Partido Socialdemócrata— con el 2.9%) (cuadros 2 y 3).

## Cuadro 2

### Distribución de JDC promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF. Autoridad responsable

	Asuntos	Porcentaje
Partidos políticos	2215	(52.3%)
Autoridades electorales (federales y locales)	1629	(38.5%)
Autoridad jurisdiccional	335	(7.9%)
Otras autoridades.	51	(1.2%)
Total:	4230	(100%)

**Fuente:** Elaboración propia conforme a la base estadística del TEPJF.

## Cuadro 3

### Distribución de JDC promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF. Partidos políticos como autoridad responsable.

	Asuntos	Porcentaje
PAN	1560	70.4%
PRD	434	19.5%
PRI	71	3.2%
Otros	150	6.7%
Total:	2215	100%

**Fuente:** Elaboración propia conforme a la base estadística del TEPJF.

## Distribución de asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior de acuerdo con el derecho alegado como presuntamente violado

En los asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior las presuntas violaciones al derecho a votar constituyen, a diferencia del resultado obtenido en las Salas Regionales, únicamente el 17.6% (748) de los asuntos tramitados por la Sala Superior. Del restante, el .6% (26 asuntos) se refiere a supuestas violaciones al derecho a votar y ser votada de las mujeres en asuntos relacionados con algún sistema regido por usos y costumbres. El 9.2% se promovió a fin de resarcir lo que se consideraba una violación al derecho de asociación (350 de los 391 asuntos clasificados en este rubro correspondieron a asuntos promovidos por mujeres en contra de lo que consideraron una indebida negativa de registro de la agrupación política a la que pertenecían como partido político nacional y 29 respecto al mismo acto, pero de un partido en el ámbito local).

En 1,022 asuntos (el 24.1% de los asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior) se alegó una presunta violación al derecho de las mujeres a ser votadas. El 46.9%, 1,986 asuntos fueron promovidos por una supuesta violación al derecho de afiliación de las actoras. Finalmente, en la categoría de “otros” se encontró el 1.3% (57 asuntos) (Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Asuntos (JDC) resueltos por la Sala Superior de acuerdo con el derecho político-electoral presuntamente violado**

Año	Asuntos promovidos por mujeres	Presunta violación a su derecho a votar	Presunta violación a su derecho a ser votada	Presunta violación a un derecho de asociación	Presunta violación a su derecho de asociación en la vertiente afiliación	Presunta violación al derecho de votar y ser votada (usos y costumbres)	Otros
1997	29	27	0	0	0	0	2
1998	38	35	3	0	0	0	0

Año	Asuntos promovidos por mujeres	Presunta violación a su derecho a votar	Presunta violación a su derecho a ser votada	Presunta violación a un derecho de asociación	Presunta violación a su derecho de asociación en la vertiente afiliación	Presunta violación al derecho de votar y ser votada (usos y costumbres)	Otros
1999	9	3	2	2	2	0	0
2000	71	3	43	0	4	0	21
2001	36	6	24	0	4	0	2
2002	498	395	87	1	9	3	3
2003	226	50	143	1	26	2	4
2004	259	58	138	0	60	1	2
2005	315	36	39	30	196	0	14
2006	501	81	271	0	142	3	4
2007	935	47	253	6	623	2	4
2008*	1313	7	19	351	920	15	1
Total:	4230	748	1022	391	1986	26	57

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de sentencias.

## Presuntas violaciones al derecho a ser votada

En los asuntos promovidos por supuestas violaciones al derecho a ser votada, de los 1022 asuntos promovidos ante la Sala Superior, el 80.4% (822 asuntos), fueron promovidos por mujeres que litigaban el acceso a una candidatura; el 19.6% restante (200 asuntos) por mujeres que, habiendo sido candidatas, alegaron violaciones a su derecho a acceder al cargo para el que consideraban haber sido electas. En la sesión del 24 de septiembre de 1998 la Sala Superior del Tribunal resolvió el primer asunto en el que una mujer alegó una presunta violación a su derecho a ser votada en la vertiente de

acceso al cargo (derivado de lo que consideró una indebida asignación de las diputaciones locales por el principio de representación proporcional hecha por la autoridad electoral local; lo hizo en calidad de suplente).<sup>8</sup> Hubieron de pasar tres años, desde su creación, para que el Tribunal recibiera el primer asunto de este tipo; hasta ahora no ha recibido uno solo por parte de una candidata a gobernadora.<sup>9</sup>

En los 200 asuntos clasificados como promovidos por presuntas violaciones al derecho a ser votada de las actoras, en su versión de **acceso al cargo**, observamos que los cargos a los que las mujeres alegan tener algún derecho en razón de una elección popular son, en su vasta mayoría, regidurías (134 asuntos) y, en segundo lugar, diputaciones en órganos legislativos locales (53 asuntos). Existen únicamente 7 asuntos en los que una mujer candidata a presidenta municipal ha alegado supuestas violaciones a su derecho a acceder a este cargo (Cuadro 5).

## Cuadro 5

### Asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF. Presuntas violaciones al derecho a ser votada (acceso al cargo)

	Diputada local	Regidora	Síndica	Presidenta mpal	Agente municipal	Delegada municipal	Concejal
1996	0	0	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0	0	0
1998	1	0	0	0	0	0	0
1999	0	0	0	1	0	0	0
2000	2	4	0	0	0	0	0
2001	3	1	0	0	0	0	1
2002	2	2	0	1	0	0	0
2003	13	5	1	1	0	0	0
2004	9	57	0	1	0	0	0

<sup>8</sup> Vid. SUP-JDC-046/1998.

<sup>9</sup> Aunque sí de una que impugnó diversos actos que derivaron en la indebida negativa de registro de su candidatura a dicho cargo; el Tribunal encontró en este asunto, fundados los agravios hechos valer por la promovente y ordenó al Instituto Electoral de Tlaxcala registrar como candidata a gobernadora a María del Carmen Ramírez García (SUP-JDC-422/2004).

	Diputada local	Regidora	Síndica	Presidenta mpal	Agente municipal	Delegada municipal	Concejal
2005	4	10	1	0	1	2	0
2006	5	14	0	0	0	0	0
2007	8	35	0	1	0	0	0
2008*	6	6	0	2	0	0	0
<b>Total:</b>	53	134	2	7	1	2	1

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de sentencias.

Esto simplemente coincide, *grosso modo*, con la situación de las mujeres en cargos de elección popular en nuestro país: existen pocas candidatas a cargos de elección por el principio de mayoría relativa; en aquéllos cargos representativos electos por el principio de representación proporcional, el número de mujeres como candidatas, y por ende en dichos cargos, ha aumentado considerablemente.<sup>10</sup>

No es coincidencia que el número de asuntos recibidos por la Sala Superior del Tribunal promovidos por mujeres por presuntas violaciones a su derecho a ser votadas se haya elevado a la par que se han ido incorporando en nuestra legislación, y en los estatutos de los partidos, disposiciones cada vez más específicas respecto a los sistemas de cuotas. El quehacer del Tribunal en asuntos promovidos por mujeres que alegan presuntas violaciones a su derecho a ser votadas recibió un considerable incremento después de las especificaciones hechas en 2002 al sistema de cuotas en la reforma al artículo 175 del COFIPE (gráfica 1). Esto no significa que éste sea el único factor explicativo. Como veremos más adelante, los asuntos relacionados con los diversos sistemas de cuotas representan un porcentaje mínimo, apenas el 1.9% de los asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior. (Ello podría explicarse, empero, con el hecho de que en octubre del 2004, sólo 24 de las 32 entidades federativas en nuestro país contaba con algún tipo de

<sup>10</sup> Las mujeres constituyen, pese a que representan más del 50% de la población de este país, una minoría. “Muchos estudios coinciden —refieren Reynoso y D’Angelo— en señalar que la inclusión de las mujeres en las asambleas representativas se ve más favorecida en los sistemas proporcionales con distritos plurinominales que en los sistemas mayoritarios con distritos uninominales. El mecanismo explicativo —continúan los autores— es sencillo. Los distritos uninominales no pueden repartirse entre minoría y mayoría [...] los sistemas uninominales no favorecen de por sí la representación de minorías, salvo que ésta esté concentrada en un distrito uninominal” (2004:9).

disposición normativa que hiciera consideraciones sobre la representación de género, y de éstas, algunas contenían meras recomendaciones —como en el caso de Tabasco— respecto a la equidad de género sin llegar a establecer realmente un sistema de cuotas (Reynoso y D’Angelo, 2004: 11 y 13). No me parece injustificado, no obstante, afirmar que dichas reformas han contribuido en alguna medida a modificar y reconducir los esfuerzos encaminados a lograr un mayor acceso de las mujeres en puestos de elección popular, y que ello se ve reflejado en el tipo de asuntos que las mujeres han promovido ante la Sala Superior del Tribunal desde su creación hasta la fecha.<sup>11</sup>



El panorama que nos ofrece el uso hecho por parte de las mujeres del JDC, motivado por presuntas violaciones a su derecho a ser votada, presenta variaciones si lo que revisamos es la vertiente de acceso a la contienda electoral. Si bien los JDC promovidos por mujeres ante la Sala Superior —derivados de

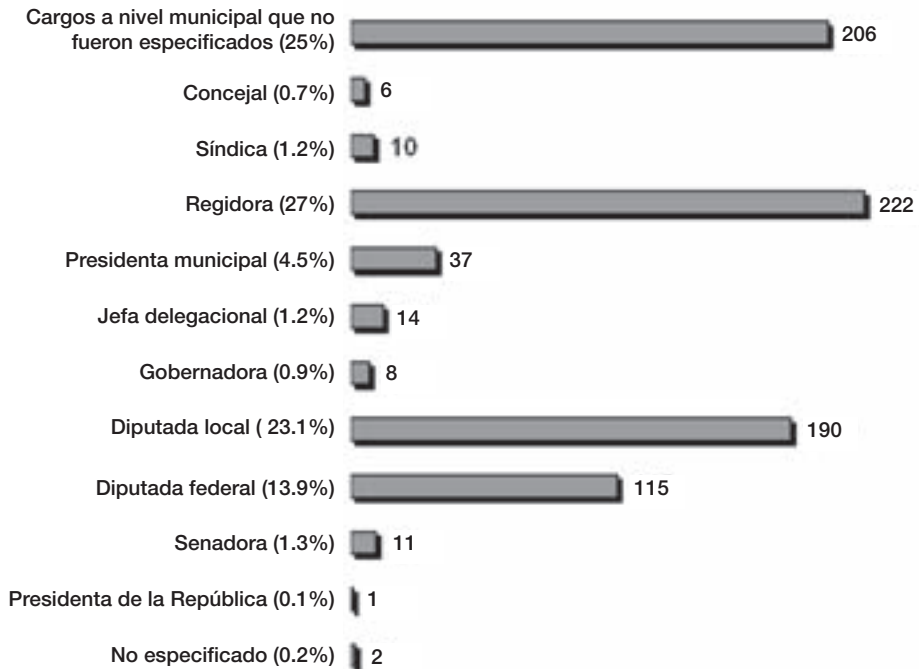
<sup>11</sup> Vid. en este mismo volumen el trabajo de Gisela Zaremberg: “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva (p. 85 y 86).

una presunta violación al derecho a ser votada, en la vertiente de acceso a la contienda electoral— son nuevamente, en su mayoría, respecto a cargos en el ámbito municipal (de los 822 asuntos clasificados bajo este rubro, 481 fueron promovidos por precandidatas a alguna candidatura en ese ámbito) aparecen asuntos respecto a cargos ausentes en la clasificación anterior. Veamos en primer lugar los asuntos promovidos por mujeres en la búsqueda de una candidatura a nivel municipal. Si bien no fue posible determinar en todos los casos el cargo específico respecto del cual pretendían las mujeres tener un derecho a ser registradas en este ámbito, de los 275 en que esto fue posible, 222 fueron respecto de una candidatura a regidora, 37 por una candidatura a presidenta municipal, 10 a fin de obtener una candidatura a la sindicatura y los 6 restantes por una como concejal. Los asuntos promovidos en busca de una candidatura a diputada fueron 305 (190 para el ámbito local y 115 para el federal). Por otra parte, 14 asuntos fueron promovidos por mujeres precandidatas a una jefatura delegacional; en 11 se alegaron presuntas violaciones al derecho de las actoras para contender como candidatas a senadoras; en 8 (seis de ellos promovidos por María del Carmen Ramírez García) se buscaba una candidatura a gobernadora, y en uno, la actora pretendía su registro como candidata a presidenta de la República<sup>12</sup> (Gráfica 2).

<sup>12</sup> Los dos asuntos faltantes en esta relación fueron radicados por la Sala Superior en 2003. En ambos se decretó su desechamiento, y de la resolución recaída en ellos fue imposible establecer el cargo respecto al cual alegaron las mujeres tener un derecho para contender como candidatas. El asunto por la candidatura a la Presidencia de la República carece jurídicamente de interés. Pese a ello, considero que merece alguna mención en esta nota. El 2 de junio del año 2000, la Sala Superior del Tribunal recibió el único asunto que una mujer (Yolanda Moreno García) ha promovido por una presunta afectación a su derecho a ser candidata a la presidencia de este país (el cual fue radicado bajo el número de expediente SUP-JDC-135/2000). Era una candidata independiente que solicitó su registro como tal ante el Instituto Federal Electoral (el que evidentemente fue negado). La resolución se emitió 24 días después, declarando infundados los agravios esgrimidos por la promovente (que ésta formuló en cuatro párrafos) por ser el derecho presuntamente violado —a la fecha de resolución— de imposible reparación (seis años después habría esa Sala de hacer un pronunciamiento de fondo respecto a la posibilidad de las candidaturas independientes). Los agravios, repito, carecen de profundidad, fundamentación jurídica o interés. Salvo quizá por una idea que subyace en el texto de la actora: la necesidad de promover mujeres candidatas a ese cargo. Las mujeres de este país han ido escalando la pirámide de cargos de elección popular en los últimos años. No obstante, las posibilidades reales de acceso de alguna al ejecutivo federal no se perfilan cercanas ¿Podría apoyar esta última idea —de alguna manera— el hecho de que el único asunto resuelto por la Sala Superior del Tribunal respecto a la candidatura de una mujer a la presidencia de nuestro país haya sido promovido con tan pocas razones y de tan mala manera? (La otra referencia a la candidatura de una mujer a la presidencia de nuestro país —entre los asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF— se encuentra en un asunto promovido por 29 ciudadanos (hombres y mujeres), militantes del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (hoy Partido Socialdemócrata), que impugnaron lo que consideraban un indebido registro de Patricia Mercado como candidata a presidenta de la República en 2006).

Gráfica 2.

Asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF  
Presuntas violaciones al derecho a ser votada (acceso a la contienda)



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de sentencias.

## Presuntas violaciones al derecho de asociación en la vertiente de afiliación a un partido político

De la clasificación de los asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior, hecha en atención al derecho presuntamente violado, quedan por revisar aquéllos en los cuales se alegó una presunta violación a un derecho de asociación en la vertiente de afiliación a un partido político. Esta categoría agrupó al mayor número de los asuntos, un total de 1986 (de este modo, el 46.9% del total de asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF fueron promovidos por lo que las actoras consideraban una violación a su derecho de asociación en la vertiente de afiliación a un partido político). De éstos, 773 asuntos fueron promovidos por mujeres que consideraban



violentado su derecho a afiliarse libremente a algún partido político (básicamente por lo que consideraron una indebida negativa a su solicitud de afiliación). En segundo lugar, se encuentran aquellos asuntos en los cuales las mujeres adujeron presuntas violaciones a su derecho a desempeñar un cargo de dirigencia o representación partidista: 680 asuntos de los 4230 promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF fueron promovidos por mujeres que alegaban presuntas violaciones a este derecho.

Por otro lado, 66 asuntos (1.5% del total) fueron promovidos por mujeres con motivo de un acto o procedimiento sancionatorio. Finalmente, en el cajón de sastre de *otras presuntas violaciones al derecho de afiliación* fueron clasificados 467 asuntos (11% del total de asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior) los cuales, sin poder ser encuadrados en alguna de las anteriores categorías, las mujeres denunciaron lo que consideraban diversas violaciones estatutarias o normativas a sus derechos como militante de algún partido político (Cuadro 6).

## Cuadro 6

### Asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF Presunta violación al derecho de afiliación de las actoras

	Número de asuntos	% del total de asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF.
Presuntas violaciones al derecho de afiliarse libremente a un partido político	773 asuntos	18.2%
Presuntas violaciones al derecho a desempeñar un cargo de dirigencia o representación partidista.	680 asuntos	16.1%
Presuntas violaciones al derecho de afiliación de las actoras derivadas de un acto o procedimiento sancionatorio.	66 asuntos	1.6%
Otros actos.	467 asuntos	11%
<b>Total</b>	<b>1986 asuntos</b>	<b>46.9%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de sentencias.

Aquí me permito traer a cuento una idea, un tópico (en el mejor sentido del término), que ha constituido —precisamente por ese carácter— un punto de acuerdo, al que, como por efecto de rotación, constantemente regresan los expertos cuando discuten los déficit de nuestra democracia: la salud del sistema político y electoral está relacionada de manera directamente proporcional a la cultura democrática y de legalidad que se vive al interior de los partidos políticos. Al respecto, los partidos políticos de nuestro país —para nadie es novedad— tienen una marcada deuda con nuestra recién nacida democracia: precisamente la plena democratización de la vida interior de los principales actores en el juego democrático. Los partidos son —o deberían de ser, al fin y al cabo— matrices fértiles, capaces de dotar a sus militantes de la experiencia política y democrática que éstos requieren a fin de participar activamente en la búsqueda de mejores soluciones a los problemas que enfrenta nuestro país<sup>13</sup>. Como hemos visto, en casi la mitad de los asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF, éstas han esgrimido presuntas violaciones precisamente a sus derechos de afiliación. Si hablamos de un acceso cada vez más equitativo de las mujeres a cargos de elección popular, la consecución de esta meta tiene que pasar necesariamente por la debida promoción y respeto de los derechos de las mujeres como militantes y, en última instancia, de la transversalización de la visión de género en cada uno de los objetivos y actividades que tienen a cargo los partidos políticos en nuestro país. Eso constituye, empero, objeto de un trabajo distinto.

### **Asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF. Sentido de las resoluciones**

En esta apretada revisión sobre el uso que las mujeres han hecho del JDC, específicamente en los asuntos promovidos ante la Sala Superior del Tribunal, nos queda por ver, en primer término, las resoluciones que han recaído a dichos asuntos y —lo que haremos en el siguiente epígrafe— dar cuenta

---

<sup>13</sup> Así, afirma Orozco, “el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano siempre se ha considerado un medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos...” (Orozco, 2004).

del número de asuntos en los cuales se han hecho valer argumentos directamente relacionados con la condición de mujeres de las actoras. Respecto del primer pendiente, lo primero que cabe mencionar es que, pese a los esfuerzos constantes que el TEPJF ha hecho a fin de facilitar el cumplimiento de requisitos procesales por parte de los ciudadanos a fin de favorecer el acceso a la administración de justicia (interpretaciones favor acti) (Orozco, 2004.) sólo el 48.4% (2,051 expedientes) fue resuelto a través de una resolución que entrara al fondo de la litis planteada (cuadro 7). La resolución más común en los asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior fue el desechamiento (37%, 1569 asuntos). Entre sus causas más frecuentes encontramos: la falta de legitimación procesal (12.4% del total de asuntos promovidos por mujeres); el que la autoridad responsable hubiese revocado o modificado el acto impugnado (6.1%); la violación al principio de definitividad que rige la procedencia del JDC (4.2%); la circunstancia de que el acto se hubiera consumado de forma irreparable (4.2%) y el hecho de que la demanda se haya presentado de forma extemporánea (4.1%) (Cuadro 8).

### Cuadro 7

#### Asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF

#### Sentido de las resoluciones

Sentido de la resolución	Número de asuntos	Porcentaje
Sobreseimiento	453	10.7%
Desechamiento	1569	37.1%
Acuerdo	135	3.2%
Tener por no interpuesto	22	0.5%
Fundadas	1462	34.6%
Fundadas en parte	79	1.9%
Infundadas	510	12%
<b>Total</b>	<b>4230</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia conforme a la base estadística del Tribunal.

## Cuadro 8

### Asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF

#### Causas más comunes de desechamiento

Causa de desechamiento	Número de asuntos	Porcentaje respecto al total de asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior.
Falta de legitimación procesal	527	12.4%
El que la autoridad responsable hubiese modificado o revocado el acto impugnado	259	6.1%
Violación al principio de definitividad	176	4.2%
Consumación irreparable del acto reclamado.	176	4.2%
Extemporaneidad	173	4.1%
Otras.	258	6.1%
<b>Total</b>	<b>1569</b>	<b>37.1%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el análisis de sentencias.

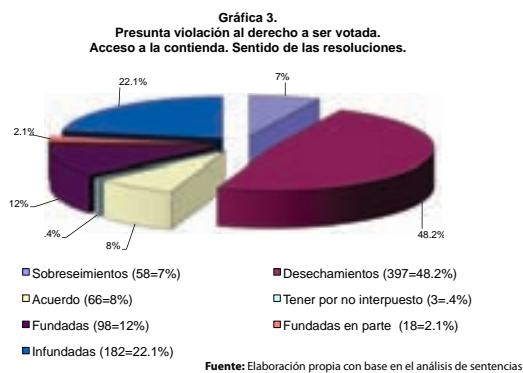
Por otro lado, una vez que el Tribunal entró al fondo del asunto, las mujeres recibieron, en el 71% de los casos en que se dictó resolución de fondo (1462 asuntos), una sentencia que declaró fundados sus agravios; en 79 asuntos las mujeres obtuvieron una sentencia que los declaró parcialmente fundados y en 510 asuntos, la Sala Superior encontró infundados los agravios hechos valer por las promoventes.

### Sentido de las resoluciones de acuerdo al tipo de derecho alegado como presuntamente violado

Ahora bien, si pasamos al análisis de las sentencias diferenciado éstas de acuerdo con el derecho que se alegaba como presuntamente violado por parte de las actoras, tenemos como resultado que, en aquellos asuntos en los que se impugnó la indebida negativa de un partido político de registrar a las actoras como afiliadas, la resolución de la Sala Superior del TEPJF declaró fundados los agravios esgrimidos por las actoras en un 99.74% de los casos (771 expedientes). Respecto de aquellos asuntos en los que se

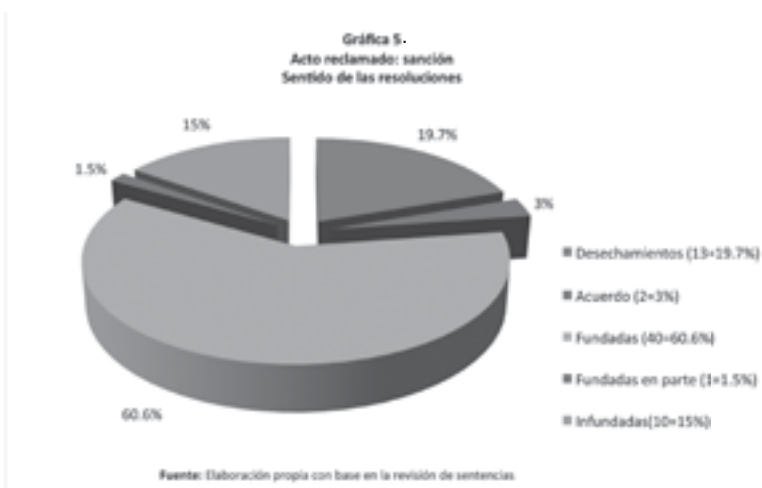
alegó una presunta violación al derecho de asociación tenemos el panorama opuesto: sólo en un asunto —de los 392 en que se adujo una presunta violación a un derecho de este tipo— la Sala Superior declaró fundados los agravios esgrimidos por la promovente (se sobreseyó la inmensa mayoría —el 89.79%, 352 asuntos—; el 8.3%, 35 asuntos, fueron desechados; a un asunto recayó un acuerdo, sólo uno se declaró infundado y dos parcialmente fundados).<sup>14</sup>

Respecto de los asuntos en los que se alegó una presunta violación al derecho a ser votada de las actoras, los agravios esgrimidos por éstas se declararon fundados en el 12% de los asuntos en que éstas alegaban alguna presunta violación al mencionado derecho en la vertiente de acceso a la contienda electoral y sólo en el 9% de aquéllos en los que se alegó un derecho para acceder al cargo. De estos asuntos fue desechado el 48.2% y el 36.5% de los asuntos en las respectivas categorías (Gráficas 3 y 4).

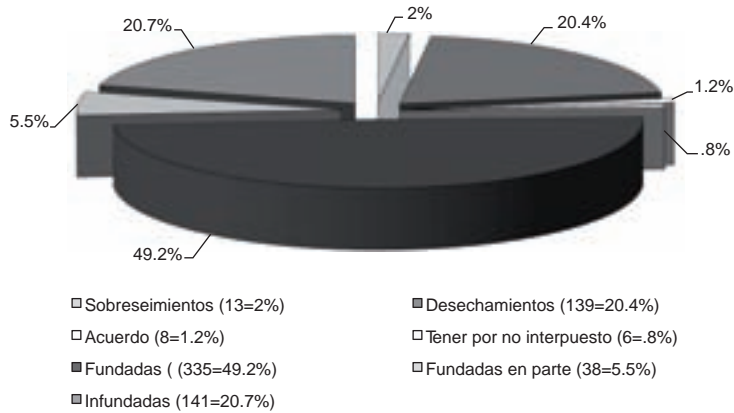


<sup>14</sup> Esto ocurrió porque, en la inmensa mayoría de estos asuntos, el JDC fue promovido por las actoras —alegando una indebida negativa de registro de la asociación de ciudadanos a la que pertenecían como agrupación política o partido político— en lo individual y por su propio derecho, contraviniendo lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 79 de la LGSMIME que determina que en este tipo de asuntos la persona legitimada procesalmente para incoarlos es aquella que ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Por otra parte, en los asuntos en los que el acto impugnado fue una sanción impuesta por algún partido político, las mujeres obtuvieron, en el 60.6% de los casos, una sentencia que declaró fundados los agravios hechos valer por las promoventes (después de los asuntos promovidos por presuntas violaciones al derecho de votar y el de libre afiliación a un partido político, constituye el porcentaje más alto de resoluciones en este sentido que emitió la Sala Superior del TEPJF en asuntos promovidos por mujeres ante esta instancia (gráfica 5), lo que podría llevarnos a cuestionar el proceder de los distintos partidos en los procedimientos sancionatorios a sus militantes, en este caso, mujeres). En aquellos asuntos en los que se hicieron valer presuntas violaciones al derecho a desempeñar un cargo de representación o dirigencia partidista, las resoluciones recaídas en dichos asuntos declararon fundados los agravios hechos valer por las promoventes en 49.2% de las resoluciones, mientras que en el 5.5% de los casos los declaró parcialmente fundados y en un 20.7% infundados (gráfica 6). Para el resto de los asuntos en los que se esgrimieron agravios encaminados a demostrar diversas violaciones al derecho de afiliación de las actoras (otros actos violatorios de disposiciones estatutarias o electorales en general) el número de sentencias de fondo disminuye considerablemente. En sólo el 24.8% de estos asuntos se declaró procedente el estudio de fondo, y en solo el 6.6% se declararon fundados los agravios hechos valer por las promoventes (gráfica 7).

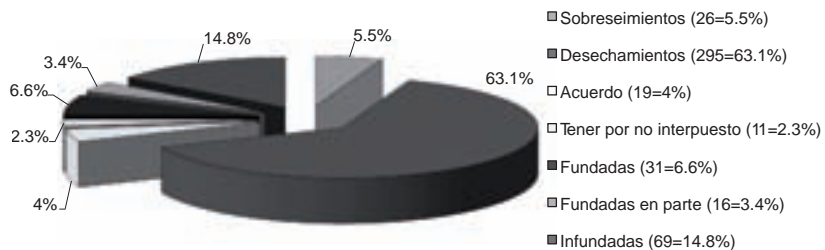


**Gráfica 6.**  
**Presuntas violaciones al derecho de desempeñar un cargo de dirigencia o representación partidista. Sentido de las resoluciones.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la revisión de sentencias

**Gráfica 7.**  
**Presuntas violaciones al derecho de afiliación. Otros actos. Sentido de las resoluciones.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el análisis de sentencias

Finalmente, cuando las mujeres hicieron valer presuntas violaciones a su derecho a votar y/o ser votadas conforme a algún sistema relacionado con usos y costumbres 18 asuntos promovidos por éstas fueron desechados,<sup>15</sup> 1 fue sobreesédo, 4 obtuvieron una sentencia que procedió al fondo de la litis planteada y declaró fundados los agravios, mientras que en 2 más se declararon parcialmente fundados y 1 infundado.

## **Panorama sobre los asuntos “de género” promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF**

El Derecho y sus operadores, han encontrado en la abstracta condición de los conceptos jurídicos un instrumento capaz de hacer manejable la compleja realidad a la que deben, en última instancia, normar. El *paraíso de los conceptos* de la ciencia del Derecho —como lo llamó Ihering (1993)— cumple con el objetivo de facilitar, simplificar, esquematizar conflictos y soluciones a conflictos. El ideal ilustrado subyace en esta idea: “desvestir” a los individuos de sus condiciones, encontrando en su racionalidad, en su calidad de *seres humanos*, lo único verdaderamente relevante para el Derecho: no son nobles o burgueses, ricos o pobres, son ciudadanos, simples seres humanos. Igualdad *ante* la ley —la otra, la material, proviene de una tradición que empuja en sentido contrario—, previsibilidad de las decisiones, seguridad en las condiciones, generalidad y racionalidad, tales son las ventajas. Pero tal carácter abstracto no carece de inconvenientes —Ihering lo hizo patente hace más de un siglo—, la abstracción implica por definición perder, hasta cierto punto, las condiciones específicas de las situaciones, los intereses particulares que subyacen en los individuos, las limitaciones de la igualdad formal. En el término *hombre* o *ciudadano*, no tuvo cabida la mitad del género humano por varias décadas; *en la ley* —para traer a cuento una conocida distinción hecha por Bobbio (1993)— no hubo espacio para la igualdad real y efectiva de las mujeres. Las

---

<sup>15</sup> De los 18 asuntos en los que procedió el desechamiento, 11 de ellos fueron desechados porque el acto materia de la impugnación se había consumado irreparablemente; 3 porque fueron presentados de forma extemporánea; 2 por no haber satisfecho el principio de definitividad y 2 más por constituir asuntos cuya litis había sido objeto de otro asunto ya presentado y resuelto por la propia Sala Superior del Tribunal.



abstracciones del derecho pueden no dar cabida a ciertos puntos de vista; en la aplicación indiscriminada de éstas, se puede violentar en lo esencial el tan buscado principio de la igualdad. Críticas como éstas son hechas desde el ala opuesta a la de la teoría, digamos clásica, del Derecho, la teoría crítica del Derecho, en que se inserta el movimiento feminista.

El Derecho, se afirma desde esta postura, ha sido creado por los varones, es patriarcal desde su creación hasta su aplicación (incluso por las propias mujeres); ha sido incapaz de reconocer en la diferencia sexual un aspecto relevante de su propio funcionamiento: reproduce y promueve los valores patriarcales.<sup>16</sup> Al interior del conjunto de teorías, prácticas y compromisos que coexisten en la corriente feminista —de tan diversos talantes que se ha llegado a cuestionar no solo la pertinencia del uso de este término, sino incluso que exista, como corriente, algo a lo que pueda aplicarse correctamente— existen diversas concepciones respecto de las formas en que dichas críticas pueden ser superadas, y si pueden serlo en su totalidad. En lo que parece no existir duda es en que, independientemente de nuestra posición en la sociedad, nuestra función o sexo, incorporar una *visión de género* en nuestra comprensión y toma de postura frente a la realidad puede ayudar a entender de mejor manera algunas de las circunstancias que impiden una igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Si además de eso ocurre la circunstancia de que nos encontráramos en una posición de aplicar e interpretar ese Derecho tan frecuentemente sujeto a crítica, entonces adoptar tal visión constituye no sólo una buena idea, sino un deber.

Son poquísimas las ocasiones en que una mujer acude al Tribunal esgrimiendo entre sus razones, alguna estrechamente relacionada con su condición. En gran medida quizás, porque son las propias actoras las que pierden de foco que aquéllas pudieran ser relevantes en el asunto que promueven —parecieran compartir, en algún sentido, la visión de que el Derecho no atiende, ni debiera atender por lo general a estas razones—, o bien, simplemente porque considera que no es necesario mencionarlas o abundar en ellas.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> “Se ve así el derecho —afirma Tamar Pitch (2003:262)—, como algo construido histórica y concretamente sobre las experiencias, las opiniones y los intereses de los varones”.

<sup>17</sup> *Vid.* en este mismo volumen el trabajo de Marta Lamas y Maite Azuela “Con la cultura en contra...” (pp. 35-42).

Los asuntos que hemos considerado como de género no son pues abundantes. De acuerdo con los criterios ya mencionados hemos buscado y clasificado dentro de este rubro básicamente dos tipos de asuntos, ligados ambos estrechamente con el principio de igualdad entre sexos. En primer lugar, aquéllos en los que las actoras aluden a algún hecho, regla o principio relacionado con algún sistema de cuotas; en segundo lugar, asuntos no referidos a sistemas de cuotas en los que, en general, las actoras aducen algún hecho discriminatorio en razón de su sexo, apelan a la aplicación de alguna regla o principio relacionado con la igualdad entre sexos o bien, simplemente esgrimen, entre las razones justificativas de su pretensión, la necesidad de que determinados cargos de elección popular o de dirigencia partidista sean ocupados por mujeres.

Existen 85 asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del Tribunal en que las actoras plantearon algún hecho o razón justificativa estrechamente relacionada con su condición de mujeres. 81 de ellos encuadran en el primer supuesto planteado: son asuntos relacionados con la aplicación de algún sistema de cuotas. En los cuatro asuntos restantes las actoras formularon alguna razón o apelaron a algún hecho que, sin estar relacionado con la aplicación de algún sistema de cuotas, refiere de alguna manera a la equidad de género. Daremos cuenta de dichos asuntos por separado, especificando aquellos casos en los que la Sala Superior del Tribunal realizó algún pronunciamiento al respecto (cuadro 9).

### **Cuadro 9**

#### **Distribución de asuntos “de género” promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF**

<b>Asuntos relacionados con algún sistema de cuotas</b>	<b>81</b>		
Asuntos “de género” no relacionados con sistemas de cuotas	4	Relacionados con algún hecho discriminatorio	2
		Las actoras aluden, dentro de las razones justificativas de su pretensión, a la igualdad entre sexos y a la necesidad de contar con mujeres en cargos de elección o dirigencia partidista.	2

**Fuente:** Elaboración propia con base en el análisis de sentencias

## Asuntos “de género” relacionados con algún sistema de cuotas

De los 4,230 asuntos promovidos por mujeres, solo 81 (1.9% del total de asuntos promovidos por mujeres) han tenido que ver — al menos incidentalmente— con la aplicación de un sistema de cuotas. En éstos, las promoventes hacen especial referencia a su condición de mujeres con la finalidad, básicamente, de acreditar una de las condiciones de aplicación de las normas que regulan dichos sistemas en nuestro país.

De estos asuntos fueron resueltos de fondo 55 de ellos (es decir, el 67.9% de los asuntos relacionados con cuotas, porcentaje considerablemente mayor al que priva respecto al total de asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior). En 14 asuntos se declararon fundados los agravios hechos valer por las promoventes, en sólo uno se declararon parcialmente fundados y en 40, infundados (cuadro 10).

### Cuadro 10

#### Asuntos promovidos por mujeres ante la Sala Superior del TEPJF relacionados con la aplicación de algún sistema de cuotas Sentido de las resoluciones

Sentido de la resolución	Número de asuntos
Sobreseimiento	1
Desechamiento	20
Acuerdo	4
Tener por no interpuesto	1
Fundado	14
Fundado en parte	1
Infundado	40
Total	81

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de sentencias.

Respecto a la autoridad responsable en asuntos relacionados con el sistema de cuotas, en 37 asuntos lo fue un órgano electoral (del que se impugnaba, por lo general, lo que se consideraba un indebido registro de planillas o listas de candidatos por el principio de representación proporcional). Un partido político fue el responsable en 36 asuntos, mientras que en los 8 asuntos restantes, tal estatus recayó en una autoridad jurisdiccional. El PRD —probablemente el partido con el sistema de cuotas más específico— fue el partido responsable del mayor número de asuntos con 24 de los 36 asuntos en los que un partido político fue la autoridad señalada como responsable. Le sigue el PAN con cinco asuntos y alguna alianza o coalición de partidos con 4 (en los que fue motivo común de agravio el que dichas coaliciones no cumplieran con el sistema de cuotas específico de alguno de los partidos miembros). Finalmente, encontramos al PRI y al PT con únicamente 2 y un asunto respectivamente (cuadro 11).

### Cuadro 11

#### Asuntos relacionados con algún sistema de cuotas Autoridad responsable

Autoridad responsable	Número de asuntos		
AUTORIDAD ELECTORAL	37 asuntos		
AUTORIDAD JURISDICCIONAL	8 asuntos		
PARTIDO POLÍTICO	36 asuntos	PRD	24
		PAN	5
		PRI	2
		Coaliciones o alianzas	4
		PT	1

**Fuente:** Elaboración propia con base en el análisis de sentencias.

Por lo que respecta al derecho presuntamente violado en dichos asuntos, el más común es, por obvias razones, la presunta violación al derecho de voto pasivo de las actoras (72 asuntos); aunque aparecen también pre-

suntas violaciones al derecho de asociación en la vertiente de afiliación a un partido político.

Ahora bien, no en todos los asuntos relacionados con algún sistema de cuotas hubo un pronunciamiento por parte de la Sala Superior respecto a la interpretación o aplicación específica de alguna norma o criterio relacionado con dicho sistema. Tal es el caso, evidentemente, de aquéllos cuya resolución no implicó un estudio de fondo (26 asuntos) pero también se encuentran en este supuesto aquéllos donde para fundar la *ratio decidendi* del fallo no fue menester un pronunciamiento específico al respecto: cuando un agravio hecho valer por las promoventes fue declarado fundado sin tener que entrar al estudio de aquél referido específicamente a las cuotas o acciones afirmativas; y cuando, si bien existía una mención a la aplicación de un sistema de cuotas por parte de las promoventes, ello no constituía el tema central de la *litis*, o bien, no constituía una consideración central para el análisis de la pretensión de la actora. Así pues, tenemos que sólo en 32 de los asuntos relacionados con la aplicación de algún sistema de cuotas existe un pronunciamiento por parte de dicha instancia al respecto.

Existe, por otra parte, un caso peculiar: el pronunciamiento de un magistrado respecto a una disposición estatutaria en materia de género —hecha por el Magistrado Orozco Henríquez, en un voto concurrente respecto al SUP-JDC-663/2005— en un asunto en el cual, dentro de los agravios esgrimidos por los promoventes, no encontramos ningún hecho, principio o norma referida a algún sistema de cuotas, ni ninguna otra mención a la equidad entre sexos en las candidaturas a cargos de elección popular.<sup>18</sup> Así pues, dicho asunto, sin poder ser clasificado como asunto de “género” en atención

---

<sup>18</sup> El asunto tenía como acto impugnado la resolución dictada “por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, relativa a la solicitud de veto de los actos y los resultados de la Asamblea Municipal de Puebla del citado partido político”. La sentencia versó, pues, sobre la naturaleza y alcance de la facultad de veto de dicho órgano partidista. En su voto concurrente, el Magistrado Orozco Henríquez hace la siguiente referencia, a manera de ejemplo, al artículo 64, fracción XVII, de los Estatutos del Partido Acción Nacional: “se establece que el Comité Ejecutivo Nacional tiene la facultad y la obligación de dictar las medidas necesarias para garantizar la equidad de género en las candidaturas a cargos de elección popular, en conformidad con lo que establezcan las leyes correspondientes. Como puede advertirse —continúa el Magistrado—, en dicha disposición no se precisa quiénes pueden pedir el dictado de medidas que garanticen la equidad de género, sin embargo, dicha norma lleva implícita la posibilidad de que cualquier miembro activo, al considerar que se trastocan o pueden trastocar sus derechos fundamentales, como consecuencia de la falta de equidad de género en las candidaturas, podrá, válidamente, solicitar a dicho órgano partidario que dicte las medidas necesarias”.

a lo expuesto por los actores en los agravios, sí que contiene una opinión de un Magistrado de la Sala Superior respecto a la equidad de género. Sobre esta salvedad volveremos más adelante.

### **Asuntos “de género” no relacionados con la aplicación de algún sistema de cuotas**

Los asuntos clasificados bajo este rubro son, como ya se anunció, únicamente cuatro. Las mujeres, decíamos, aluden a circunstancias, hechos o razones relacionadas con su condición como tales en contadas ocasiones; pero si además la apelación a tales hechos o razones no están establecidas dentro de las condiciones de aplicación de una norma (cuotas), entonces éstas son aún más difíciles de encontrar y las que existen son poco articuladas y más bien vagas. En dos asuntos las actoras formularon alguna referencia a algún acto discriminatorio (SUP-JDC-422/2004 y SUP-JDC-442/2005, ambos fueron declarados fundados por la Sala Superior). En los dos restantes las promoventes hicieron un llamado a la necesidad de favorecer el acceso a las mujeres a un cargo de elección popular (el ya referido SUP-JDC-135/2000)<sup>19</sup> y de dirigencia partidista (SUP-JDC-2648/2008).<sup>20</sup> Estos dos últimos fueron declarados infundados.

En ninguno de estos cuatro asuntos existe un pronunciamiento del Tribunal que retome alguno de los hechos o consideraciones, referidas a su sexo, enunciados por las promoventes. Dicha ausencia se justifica jurídicamente por diferentes vías en cada uno de los cuatro asuntos: en el primero, porque se declaró fundado el primero de los agravios hechos valer, lo cual hizo innecesario el análisis del resto de los agravios planteados; en el segundo, porque el Tribunal en realidad no tenía la obligación de pronunciarse debido a que se trataba de una cuestión más bien accesoria, como más adelante preci-

<sup>19</sup> *Vid. supra.* nota 11.

<sup>20</sup> En dicho asunto, la actora impugnaba la resolución de un procedimiento sancionatorio al interior del PRI que decretaba su ineligibilidad (por incumplimiento al requisito de edad máxima) como Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Frente Juvenil Revolucionario y, por ende, la revocación de la constancia de mayoría expedida a su favor. En sus agravios, la actora simplemente manifiesta que para la autoridad responsable “no tiene ningún mérito...EL QUE SOY, EN TODA LA HISTORIA DEL PRI, LA PRIMERA DIRIGENTE MUJER, LA PRIMERA PRESIDENTA NACIONAL ELECTA DEL FRENTE JUVENIL REVOLUCIONARIO”(énfasis de mayúsculas en el original).

saré; en el tercero, porque el pronunciamiento pudiera resultar irrelevante, al haberse consumado de forma irreparable el acto impugnado, como ya comentamos;<sup>21</sup> y, en el último, porque la aseveración de la actora resultaba irrelevante con respecto a la resolución del fondo de la *litis* planteada en el asunto 2648/2008.

No obstante, considero de especial interés la falta de pronunciamiento por parte de la Sala Superior del Tribunal en el JDC 442/2005. Me permitiré una referencia más amplia a él y algunas reflexiones al respecto. Según lo comentado, éste constituye uno de los dos únicos asuntos en los que alguna referencia a un acto discriminatorio, por razón del sexo de la actora, fue hecha en los 4230 asuntos revisados. Según se desprende de la sentencia, la actora fue electa como 2º. Concejale suplente al Ayuntamiento del Municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca. Tres días después de que se llevó a cabo la instalación del referido Ayuntamiento, el Segundo Concejale Propietario, que se desempeñaba como Síndico Procurador, solicitó licencia para separarse definitivamente del cargo. El Congreso del Estado de Oaxaca determinó que en virtud de lo anterior, dicho cargo debía ser ocupado por la promovente del JDC que se comenta. En virtud de lo anterior, la actora hizo varias gestiones a fin de que se le tomara la protesta de ley respectiva sin poder conseguir que eso ocurriera. Cuando finalmente la autoridad municipal se manifestó respecto a la solicitud formulada por la actora, lo hizo para informarle que aquélla era imposible de atender, ya que dicho cargo había sido ya ocupado por el Primer Concejale Suplente, un varón. Hasta aquí la descripción de los hechos del caso. La actora expresa, en línea y media, casi tímidamente, la más explícita referencia hecha por una mujer —en todos los asuntos promovidos ante la Sala Superior del TEPJF— a una discriminación sexual: “me dijo verbalmente que eso no era posible [tomarle protesta], debido a mi condición de mujer, ya que esos cargos sólo podían ser ocupados por hombres”.

El Tribunal, finalmente, declaró fundados los agravios y ordenó se tomara protesta a la actora. No obstante, fue necesario que la actora promoviera un

---

<sup>21</sup> Vid supra nota 11.

incidente de inejecución de la referida sentencia para que en la resolución de éste, el Tribunal determinara el día y hora exactos en que aquello debía ocurrir, apercibiendo a la autoridad responsable a fin de que diera cabal cumplimiento a lo ordenado. No hizo referencia alguna al dicho de la actora citado líneas arriba, y como adelantamos, no tendría por qué: no constituye formalmente un agravio sobre el que dicha instancia deba pronunciarse; no queda debidamente acreditado; es una manifestación accesorio que ninguna importancia tiene, jurídicamente hablando, a efectos de resolver el asunto. Y sin embargo considero, quizás sin mucha justificación, que una simple referencia al dicho de la actora podría haber resultado (todo en subjuntivo) relevante, no sólo para la propia actora, sino para la autoridad responsable —y, ¿por qué no?, para la cultura jurídica— constatar que el Tribunal presta especial atención a cualquier referencia que se haga, por simple que esta sea, a la discriminación sexual. ¿Nada obliga a ello? Es cierto. No obstante, si en un asunto que nada tenía que ver con la materia de la litis la equidad de género un magistrado hizo alguna referencia a ella (el ya citado voto concurrente del Magistrado Orozco Henríquez en el JDC 633/2005) ¿Por qué —podríamos preguntarnos— en este un asunto que sí existe una alusión a un acto con tintes discriminatorios no hay pronunciamiento alguno al respecto?

Las sentencias del Tribunal, según le escuché decir en alguna conversación a Rodolfo Terrazas Salgado, entonces Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son tan meticulosas argumentativamente porque éstas, si bien resuelven un caso concreto, están pensadas para ser leídas por todos los ciudadanos, legos y expertos.<sup>22</sup> Porque en virtud de la materia de que se ocupan, trascienden fácilmente a la prensa, porque son sumamente relevantes en la vida pública y política de este país. De acuerdo con esto, quizá no resulte tan descabellado el que echemos de menos alguna referencia, por somera que esta hubiera sido, por parte de la Sala Superior del TEPJF

---

<sup>22</sup> En realidad, ello debería ocurrir con cualquier resolución o decisión de autoridad. La calidad de los expertos, recuerda Feyerebend (2008:12) no debería eximirlos en modo alguno de hacer pasar sus ideas por el juicio popular. Parafraseando a Protágoras, el autor afirma: “los ciudadanos de una democracia donde la información es fácilmente disponible descubrirán pronto la fuerza y debilidad de sus expertos”.



a la manifestación más explícita que ha hecho una mujer ante esa instancia respecto a la discriminación sexual de que dijo ser objeto. No debemos soslayar que una de las funciones de los tribunales es escribir el capítulo que les corresponde de la novela jurídica, parafraseando a Dworkin (1997), presentando el Derecho en su mejor luz. Me parece que un caso como este habría significado una oportunidad para que el Tribunal ensayara un pasaje no sólo técnicamente pulcro en la novela, sino también uno de tipo didáctico y promotor de derechos, aprovechando la inusual coyuntura.

## Conclusiones

Deseo rescatar aquí algunas ideas que creo pueden irse perfilando desde los datos obtenidos y que, pese al carácter mayormente cualitativo y descriptivo de este trabajo, pueden ofrecer, por un lado, algunos atisbos del panorama que guarda el derecho electoral en acción respecto a la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres en nuestro país y, por otro, presentar algunas áreas fértiles de trabajo en este ámbito.

Si aceptamos con Orozco (2004) que es posible encontrar en el JDC un “medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos”, me parece que, de forma semejante podríamos afirmar, con cierta pretensión de validez, que el uso instrumental hecho por las mujeres de ese medio de defensa puede constituirse, igualmente, en un medio indirecto para el afianzamiento y fortalecimiento de la cultura de la igualdad entre sexos y de la transversalización de la visión de género al interior de los partidos políticos en la medida en que las mujeres lo estimen, cada vez en mayor medida, como una vía eficaz y eficiente para denunciar y combatir actos discriminatorios así como para dar plena vigencia a los sistemas de cuotas. Lo que, en última instancia, se constituiría como un factor coadyuvante en la promoción de un acceso cada vez más amplio de las mujeres a cargos de elección popular y de dirigencia partidista. De esta premisa es posible derivar entonces una necesidad inminente de fortalecer y promover, entre las y los militantes de todos los partidos políticos,

entre los y las dirigentes y representantes de estas entidades de interés público y en la ciudadanía en general una perspectiva de género capaz de subrayar que las diferencias sexuales pueden ser —y son— relevantes en el ejercicio de los derechos político-electoral<sup>23</sup> y que dichas diferencias son —o pueden ser— tomadas en cuenta por el Tribunal al momento de emitir sus sentencias.

Es evidente que los asuntos en que las mujeres hacen valer razones relacionadas con su condición como tales son los menos, y en los casos en que ello ocurre éstos son, en su amplia mayoría, respecto a la aplicación de algún sistema de cuotas. El reducido número de los asuntos relacionados con la aplicación de alguna acción afirmativa de género puede tener como explicación la escasa especificidad de los sistemas de cuotas en un buen número de las entidades federativas. Se puede afirmar, creo que justificadamente, pero lo hago básicamente con carácter especulativo, que mientras más específico y exigente resulta un sistema como el referido (por poner un caso, el establecido en los estatutos del Partido de la Revolución Democrática)<sup>24</sup> mayor es la protección y la promoción de los intereses político-electoral<sup>25</sup> de las mujeres; a su vez, las posibilidades de que existan controversias respecto a su correcta aplicación y, por ende, la necesidad de la actividad jurisdiccional para resolverlas, se vería incrementada considerablemente.

Respecto de la escasa expresión de agravios referidos a otro tipo de actos como lo son los discriminatorios, ciertamente no creo que sea porque éstos no ocurran respecto al ejercicio de los derechos político-electoral<sup>25</sup> de las mu-

<sup>23</sup> *Vid.* “Con la cultura en contra...” en este mismo volumen. El trabajo presentado por Marta Lamas y Maite Azuela es un excelente diagnóstico sobre este tema.

<sup>24</sup> *Vid.* Zarembeg, p. 98.

<sup>25</sup> *Cfr.* Pitch (2003: 275-278). La autora refiere un debate que pudiera plantear una perspectiva distinta a la planteada. Pitch describe, a grandes rasgos, dos posturas del feminismo italiano respecto a la relación de este movimiento con el Derecho y la ley. Por un lado, se encuentra una postura interpretativa que privilegia la existencia de “más y, tal vez, mejores leyes” como medio para la tutela y promoción de grupos e intereses débiles, en este caso, de las mujeres. Por otro, se encuentra una segunda línea interpretativa que encuentra en los “vacíos legislativos” y en la existencia de “principios constitucionales” —más que en la existencia de reglas jurídicas específicas— el mejor medio para la protección de los intereses y derechos de las mujeres. Si atendiéramos a esta segunda versión, más que plantear la necesidad de reglas y criterios aún más específicos en cuanto al sistema de cuotas se refiere, quizá habría que discutir la necesidad de incorporar principios al respecto a nivel constitucional.

jeros en nuestro país.<sup>26</sup> Creo que a ello contribuye, en una buena medida, la falta de normas jurídicas que regulen específicamente dichas conductas en el ámbito electoral. Pero creo también que juega un papel importante el escaso conocimiento que tienen las mujeres respecto a sus derechos —en este caso, político-electorales— y del sistema jurídico en su conjunto, así como la falta de una “cultura de la impugnación” y el escaso desarrollo de las técnicas argumentativas.

A la distinción elemental de Roscoe Pound —referida al inicio de este trabajo— entre el *derecho en los libros* y el *derecho en acción*, Peter Schuck agrega una tercera categoría: el Derecho en la mente de los ciudadanos (Schuck, 1994: 994). De acuerdo con este autor, las personas, los ciudadanos en general, ven aspectos, rasgos, características en el sistema jurídico que de hecho no forman parte de él, o bien, observan los que sí existen de una forma distinta a como éste está constituido por la ley vigente o por el actuar jurisdiccional. Uno podría preguntarse cómo juega en la mente de las mujeres la creencia respecto al probable éxito que tendría un JDC promovido por ellas ante el TE-PJF, o bien, el beneficio que redundaría a sus pretensiones el hacer valer un mayor número de agravios relacionados con actos inequitativos o francamente discriminatorios, cuando no existe disposición normativa específica aplicable. Considero —una especulación más no hará demasiado daño— que las actoras calculan y comparan este conjunto de oportunidades antes de decidir si, y de qué manera, acceden a la protección jurisdiccional. Pero ése es ciertamente un estudio que queda pendiente (pero respecto del cual el artículo de Lamas y Azuela, en este mismo volumen, arrojan ya algunas luces).

Resumiendo, considero que bien valdría la pena continuar con el trabajo de difusión de las resoluciones del Tribunal con una perspectiva de género: dirigirse a las mujeres —especialmente a las militantes de los distintos partidos políticos— haciendo de su conocimiento los aspectos básicos que

<sup>26</sup> Especulo nuevamente, en cierta medida. De acuerdo con la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, el 94,2% de las mujeres reconocen la existencia de discriminación contra ellas; consideran que los espacios donde más la perciben son el trabajo y la familia; 22,8% dice haber sido discriminada por su condición en el trabajo; y, siguiendo con los resultados, las mujeres de nuestro país estiman que los principales derechos que no les son respetados son el derecho al trabajo con pago justo, el *trato igual ante la ley* y el de una vida libre de violencia. Apéndice a la segunda parte del Sexto informe periódico de México ante el Comité para la Eliminación de Discriminación Contra la Mujer, Artículos 1 y 2, cuadro 1.1., p. 180, disponible en Internet: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100728.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100728.pdf).

rigen la procedencia del JDC (recordemos que la resolución más común a los JDC promovidos por mujeres es aquella que decreta el desechamiento y que en el 22.2%, dicha resolución tuvo como fundamento que el asunto se presentó de forma extemporánea, o porque la actora no agotó las instancias previas)<sup>27</sup> y el papel de este instrumento para garantizar el acceso pleno al ejercicio de su ciudadanía. La importancia de la función educativa en este ámbito, como en cualquier otro, es toral. Es indispensable pues facilitar el acceso de las mujeres a los medios que el Derecho pone a su disposición, divulgando por una parte el quehacer del Tribunal al respecto y favoreciendo y promoviendo la existencia —tal como ha ocurrido en otros países— de clínicas legales, grupos de defensa y de educación jurídica popular. A la par, es indispensable trabajar por la construcción de una cultura de la igualdad que favorezca, en primer término, el respeto a los derechos ciudadanos de las mujeres de nuestro país y, en segundo, la generalización de la perspectiva de género.

Respecto a esta última idea me gustaría abordar, aunque sea someramente, el tema precisamente de la perspectiva de género en las sentencias del Tribunal. Ciertamente es que de un análisis como el emprendido en este trabajo es imposible obtener alguna convicción fundada de si el TEPJF está resolviendo o no con perspectiva de género. No obstante, de la revisión —somera en muchos casos— de las sentencias emitidas por este Tribunal en asuntos promovidos por mujeres, sí que es posible dar cuenta de un dato que salta simplemente a la vista: en no pocas de sus resoluciones, éste órgano se refiere a las promoventes usando el género masculino (actor, en lugar de actora; ciudadano, por ciudadana, ello ocurrió incluso —únicamente por lo que se refiere al rubro de la sentencia— en el SUP-JDC 422/2005 referido en el apartado anterior: “Actor: Isabel Beatriz Aquino Pérez”). Lo que podría ser calificado simplemente como un error de tipo gramatical en dichas resoluciones, si de hablar de visión de género se trata, ésta aparente simpleza podría constituir un cierto indicio de que

---

<sup>27</sup> Asimismo recordemos que un gran número de asuntos en que se alegó una presunta violación al derecho de asociación *lato sensu* de las actoras fueron sobreesidos o desechados por un incumplimiento al requisito de legitimación *ad processum* establecido por la LGSMIME al respecto.

la resolución emitida no tiene presente una de las primeras condiciones que favorecen la adopción de dicha visión de género: que las condiciones particulares de la parte actora cuenta; que su sexo cuenta, o podría contar, de alguna manera, en las decisiones tomadas a fin de resolver el caso particular y que, por ello, más valiera estar atentos. No pretendo de ninguna manera afirmar que por ese solo hecho quede demostrado que el Tribunal no haya incorporado la visión de género en sus sentencias, insisto, ello requiere de un estudio más profundo del que aquí se emprendió; simplemente afirmo lo que aparece ante los ojos: se apela a las promoventes sin prestar especial atención a su sexo. Ahora bien, ello —decía— podría constituir un indicio: en la redacción de aquellas sentencias en que no se presta atención al sexo de quien promueve, que se refieren a quien actúa indistintamente como actor, o bien, después de establecer que es mujer no permanece la apelación a ella en femenino, podría hacernos suponer que tal condición se considera irrelevante. Según creo, incorporar la visión de género en las sentencias —sin que pretenda yo dar cuenta de las reglas que rigen el uso de dicha expresión— parte de una concepción básica: el sexo de la parte actora sí cuenta, incluso de manera poco consciente, en la toma de decisiones, o para hacer uso de una conocida frase feminista: lo personal es político. Este proceso podría resultar ampliamente beneficiado si se procediera a incorporar la herramienta del análisis de género en los procesos de capacitación judicial, así como el conocimiento y manejo de la normatividad internacional y de las distintas recomendaciones hechas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres. Esto es así, pues, finalmente, no hay progreso que no venga dado, como mencionábamos ya, de un esfuerzo educativo previo.

Por último, este trabajo abre una clara línea de investigación que queda pendiente: la revisión de los criterios interpretativos, el análisis cualitativo de las sentencias emitidas por el Tribunal en asuntos “de género”. Empezar dicho estudio, considero, significaría un insumo importante en el análisis del derecho electoral “en acción” respecto de la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres en nuestro país, capaz de arrojar conclusiones y propuestas con fundamentos bastante más específicos que los aquí presentados.

## Fuentes consultadas

- Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, trad. de Pedro Aragón Rincón, Barcelona, Paidós, 1993.
- Dworkin, Ronald, “Cómo el derecho se parece a la literatura”, en *La decisión judicial. El debate Hart-Dworkin*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, 1997.
- Feyerabend, Paul, *Adiós a la razón*, trad. de José R. de Rivera, España, Editorial Tecnos, 2008.
- IFE, “Padrón electoral diferenciado por sexo, 2008”, <[http://sist-internet.ife.org.mx/ubica-modulo/PHP/est\\_sex.php?edo=0](http://sist-internet.ife.org.mx/ubica-modulo/PHP/est_sex.php?edo=0)> (datos al 31 de octubre de 2008).
- Ihering, Rudolf Von, *Bromas y veras en la ciencia jurídica*, trad. de Tomas A. Banzhaf, España, Cívitas, 1993.
- Jaramillo, Isabel Cristina, estudio preliminar, Robin West, *Género y teoría del derecho*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes-Ediciones Uniandes-Instituto Pensar, 2000.
- México, *Sexto informe de México ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, <[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100728.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100728.pdf)>, 2006.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, *Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico*, <<http://148.207.17.195/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>> (en el apartado de Jurisprudencia y tesis relevantes, carpeta de introducción), 2004.
- Pitch, Tamar, *Un derecho para dos. La construcción de género, sexo y sexualidad*, traducción de Cristina García Pascual, España, Trotta, 2003.
- Pound, Roscoe, “Law in Books and Law in Action”, *American Law Review*, núm. 44, 1910.
- Reynoso, Diego, Natalia D’Angelo, “Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?”, <[http://www.quotaproject.org/Conference\\_papers/CUOTAS\\_SOME\\_2004.pdf](http://www.quotaproject.org/Conference_papers/CUOTAS_SOME_2004.pdf)>, 2008.
- Shuck, Peter H., “Rethinking Informed Consent”, *Yale Law Journal*, núm. 103, 1994.







Incorporación de la perspectiva  
de género en los derechos políticos.  
Un análisis de la jurisprudencia del  
Tribunal Constitucional Español,  
Tribunal de Justicia de las Comunidades  
Europeas, la Corte y la Comisión  
Interamericanas de Derechos Humanos



# INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS DERECHOS POLÍTICOS. UN ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, LA CORTE Y LA COMISIÓN INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

Socorro Apreza<sup>1</sup>

*“El principio regulador de las actuales relaciones entre los dos sexos, la subordinación legal del uno al otro es intrínsecamente erróneo y ahora constituye uno de los obstáculos más importantes para el progreso humano; y debiera ser sustituido por un principio de perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros”*

John Stuart Mill,  
*El sometimiento de la mujer*, 1869.

## Introducción

Como apunta Ferrajoli “donde la discriminación de las mujeres llega al más alto grado es *en la satisfacción de los derechos de expectativa o derechos a*, como el derecho al trabajo, *los derechos políticos de sufragio pasivo*, los de acceso y carrera en la función pública”.<sup>2</sup> En este sentido, y enfocándonos al estudio del derecho al sufragio pasivo, pareciera que desde una primera aproximación, la situación de discriminación de la mujer en materia política pudiera ser identificada con relativa facilidad, pues los escaños y curules re-

---

<sup>1</sup> Doctora por la Universidad de Salamanca España, Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. La autora agradece a Jorge Humberto Meza Flores su participación en la elaboración de este documento.

<sup>2</sup> L. Ferrajoli, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2006, p.88. La cursiva es nuestra.

servados a ella suelen ser los menores. No obstante, desde las perspectivas de análisis jurídico y sobretodo de impartición de justicia, requerimos realizar una constatación de la existencia o no de discriminación con mucha mayor cautela, pues tanto las causas, como los remedios en las legislaciones, refiriéndonos por ejemplo, a las acciones afirmativas, han sido objeto de grande polémica.

Es por ello, que en este estudio comenzamos por reconocer a los organismos que participan en los procedimientos jurisdiccionales como testigos y promotores, pero sobretodo como recipiendarios del conocimiento jurídico que permeado en la legislación y aplicado por los jueces, es posible verificar a través de su Jurisprudencia. Hacia esa dirección, circunscribiremos nuestro objeto de estudio a los pronunciamientos realizados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>3</sup> (en adelante TJCE), el Tribunal Constitucional Español (en adelante TCE) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el género y las acciones afirmativas.

Delimitado lo anterior, partiremos de la hipótesis que considera que dichos organismos han tutelado el principio de la igualdad real a través de la incorporación en su Jurisprudencia de condiciones o exigencias específicas que legitiman la operatividad de las acciones afirmativas.

No obstante, sólo a través de este estudio podremos verificar específicamente si la jurisprudencia de los tribunales y la Comisión Interamericana amparan todo tipo de acciones positivas por medio de exigencias específicas que permiten cumplir con el principio de igualdad real, o bien, sólo amparan cierto tipo de exigencias dentro de las acciones positivas.

Lo anterior, considerando a los mencionados organismos como referentes en Europa y Latinoamérica ante la problemática de la discriminación en los derechos políticos de sufragio pasivo. Referentes que nos permitirán en las páginas que siguen exponer la sistematización de los criterios jurisprudenciales de los órganos anotados y la verificación de si los jueces respectivos en sus argumentos visualizan los marcos culturales existentes entre mujeres y hombres, para así poder encontrarnos en aptitud de plantear soluciones para avanzar en la eliminación de los desequilibrios existentes en nuestro país.

---

<sup>3</sup> Cabe aclarar que aquí sólo examinaremos cuatro casos: Kalanke, Marschall, Badeck y Abrahamsson.

Esto último, principalmente, porque “existe una asimetría entre igualdad y diferencias. Igualdad es término normativo: quiere decir que los diferentes deben ser respetados y tratados como iguales; [...]. Diferencia(s) es término descriptivo; quiere decir que de hecho, entre las personas, hay diferencias, que la identidad de cada persona está dada, precisamente, por sus diferencias las que deben ser tuteladas, respetadas y garantizadas en obsequio al principio de igualdad”.<sup>4</sup>

Para verificar nuestra hipótesis utilizaremos, además de un método comparativo, a la herramienta de la perspectiva de género, porque como apunta Freixes “incluye diferentes perspectivas, sobre todo cuando se debe otorgar un trato igual o cuando, con la finalidad de alcanzar una igualdad real, es necesario impulsar diferencia de trato que no sean discriminatorias, comprendiendo acciones positivas. En principio, para situaciones iguales en sí mismas, se impone la igualdad de trato. Pero casi siempre, no estamos en presencia de situaciones idénticas sino parecidas o con cierto grado de similitud”.<sup>5</sup>

Una vez que hemos señalado el objeto de estudio, nuestra hipótesis y nuestra metodología, comenzaremos por brevemente referir, para efectos de dar una mayor claridad a este estudio, que dentro de estos derechos expectativa señalados por Ferrajoli, es en el derecho al trabajo donde se evidencian con mayor contundencia situaciones con cierto grado de similitud, donde la riqueza de la jurisprudencia nos permitirá comprobar el nivel de protección, obtenido de la interpretación sistemática de las disposiciones de derecho comunitario, constitucionales de España y de derecho interamericano. Nivel de protección que necesariamente pasa por determinar el grado de posibles diferencias de trato, sin llegar a ser discriminatorias.

Ahora bien, en principio consideramos que en los derechos políticos de sufragio pasivo, los matices en situaciones parecidas o con cierto grado de similitud son menores.

Dicho lo anterior, sirva iniciar este estudio señalando que coincidimos con lo dispuesto por el artículo 4 de la Convención para la Eliminación de todas

<sup>4</sup> L. Ferrajoli, *op. cit.*, nota 1, p.79.

<sup>5</sup> T. Freixes, “La configuración de la igualdad entre las mujeres y los hombres”, en *Derecho constitucional para el siglo XXI*, T.I, Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Aranzadi, Navarra, 2006, p. 621.

las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas en relación con las medidas de paridad entre hombres y mujeres que ya han sido apuntadas y conceptualizadas por el Tribunal Constitucional Español, en el sentido de *que constituyen una medida transitoria que pretende acelerar la igualdad de acceso de las mujeres a la representación política*. En donde nos atrevemos a apuntar que se trata de un tratamiento diferenciado necesario, en tanto siguen existiendo grandes brechas entre el hombre y la mujer, en los ámbitos económico, cultural, político y religioso, etcétera. Y por ello, un “tratamiento igual penaliza al género femenino”,<sup>6</sup> en tanto no se hayan logrado suprimir esas brechas, quizás, sólo disipado y un poco contrarrestadas.

Hacia esta dirección, también adoptamos lo declarado por el Tribunal Constitucional Español quien declara que el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales, cumple con un fin lícito y legítimo, “como sería la superación de la desigualdad histórica de participación política de las mujeres, procurando que las candidaturas reflejen la distribución de la población por géneros”,<sup>7</sup> más cuando la desigualdad persiste en el presente.

Como ya se advierte, la presente investigación puede resultar de suma utilidad para la experiencia mexicana, principalmente, tras la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante Cofipe), publicada en el Diario Oficial el 14 de enero de 2008, que aumentó el mínimo de candidatos propietarios de un mismo género del 30% al 40 %, situación que se presenta en España en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Donde resulta especialmente enriquecedor el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional Español y la postura del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la valoración de situaciones de discriminación a las que se enfrenta la mujer sólo por el hecho de serlo.

Así mismo, la línea evolutiva que ha mantenido el Tribunal Constitucional Español, consideramos que puede ser de interés para el Consejo General del

<sup>6</sup> L. Ferrajoli, *op. cit.*, nota 1, p.90.

<sup>7</sup> STC 12/2008, de 29 de enero de 2008.

Instituto Federal Electoral en el desarrollo de la figura de la *subsanción de errores* en la presentación de solicitudes candidaturas, quizás, en modo tal que el Consejo avance en un correcto desenvolvimiento del procedimiento electoral, y de igual modo, en el incremento del número de candidaturas en las que el número de mujeres alcanza el mínimo porcentual del 40%, para avanzar en la democracia paritaria. Por ejemplo, la participación de las mujeres en México en las dos últimas legislaturas: Cámara de Diputados 24%, Cámara de Senadores 21%.

Cierto es que la jurisprudencia es uno de los indicadores de la introducción de la perspectiva de género, pero junto a ello es necesario su implementación por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 219, 220 y 221 del Cofipe, para que se pueda avanzar en la protección más amplia del sufragio pasivo de las mujeres de conformidad con los estándares internacionales marcados por la jurisprudencia.

Simultáneamente creemos que una actuación contundente de los dos órganos precedentes, resulta indispensable que los partidos políticos dejen de oponer resistencias al acceso y participación de las mujeres en espacios de poder. Principalmente, porque “los obstáculos que limitan el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones puede ubicarse en la existencia de una cultura política discriminatoria que subsiste en el aparato público y en los partidos políticos”.<sup>8</sup>

## Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español

En los siguientes párrafos ofrecemos una revisión sistemática de la perspectiva de género y del derecho fundamental de sufragio pasivo, en la que figuran temas como la subsanción de irregularidades, defectos y errores en las candidaturas presentadas; el deber de las juntas electorales competentes de advertir y permitir subsanción; el principio de composición equilibrada

<sup>8</sup> Senado, *Dictamen con punto de acuerdo relativo a la participación de las mujeres en cargos de elección popular en el próximo proceso electoral*, Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, Gaceta del Senado N° 22, miércoles 16 de julio de 2008.

y la cuestión de inconstitucionalidad del art. 44 bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG).

De entrada, podemos afirmar que el TCE en casi todos los temas precedentes, que en breve desarrollaremos, lo hace, principalmente, a partir de fomentar una postura activa de las Juntas Electorales en el aseguramiento de la medida de paridad de mujeres y hombres en los cargos representativos por parte de los partidos políticos. Ahora bien, cabe destacar que fue hasta la STC. 12/2008, donde el Tribunal vinculó el principio de igualdad con la perspectiva de género y el sufragio pasivo.

Por tanto, fue en la Sentencia 12/2008 de 29 de enero donde el juzgador del TCE logró un avance importante en el contenido del concepto de democracia de género, es decir, “en el desarrollo de un nuevo enfoque para la elaboración de políticas de equidad de género y en la necesidad de convocar no sólo a las mujeres sino también a los hombres, para generar un trabajo integral que implique transformaciones sostenidas en las relaciones de género”.<sup>9</sup>

No obstante, en forma contrastante al concepto de democracia de género, en la *praxis* del Estado español, encontramos algunos partidos que simulan su cumplimiento y otros que se oponen al establecimiento de la paridad, esto es, a una representación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones; la cual desde el sufragio pasivo, se define como una representación equilibrada de hombres y mujeres, de forma que ninguno de los sexos tengan una presencia mayor al 60% ni menor al 40%. Al respecto cabe señalar que este último supuesto no se ha logrado, pues no hay convencimiento de los partidos de garantizar y construir una participación equilibrada de mujeres y hombres, sino más bien de simular su cumplimiento, donde “han convertido el porcentaje mínimo en una cuota, en lugar de tender hacia una presencia equilibrada, que es lo que se pretendía [pretende]”.<sup>10</sup>

Antes de abordar estos criterios, es de interés exponer brevemente el desarrollo normativo de la introducción legal de la cuota a favor de las mujeres en el derecho electoral español.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, *op. cit.*, nota 9, p. 39.

<sup>10</sup> E. Granda, y C. Morán, “La precampaña electoras-las listas paritarias”, en *El País*, 11 de noviembre de 2008.



## Panorama del establecimiento de la cuota electoral legal en España

La realidad española en el establecimiento de la cuota electoral legal ha pasado por diversos momentos, de los que cabe destacar la situación autonómica y la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

Como apunta Martínez Alarcón, “tres han sido las comunidades autónomas que han introducido la cuota electoral legal: Baleares, Castilla la Mancha y País Vasco, en las dos primeras su aplicación está suspendida; una que la ha introducido pero que requiere una reforma de la legislación electoral autonómica para su aplicación es la Comunidad Valenciana y otras dos que han intentado introducir la cuota electoral, sin éxito: Andalucía y Aragón”.<sup>11</sup> El resto de comunidades autónomas, no tienen contenidos concretos sobre la paridad electoral. Por tanto, son 11 comunidades autónomas y las 2 ciudades autónomas las que no han introducido la cuota electoral legal.

Ahora bien, un paso significativo fue la aprobación por el Partido Socialista de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, que en su disposición adicional segunda modifica la LOREG, añadiendo el art. 44 bis para asegurar una composición equilibrada de ambos sexos en las candidaturas electorales, tal como sigue:

### Art. 44 bis

1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento.

<sup>11</sup> M<sup>a</sup>. Luz Martínez Alarcón, *Cuota electoral de mujeres y derecho constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, pp. 96 -97.

Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.

En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.

2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.
3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados.
4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, «tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico».

Dos. Se añade un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 187, redactado en los siguientes términos:

«Lo previsto en el artículo 44 bis de esta ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes».

Tres. Se añade un nuevo párrafo al apartado 3 del artículo 201, redactado en los siguientes términos:

«Lo previsto en el artículo 44 bis de esta ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes».

Desde la entrada en vigor de la disposición precedente, son diversos los amparos electorales que se han presentado por infringir la paridad entre mu-

jeros y hombres, donde las Juntas Electorales no advirtieron el error y no le dieron a las candidaturas la posibilidad de subsanarlo.

Cabe destacar dos sentencias: la 108/2007, de 10 de mayo de 2007 y la 127/2007, de 22 de mayo de 2007; en las que se presentaron candidaturas integradas por más mujeres (10) que varones (3), esgrimiendo las partes demandantes que “el legislador debe poner cuidado para que la protección de la mujer no se vuelva en contra perpetuando su situación discriminatoria al varón en el presente prolongando la desigualdad de la mujer en el futuro. En este sentido, el Magistrado Jorge Rodríguez Zapata Pérez en su voto particular declara que “el nuevo artículo 44 bis de la LOREG puede producir efectos contrarios a las mujeres, por lo que es inconstitucional”.<sup>12</sup>

En este contexto, lo primero a señalar es que es un argumento falaz y tramposo, en el que nos parece incluso existe una posición encubierta, que pretende a través de denunciar una supuesta discriminación lograr eliminar la formula de la paridad, para seguir manteniendo una legislación que defienda postulados con reminiscencias patriarcales. Es más, 2 casos excepcionales no confirman la regla, evitando que se pueda extender la interpretación a más. De ahí que más vale pecar por defecto que por exceso, efecto que produce a largo plazo un comportamiento cultural en el que se interiorice la paridad entre hombres y mujeres en los cargos representativos, llegando a escandalizar cualquier vulneración de esta paridad.

Incluso, los demandantes y el Magistrado Rodríguez Zapata Pérez olvidan en su discurso, que las cuotas de paridad tienen como finalidad igualar las oportunidades entre hombres y mujeres, a través de la modificación de las estructuras sociales, los mecanismo y prácticas que reproducen la desigualdad, pero en ninguna forma pretenden que en los órganos de representación política exista una presencia mayoritaria de mujeres, colocando ahora a los hombres en una situación de exclusión, porque con ello la diferencia de trato no sería proporcional a las causas que la originaron ni a las finalidades perseguidas.

---

<sup>12</sup> Cabe aclarar que sobre la constitucionalidad del artículo 44 bis, nos pronunciaremos más adelante, basados en la STC 12/2008, de 29 de enero de 2008.

Por tanto, consideramos que la paridad entre mujeres y hombres es una medida necesaria, en tanto “la participación en la vida política de las mujeres es [siga siendo] bastante menor que la de los hombres, incluso en muchos de los países con sistemas democráticos asentados”.<sup>13</sup>

Los amparos precedentes son un ejemplo de cómo la argumentación de los demandantes y del magistrado puede traducirse en una problemática de anulación del discurso ajeno al fin de la perspectiva de género, y donde el Tribunal Constitucional ha dejado claro su postura a favor de las acciones afirmativas.

Ahora pasamos a verificar su postura en torno a las garantías subjetivas que dan lugar a la subsanación de irregularidades sufridas en la presentación de candidaturas.

### **Doctrina jurisprudencial en torno a las garantías subjetivas que dan lugar a la subsanación de irregularidades sufridas en la presentación de candidaturas ante la administración electoral**

En los términos del artículo 47.2, capítulo sexto, sección segunda de la LOREG, las Juntas Electorales competentes comunican a los representantes de las candidaturas las irregularidades, apreciadas en ellas de oficio o denunciadas por otros representantes. El plazo para subsanación es de 48 horas.

A este respecto, el TCE ha declarado que del artículo 47.2 de la LOREG se desprenden las siguientes garantías subjetivas:<sup>14</sup>

- I. *Los errores e irregularidades cometidos* en la presentación de candidaturas *son subsanables* y, en consecuencia, las Juntas Electorales han de ofrecer la oportunidad de que las candidaturas en las que se han detectado lo hagan.
- II. Se busca con ello, que la Administración Electoral *colabore con las candidaturas y con los candidatos mismos* —garantizando así la efec-

<sup>13</sup> Antecedente 7 de la STC. 12/2008, de 29 de enero de 2008. En este sentido, Aba Catoira apunta que la “paridad en la vida política sigue siendo una cuestión pendiente tanto a nivel nacional como europeo” (CATOIRA, A.A., “La evaluación del impacto de género como instrumento para construir la igualdad real”, en *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Tomo I, Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Aranzadi, Navarra, 2006, p. 764).

<sup>14</sup> STC. 100/2007, 9 de mayo de 2007, Fundamento Jurídico 3. La cursiva es nuestra. Consúltese también las siguientes: STC 101/2007, de 9 de mayo de 2007, F.J.3; 104/2007, de 9 de mayo, F.J.5; 105/2007, de 10 de mayo de 2007, FF.JJ.2 y 3; 108/2007, de 10 de mayo de 2007, F.J.5; 111/2007, de 10 de mayo de 2007, FJ.3; 113/2007, de 10 de mayo de 2007, F.J.4.

tividad del derecho de sufragio pasivo— mediante un examen de oficio que permita, con independencia de las denuncias que pudieran formular los representantes de otras candidaturas, identificar y advertir para su posible reparación los defectos que fuesen apreciables en los escritos de presentación de candidatos.

- III. Si la Administración Electoral incumple el examen de los escritos de presentación de candidaturas, sin dar la ocasión a los interesados para la reparación de unos defectos que después llevan un rechazo de aquéllas, se habrá ignorado, con ello, una garantía dispuesta por la LOREG para la efectividad, como queda dicho, *del derecho de sufragio pasivo*, que resultará así afectado negativamente en la medida en que se *desconozca por una Junta Electoral, o se atienda sólo imperfectamente la exigencia legal* de la que aquí se trata.
- IV. La LOREG *introduce un deber de examen de oficio para la Administración*, que al operar como garantía del derecho, no puede ser desconocida sin daño para éste.

Consideramos que la doctrina jurisprudencial antes referida, al desarrollar la figura de la subsanación de errores en la presentación de candidaturas, avanza en la garantía del derecho al sufragio pasivo,<sup>15</sup> inclusive nos atreveríamos a decir que en la del derecho al sufragio activo,<sup>16</sup> en tanto evita que se disminuyan las candidaturas presentadas, logrando un correcto desenvolvimiento del procedimiento electoral.<sup>17</sup> Y de igual modo, puede traducirse en el incremento del número de candidaturas en las que el número de mujeres alcanza el mínimo porcentual del 40%, para avanzar en la democracia paritaria.

Sin embargo, en la práctica, esta medida específica, como hemos mencionado en párrafos anteriores, se traduce por parte de los partidos políticos en el cumplimiento del mínimo porcentual, pero no hay una tendencia al

<sup>15</sup> Como señala Orozco el sufragio activo “es aquel derecho político que se encuentra a disposición de la ciudadanía de un Estado, mediante el cual decide la confirmación del gobierno y por ende, determina las políticas a seguir por éste”, y el sufragio pasivo “está referido a los elegibles o candidatos, es decir, los ciudadanos que reciben el voto en una contienda política” (J. Orozco Gómez, *Estudios electorales*, Porrúa, México, 1999, pp. 28, 29 y 32). Véase J. Alfredo Dosantes Terán, *Diccionario de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2004, pp.348-349.

<sup>16</sup> En similar sentido, véase el Informe N° 103/01, del Caso Janet Espinoza Feria y otras, párrafo 24.

<sup>17</sup> Véase la STC 97/2007, de 8 de mayo de 2007.

máximo, es decir el 60%. Encima de vulnerar el proceso de cremallera, que “consiste en la reserva de los puestos pares a un sexo y los puestos impares a otro sexo, de manera que se garantice el 50% de la representación de cada uno de los sexos en la confección de las listas electorales”.<sup>18</sup> Así, los partidos políticos olvidan que “no son titulares del derecho al sufragio pasivo sino instrumentos para la participación política”.<sup>19</sup> Donde como apunta García Pelayo, desde el punto de vista jurídico, “no se vota por los partidos, sino por los diputados individualmente considerados”; [...], y que “ni el partido, ni el grupo puede despojar al representante de su mandato, aunque sí, por supuesto, excluirlo de futuras listas electorales”.<sup>20</sup>

Por tanto, es necesario que junto a los avances de la doctrina jurisprudencial en torno a las garantías subjetivas que dan lugar a la subsanación de irregularidades sufridas en la presentación de candidaturas ante la administración electoral, insistir en una sensibilización de todos los sectores de la sociedad, especialmente, de los partidos políticos. Un ejemplo claro que evidencia de la falta de sensibilización en género de los partidos políticos, es el reciente caso mexicano de la solicitud de licencia de diputadas durante la primera sesión de la LXI Legislatura de la Cámara baja para ceder su lugar a hombres, donde estamos frente a fraude a la Ley por parte de los partidos políticos a las cuotas de género, producto de la falta de ética y respeto a la voluntad de los ciudadanos que votaron por sus candidatas.

## **El principio de igualdad en la representación política**

Junto a las garantías subjetivas del artículo 47.2, de la LOREG, el TCE en su Auto 71/2003, fundamento jurídico 3 (en adelante f.j.) ha argumentado la importancia de la igualdad en la representación política como sigue:

Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o

<sup>18</sup> Ma. Luz Martínez Alarcón, *op. cit.*, nota 13, p. 81.

<sup>19</sup> Auto 5/2003, Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 16.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma, en la redacción dada por el art. 1 de la Ley 6/2002, del 21 de junio.

<sup>20</sup> M. García Pelayo, *El Estado de partidos*, España, Alianza editorial, 1986, p 96.

agrupaciones de electores alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. También, a esta ordenación de forma alternativa de hombres y mujeres, se le conoce como el principio de alteridad.

La alteridad, es un complemento fundamental para que independientemente de la fórmula electoral que se adopte (sistema proporcional, sistema mayoritario y sistema mayoritario uninominal), se asegure la medida de paridad de hombres y mujeres en los cargos representativos, evitando una simulación por parte de los partidos.

### **El concepto jurisprudencial de interés público en el procedimiento electoral**

Otra de las razones que menciona la jurisprudencia del TCE para abordar la obligación de las Juntas Electorales de advertir de oficio a los representantes de las candidaturas, es el interés público. Así, ha tenido ocasión en las Sentencias 97/2007, de 8 de mayo de 2007, f.j. 4; 101/2007, de 9 de mayo de 2007, f.j.3, 105/2007, de 10 de mayo de 2007, f.j.3, de argumentar: que el interés público se expresa legalmente no sólo en el correcto desenvolvimiento, desde sus inicios, del procedimiento electoral, sino en la misma efectividad del derecho fundamental de los ciudadanos (art. 23.2 CE), que a través de las vías dispuestas por la ley, quieran presentarse ante el cuerpo electoral recabando los sufragios necesarios para acceder a las instituciones representativas. Consideramos que a las anteriores manifestaciones del interés público hay que añadir la actuación ética de los partidos políticos, en concreto de sus candidatos en el respeto de la voluntad de la ciudadanía, y por tanto, considerar contrario al interés público cualquier simulación del cumplimiento de las cuotas electorales.

Hasta aquí, la línea argumentativa del TCE ha contribuido a clarificar el contenido del artículo 47.2. de la LOREG. Y, definitivamente, a fortalecer el derecho al sufragio activo y pasivo, ya que la corrección de las candidaturas asegura que los ciudadanos tengan la posibilidad de elegir un mayor número de mujeres. Mujeres que al tener la posibilidad de acceder a cargos representativos

pueden servir de modelos “de rol positivos para otras mujeres y el conjunto de la sociedad”.<sup>21</sup>

Por tanto, los criterios jurisprudenciales del TCE hasta este momento expuestos, avanzan en la eficiencia de las acciones afirmativas y por tanto a las exigencias de igualdad. No obstante, no se ha logrado la eficacia plena de la perspectiva de género en los cargos representativos, porque como hemos apuntado se requiere un respuesta integral para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, que abarque la utilización de un lenguaje pertinente desde la perspectiva de género, la eliminación de los estereotipos sociales, la adecuación de la legislación, la implementación de políticas públicas, etcétera.

Más allá de las circunstancias de cada uno de los casos, el análisis ha contribuido, de modo general, para revelar que el incumplimiento de la medida de paridad de hombres y mujeres del 40% en las candidaturas, es mayor el número de casos en los que el número de mujeres en las candidaturas no alcanza el mínimo porcentual. Salvo 2 casos en los que se han presentado candidaturas con más mujeres, incumpliendo por ello la medida de paridad.

Es momento de examinar la STC 12/2008, a la cual le hemos destinado un epígrafe por lo enriquecedora que puede ser para uno de los objetivos de nuestro estudio: verificar si el examen del artículo 44 bis se hizo desde un claro análisis de género, evitando las falacias en este tema. Además, del pronunciamiento respecto a la igualdad de trato y las medidas afirmativas.

---

<sup>21</sup> M. A. Ruiz, “Discriminación inversa y el caso Kalanke”, en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, Biblioteca virtual Miguel Cervantes, 2005, p.136. <[http://www.cervantesvirtual.com/serulet/SirveObras/12726106447813728543435/cuadernos/9/doxa/9\\_0.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/serulet/SirveObras/12726106447813728543435/cuadernos/9/doxa/9_0.pdf)>



## **A propósito de la STC 12/2008, de 29 de enero, en torno al artículo 44 bis de la LOREG, y frente a la disposición adicional segunda de la LO 3/2007, respectivamente<sup>22</sup>**

Para verificar la postura del Tribunal constitucional respecto a la igualdad de trato y las acciones afirmativas, además de su valoración desde la perspectiva de género, dividiremos este epígrafe en tres apartados: la posición del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad; los argumentos del Estado y la aplicación del test de proporcionalidad al art. 44 bis de la LOREG.

### La posición del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad

El punto de partida de los argumentos del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad,<sup>23</sup> estriba en si el referido artículo 44 bis de la LOREG es constitucional ó no. En este sentido, parte de la noción de que la igualdad de oportunidades puede hacerse real y efectivo [efectiva] con discriminaciones positivas, pero plantea la duda de constitucionalidad cuando incide en las circunstancias del art. 14 CE —relativo al principio de igualdad—. Asimismo, afirma que en el caso sometido a su consideración las recurrentes son mujeres y se da la paradoja de que una ley hecha para beneficiarlas les perjudica. Por último, apunta que la medida de paridad produce un efecto contraproducente para las mujeres recurrentes que tendrían que sacrificar su libertad política en mérito de la igualdad general de todas las mujeres, que se podrían beneficiar del equilibrio electoral.

Respecto a la afirmación de que la ley hecha para beneficiar a las mujeres las perjudica, consideramos que el argumento es falaz, porque el órgano

<sup>22</sup> Resumen de los hechos y alegaciones de las partes: se promovió la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4069-2007, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, en relación con el artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, introducido por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en el recurso de inconstitucionalidad, acumulado a la anterior, núm. 5653-2007, interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, frente a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

<sup>23</sup> Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife.

judicial promotor olvida que la medida confiere iguales oportunidades a las mujeres y a los hombres, otra cuestión diferente es que en la práctica se pueda traducir en mayores posibilidades de acceso a los cargos públicos para las mujeres, pero esto sólo se debe a que por cuestiones histórico-culturales el acceso a las mujeres en cargos políticos sigue siendo inferior a la de los hombres. Igualmente, hay que añadir que mediante esta medida no se trata de todo o nada, donde la medida cumple con un objetivo socialmente importante, en tanto afecta positivamente, de forma indirecta, un grupo extenso de mujeres. Además, de tener un fin lícito y legítimo, como lo es “la superación de la desigualdad histórica de participación política de las mujeres, procurando que las candidaturas ref ejen la distribución de la población por géneros existente, y por otro lado, la presencia equilibrada de hombres y mujeres es una medida racional y absolutamente proporcionada al fin perseguido”.<sup>24</sup>

### Los argumentos del Estado

El abogado del Estado, opinó que la reforma de la LOREG no se articula como una clásica medida de discriminación positiva que actúe sólo en beneficio de un determinado grupo escasamente representado sino que ofrece un trato igualitario a las dos mitades sociales. Otra cosa será que de su aplicación práctica y por razones puramente estadísticas, derivadas de la tradicional inferior presencia de las mujeres en las candidaturas de los partidos políticos, la reforma de la LOREG pueda operar inicialmente en beneficio de esta mitad social.<sup>25</sup>

Coincidimos totalmente con la argumentación del Estado. No obstante, cabe añadir frente a los argumentos del órgano judicial promotor de la acción de inconstitucionalidad, que el principio de igualdad y libertad están estrechamente unidos, y que sólo a través de la igualdad material entre hombres y mujeres, se puede hablar de la libertad de los mismos.

---

<sup>24</sup> STC. 12/2008, de 29 de enero de 2009, Antecedente 7.

<sup>25</sup> *Idem*

## La aplicación del test de proporcionalidad al art. 44 bis de la LOREG

El análisis de la justificación de la medida de paridad de hombres y mujeres en los cargos representativos se realiza a partir de la aplicación del test de proporcionalidad, es decir, que cumpla con las siguientes circunstancias: a. Resulta la medida eficaz y eficiente para realizar el objetivo perseguido; b. Se trata de un objetivo socialmente importante; c. No existe ninguna otra medida alternativa para alcanzar ese objetivo y que afecte en menos grado a derechos fundamentales de los individuos.<sup>26</sup>

En el sentido precedente, el TCE declara que esta medida satisface el requisito de proporcionalidad al introducir una mínima limitación en la libertad de conformación de las candidaturas electorales por los partidos políticos, las federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales. Con esa limitación mínima se alcanza el objetivo de la composición paritaria y sin perjuicio de reconocer que existen otras alternativas, la opción del legislador no puede tildarse de excesiva o carente de ponderación.<sup>27</sup>

Ahora bien, el juicio de necesidad se satisface, porque consideramos que es una medida menos gravosa para conseguir la presencia equilibrada de hombres y mujeres en cargos de participación política. Donde como ha apuntado el TCE no se vulnera la libertad de asociación de los partidos políticos, porque “no versa sobre ninguna faceta de la vida interna ordinaria de los partidos políticos, tampoco existe vulneración alguna de la dimensión relativa a la libertad de organización y funcionamiento internos”.<sup>28</sup>

Así, se pretende que la igualdad existente en la división de la sociedad con arreglo al sexo no se desvirtúe en los órganos de representación política con la presencia abrumadoramente mayoritaria de uno de ellos. Siendo perfectamente constitucional, una representación política que se articule desde

<sup>26</sup> M. Atienza, “Un comentario al caso Kalanke, en Cuadernos de Filosofía del Derecho, Nº 19, Alicante, Biblioteca virtual, Miguel Cervantes, 2005. <[www.cervantesvirtual.com/fichaObra.html?Ret=16635](http://www.cervantesvirtual.com/fichaObra.html?Ret=16635)> Véase STC. M. L. Martínez Alarcón, Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, p.200.

<sup>27</sup> STC. 12/2008, de 29 de enero de 2009, Antecedente 7.

<sup>28</sup> STC. 12/2008, de 29 de enero de 2009, F.J.5.

el supuesto de la división necesaria de la sociedad en dos sexos, pues se entiende que ese equilibrio es determinante para la definición de las normas y actos que hayan de emanar de aquellos órganos.<sup>29</sup>

De la aplicación del test expuesto con base de los argumentos del TCE, coincidimos que el art. 44 bis de la LOREG, resulta bastante claro que logra superarlo.

### A modo de conclusión

El TCE ha contribuido a desarrollar el contenido del artículo 47.2 de la LOREG, con reglas claras que aseguran el sufragio pasivo y, en consecuencia, el sufragio activo, concretamente, en la subsanación de las irregularidades en la presentación de las candidaturas. Donde el interés público se expresa legalmente no sólo en el correcto desenvolvimiento, desde sus inicios, del procedimiento electoral, sino en la misma efectividad del derecho fundamental de los ciudadanos. Cabría añadir que el interés público se expresa también en el actuar ético de los partidos políticos después de las elecciones, respetando la voluntad de los ciudadanos y no contribuyendo a la simulación de las cuotas electorales.

De igual modo, consideramos que el TCE en el caso concreto de su pronunciamiento sobre la constitucionalidad del artículo 44 bis de la LOREG, concretamente, en la Sentencia 12/2008, debió fortalecer el argumento de que la medida de las cuotas afecta, en forma indirecta, a un grupo extenso de mujeres. Al respecto debió dejar claro que la perspectiva de género busca lograr la igualdad entre hombres y mujeres, en ningún momento pretende invertir la situación de discriminación para los hombres, sino lograr la igualdad a partir del principio de no discriminación basada en la diferencia, además de eliminar las desigualdades por razón de género.

Aún así, consideramos muy valiosa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad y el recurso de inconstitucionalidad. Principalmente,

---

<sup>29</sup> STC. 12/2008, de 29 de enero de 2009, F.7.

porque deja claro que las medidas afirmativas como las cuotas de género no vulneran el principio de igualdad de trato.

Precisamente, la labor de interpretación judicial en España ha sido relevante en el aseguramiento de los derechos fundamentales. Esperamos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México no olvide la importante labor que desarrollan los jueces en la protección del contenido esencial de los derechos y evite la tentación de restringir y mucho menos retroceder en la protección del sufragio pasivo de las mujeres en México. De lo anterior resulta que, como no podía ser menos, que los jueces son elemento central para avanzar o retroceder en la igualdad de acceso de las mujeres a la representación política.

Aun cuando, el legislador y el máximo intérprete de la constitución española parecen avanzar en la línea de solucionar el desequilibrio que existe entre mujeres y hombres, esta todavía pendiente la convicción de algunos partidos políticos, que sin alterar los porcentajes, por ejemplo incumplen la alternancia mujer-hombre, evitando que se aumente el número de mujeres en los cargos representativos.

Por lo tanto, es necesario poner especial énfasis en involucrar a todos los sectores sociales, políticos y económicos hacia una transformación de las relaciones entre hombres y mujeres, para hacer posible “cubrir los déficits históricos y sociales de las desigualdades por razón de género”.<sup>30</sup> Lo cual tiene especial significación en México, porque el pueblo mexicano “es una cultura que reclama Constitución, porque reclama Derecho, en sentido objetivo, y porque reclama derecho, en sentido subjetivo, porque reclama igualdad y porque reclama libertad; en suma, una cultura de Constitución”.<sup>31</sup>

Es momento de verificar, el panorama de cuatro de las jurisprudencias emblemáticas del TJCE, sobre el tema de discriminación inversa, con el objeto de tener una perspectiva más clara de Europa respecto a la perspectiva de género, además de comprobar si la jurisprudencia española sigue los

<sup>30</sup> Es decir, de lograr la equidad de género. Véase: Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de Género*, México, Noviembre de 2007, p. 60.

<sup>31</sup> Esta idea se desprende de lo apuntado por Cruz Villalón para España, consideramos que la misma es perfectamente trasladable a la realidad mexicana (CRUZ VILLALÓN, P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 552).

mismos criterios de este tribunal. Cabe aclarar, que no se aborda el binomio perspectiva de género y derechos políticos de sufragio pasivo, sino las acciones positivas en el ámbito profesional.

Aún más, podemos afirmar que los cuatros casos a analizar tienen un punto de encuentro respecto de aquéllos que involucran derechos políticos, en tanto como apuntamos al inicio de nuestro estudio en palabras de Ferrajoli la discriminación de las mujeres llega al más alto grado en la satisfacción de los derechos de expectativa como el derecho al trabajo y los derechos políticos de sufragio pasivo.<sup>32</sup>

## **Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**

En el caso “Kalanke”,<sup>33</sup> el TJCE declaró que **los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo**, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción de profesionales, y a las condiciones de trabajo, **se oponen a la normativa nacional que**, como sucede en el presente asunto, en caso de candidatos del mismo sexo que concurren a una misma promoción con la misma capacitación, *concede automáticamente preferencia a las candidatas femeninas en los sectores en los que las mujeres están infrarrepresentadas*.

La decisión precedente generó un rechazo en la doctrina y en algunos sectores gubernamentales españoles. Por su parte, Ruiz Miguel, es sumamente crítico con la afirmación de TJCE, numeral 22, porque definitivamente considera que la normativa nacional no se refiere a una preferencia absoluta e incondicional como argumenta la decisión, especialmente, porque la señora Glissmann y el señor Kalanke tenían igual capacitación y además existía infrarrepresentación en este sector laboral. Por tanto, no se estaba frente a una

<sup>32</sup> Véase L. Ferrajoli, *op.cit.*, p. 88.

<sup>33</sup> Sentencia de Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de noviembre de 1997, Asunto C-409/95, *Eckhard Kalanke contra Freie Hansenstadt Bremen*. Decisión Prejudicial: Alemania-Igualdad de Trato entre Hombres y Mujeres- y la Directiva 76-207-CEE- Apartado 4, artículo 2, Asunto C-450/93.

preferencia absoluta e incondicional de las mujeres, sino a una sometida a dos condiciones: la igualdad de capacitación y la infrarrepresentación.<sup>34</sup>

De ahí que, no compartamos el criterio del TJCE, principalmente porque como se desprende de nuestra investigación las políticas de discriminación inversa, son “sólo una exigencia necesaria”, diría que incluso mínima. Más aún, en el caso concreto donde incluso la Sra. Glissmann cumplía con las condiciones apuntadas en el anterior párrafo.

Por su parte, la Sentencia Marschall<sup>35</sup> aún cuando el TJCE trata de salvar lo afirmado en el caso Kalanke, consideramos que aquí el Tribunal con base en argumentos sólidos y congruentes se pronuncia a favor de las acciones positivas inversas.

En este sentido, el Tribunal de Justicia argumentó que los **apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo**, de 9 de febrero de 1976, relativos a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, así como a las condiciones de trabajo, **no se oponen a una norma nacional** que, en caso de que candidatos de ambos sexos presenten igual capacitación, desde el punto de vista de su aptitud, competencia y prestaciones profesionales, obliga a conceder preferencia en la promoción a las candidatas femeninas en aquellos sectores de actividad de la Administración que, en el nivel del puesto de que se trate, tengan un menor número de mujeres que de hombres, salvo que concurran en la persona de un candidato masculino motivos que inclinen la balanza a su favor.

De ello se desprende que el Tribunal en estas acciones positivas, confirma dos condiciones para que se dé preferencia en la promoción a las candidatas femeninas: igual capacitación y la infrarrepresentación.

Coincidimos plenamente con los argumentos del numeral 16, en tanto la norma nacional controvertida favorece el acceso a las mujeres a puestos de responsabilidad y contribuye, de esa forma a reequilibrar los mercados de trabajo,

<sup>34</sup> M. A. Ruiz, *op. cit.*, nota 19, pp.134-135.

<[http://www.cervantesvirtual.com/seruleit/SirveObras/12726106447813728543435/cuadernos/9/doxa/9\\_0.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/seruleit/SirveObras/12726106447813728543435/cuadernos/9/doxa/9_0.pdf)>

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 11 de noviembre de 1997, Asunto C-409/95.

que en su estado actual, siguen estando ampliamente compartimentados en función del sexo, concentrando el trabajo femenino en los puestos inferiores de la jerarquía profesional.

En un asunto más reciente, el *Georg Badeck*,<sup>36</sup> el Tribunal declara la compatibilidad de una norma con el principio de igualdad de trato y no discriminación que otorga la preferencia a las mujeres en los sectores de la función pública en las que se encuentran infrarrepresentadas, siempre y cuando exista igualdad de cualificación entre candidatos de distinto sexo. Asimismo, declaró la compatibilidad de una norma que reserva a las mujeres en los sectores de la función pública al menos la mitad de las plazas de formación especializada en las que estén infrarrepresentadas.

En este caso el Tribunal establece claramente ciertas exigencias para amparar los tipos de acciones positivas precedentes.

Por último, en la sentencia *Abrahamson*<sup>37</sup> el TJCE rechaza la norma que opta por el candidato infrarrepresentado, que posea capacitación suficiente para el empleo, pero no una capacitación igual a la de los candidatos del sexo opuesto. Así, el TJCE matiza las exigencias para amparar las acciones positivas, a la de objetividad. Sin embargo, cuando posean méritos equivalentes o sensiblemente equivalentes, se le dará preferencia al candidato perteneciente al sexo infrarrepresentado.

En consecuencia, podemos apuntar que la línea evolutiva del TJCE en materia de igualdad en el trabajo no ha amparado todo tipo de acciones positivas, sino sólo en aquellos casos que cumplan con las exigencias de igual capacitación ó de méritos equivalentes, además de pertenecer al sexo infrarrepresentado.

Así, Balaguer Callejón apunta que el TJCE construye el análisis del artículo 14 CEDH sobre tres puntos:

*“La existencia de situaciones comparables:* Pues, si las situaciones son idénticas se impone la igualdad de trato y, si las situaciones no tienen ningún grado de comparación posible, lo que se impone es el trato diferente. Para aplicar el test tenemos, pues, que hallarnos ante situaciones verdade-

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 28 de marzo de 2000, Asunto C-158/97.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de julio de 2000, Asunto C-407/98.



ramente comparables, con indicios de precisar una cierta diferencia de trato. *La pertinencia del trato diferente*: la diferencia de trato debe justificarse mediante razones objetivas y compatibles con los principios generalmente reconocidos en una situación democrática. El principio de proporcionalidad: la diferencia de trato debe ser proporcional a las causas que la originan y a las finalidades perseguidas, y la proporcionalidad debe estar también presente en los medios utilizados para tal fin”.<sup>38</sup>

En similar sentido al TJCE, el Tribunal Constitucional español se pronuncia a favor de las cuotas electorales, acepta que el principio de igualdad no impide la diferencia de trato, además de destacar la exigencia de la infrarrepresentación que existe de las mujeres en los cargos de representación política, fundamentándola en el principio de proporcionalidad.

En consecuencia, tal como se desprende de la exposición precedente, en términos generales, tanto el TJCE y el Tribunal constitucional español están a favor de las acciones afirmativas.

Es momento de verificar cuál ha sido la postura de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto.

### **Jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de derechos humanos en los derechos en cuestión.**

Antes de abordar la jurisprudencia del sistema regional americano, es de interés exponer la postura de la Comisión Interamericana, respecto de las medidas de acción afirmativa para promover la participación política de la mujer, principalmente, porque como expusimos en España, el debate al respecto se tradujo en una cuestión y recurso de inconstitucionalidad de la reforma para lograr el equilibrio entre hombres y mujeres en los cargos de representación política.

Para ello, nos centraremos en algunos de los aspectos relevantes, de las *“Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirma-*

<sup>38</sup> M. L. Balaguer Callejón, *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, 1era edición, España, Ediciones Cátedra, 2005, p. 622.

*tiva concebidas para promover la participación política de la mujer en los principios de igualdad y no discriminación”:*<sup>39</sup>

- En similar sentido, al Tribunal Constitucional Español,<sup>40</sup> la Comisión apunta que “la adopción por los Estados partes de medidas especiales *de carácter temporal* encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombre y mujer *no se considerará discriminación* en la forma definida en la presente convención”.
- “La eliminación oficial de las barreras y *la introducción de medidas especiales de carácter temporal* para alentar la participación tanto de los hombres como de las mujeres en la vida pública de sus sociedades *son condiciones previas a la verdadera igualdad en la vida política*”
- Por todo lo anterior, la Comisión recomienda a los Estados miembros que mantengan y amplíen las medidas para alentar la participación de la mujer en la toma de decisiones de ámbito público, incluyendo las acciones positivas.
- Por último, en una brillante afirmación la Comisión Interamericana de Mujeres apunto que “la representación minoritaria de la mujer en el Gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil”, a lo que añadiríamos partidos políticos, concretamente, porque en diversos países se han encargado de simular el cumplimiento de las medidas de acciones afirmativas.

En suma, la Comisión Interamericana considera compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos las medidas de acción afirmativa y las correspondientes disposiciones de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Es momento de examinar la jurisprudencia de la Comisión Interamericana en los derechos políticos desde la perspectiva de género.

<sup>39</sup> CIDH, publicado en el Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo VI. Las cursivas son nuestras.

<sup>40</sup> Véase la STC 12/2008, de 29 de enero de 2008.

## Evaluación de la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Hasta donde tenemos conocimiento, la Comisión Interamericana ha analizado dos casos que tuviesen como personajes principales a los derechos políticos desde la perspectiva de género.

El primer caso es el *María Merciadri di Morini vs Argentina*,<sup>41</sup> en el cual la peticionaria presentó una solicitud ante la Comisión alegando la violación de los derechos políticos. Y esto, porque en la lista electoral de seis candidatos del Partido Unión Cívica Radical para diputados nacionales de la Provincia de Córdoba, se colocó una mujer en el cuarto y sexto puesto. Con ello se violó la Ley 24.012 y su decreto reglamentario N° 379/93, por los cuales debió haberse colocado a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos.

El presente caso no llegó al conocimiento de la Corte, ya que el Estado y los peticionarios suscribieron un acuerdo de solución amistosa con base en el artículo 48.1 f), solicitando la homologación del acuerdo y el cierre del caso 11.307.

Así, la Comisión valoró altamente los esfuerzos desplegados por ambas partes para lograr esta solución. En este sentido, la Ley N°24012 tiene el propósito de lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad política, y el Decreto N°1246 dictado como producto de la solución lograda tiene el objetivo de garantizar el cumplimiento eficaz de dicha ley.

El segundo caso y último hasta donde tenemos conocimiento es el *Janet Espinoza Feria y otra vs Perú*.<sup>42</sup> Donde las peticionarias señalaron el sistema de cuotas para las elecciones parlamentarias, incorporado el 29 de septiembre de 1997, y modificado en diciembre de 2000 en la Ley Orgánica de Elecciones, con el objeto de elevar la cuota de mujeres no menor del 25% al 30%.

Sin embargo, en el proceso electoral de 8 de abril de 2001, los órganos encargados de administrar la justicia electoral no respetaron la cuota electoral del 30% en tres distritos electorales.

<sup>41</sup> CIDH, Informe N°103/01, Caso 11.307, *María Merciadri di Morini vs Argentina*, 11 de octubre de 2001.

<sup>42</sup> CIDH, Informe N°51/021, Petición 12.204, *Janet Espinoza Feria y otras vs Perú*, 10 de octubre de 2002.

La Comisión reiteró que los recursos ofrecidos por la legislación interna en el área electoral fueron agotados por las peticionarias y las presuntas víctimas. Por ello declaró admisible la petición el 10 de octubre de 2002. Cabe destacar, que hasta donde llegó este estudio, el presente caso está en etapa de fondo.

Por su parte, el Estado esgrimió que “el artículo 116 de la Ley Electoral que consagró las cuotas mínimas de varones o mujeres para las listas electorales de candidatos al Congreso no estableció un acción afirmativa de las mujeres, sino que legisló en contra del predominio exclusivo de uno y otro sexo en las listas parlamentarias, pues de lo contrario se terminaría discriminando a los hombres en caso que todas las candidatas fueran mujeres”. Si bien, esto en principio es cierto, no podemos olvidar como señala el TCE que en la práctica y por razones puramente de estadística, esta medida contribuye a solucionar el desequilibrio que existe entre hombres y mujeres en el ámbito de la representación política.<sup>43</sup>

## **El papel de la Corte Interamericana de derechos humanos en el desarrollo de la perspectiva de género**

Hasta el momento, no ha llegado ningún caso contencioso a la Corte en el que se vinculen los derechos políticos y las acciones afirmativas en los cargos de representación política. Por tal motivo, se realizaron tres entrevistas a distintos presidentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: doctor Héctor Fix Zamudio (1990 a 1997); doctor Sergio García Ramírez (2004-2007) y la doctora Cecilia Medina Quiroga (2008 a la fecha), con el objeto de explorar el por qué de dicha situación.

Antes de abordar las entrevistas, haremos un breve paréntesis para exponer uno de los casos más relevantes en el que se proyecta la cuestión de igualdad a propósito del género, es decir, el caso contencioso del *Penal Castro Castro*. En tanto, como declara el Juez García Ramírez las consideraciones de este caso están vinculadas directamente con la condición femenina de la víctima.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> STC. 12/2008, de 29 de enero de 2009, Antecedente 7.

<sup>44</sup> Voto Razonado del Juez Sergio García Ramírez, en: CORTE IDH, *Caso del Penal Castro Castro Vs Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párrafo 6.

En el voto razonado, García Ramírez declara que hay dos sectores de derechos y libertades en el universo de protección jurídica: a) aquellos, que comparten sin salvedad ni distinción, con los varones: derechos generales, y b) aquellos que se relacionan en forma directa y exclusiva con la condición de mujeres que tienen sus titulares. En este sector se impone la adopción de medidas especiales que reconozcan características propias de las mujeres, y que restablezcan, introduzcan y favorezcan la igualdad entre varones y mujeres en los ámbitos en los que éstas se han encontrado en situación desfavorable frente a aquéllos por consideraciones culturales, económicas, políticas y religiosas.<sup>45</sup>

De igual modo, apunta que resulta natural y obligada la lectura conjunta de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el catálogo de derechos y garantías generales, y de la Convención de Belem do Pará.<sup>46</sup>

Esto último, porque “evidentemente no ha bastado con las declaraciones y los pactos en los que se enuncian y garantizan los derechos del hombre [...]. Si bastará con aquellos, en tanto aluden a derechos que todos compartimos bajo la condición de seres humanos, que poseen carácter de universal, no sería necesario contar con ciertos instrumentos de alcance más específicos”.<sup>47</sup>

Ahora bien, lo curioso en este caso, es que no fue la Comisión quién insistió en vincular la normativa de protección de la Convención de Belém do Pará, sino la representación de las víctimas y sus familiares.<sup>48</sup>

Es momento de exponer los puntos relevantes de las entrevistas realizadas a los tres jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No obstante, cabe aclarar que las opiniones aquí vertidas son desde la perspectiva académica y no jurisdiccional.

*A dos de los jueces se les preguntó el motivo por los que consideraban que no había llegado todavía ningún caso a la Corte en que se vincularán*

<sup>45</sup> Corte IDH, *Caso del Penal Castro Castro Vs Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párrafo 10. Las cursivas y el subrayado es nuestro.

<sup>46</sup> Corte IDH, *Caso del Penal Castro Castro Vs Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párrafo 30.

<sup>47</sup> Corte IDH, *Caso del Penal Castro Castro Vs Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párrafo 2.

<sup>48</sup> Voto Razonado del Juez A. A. Cancado Trindade, en el *Caso del Penal Castro Castro Vs Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párrafo 68.

*derechos políticos y género.* La doctora Cecilia Medina señaló que esta pregunta habría que hacérsela a la Comisión primero. No obstante, ella apuntó que hay un problema allí en alguna parte. Por su parte, el doctor Héctor Fix-Zamudio declaró que la Comisión no considera que haya sido un freno para que llegaran estos casos a la Corte.

*Respecto a la cuestión del establecimiento de las cuotas como una forma de acelerar el proceso de igualdad entre hombres y mujeres en los cargos políticos representativos.*

El doctor Héctor Fix-Zamudio, planteó que no es partidario del establecimiento de las cuotas, porque considera que el camino para lograr la igualdad de género es una cuestión más bien sujeta al tiempo. Postura con la cual coincidimos en la medida en que en este camino, se garanticen, en tanto exista la infrarrepresentación de las mujeres en los cargos de representación política, las medidas afirmativas para alcanzar la igualdad material.

Por su parte, el doctor Sergio García Ramírez destacó que “está a favor de las medidas razonables, de acciones positivas, acciones o procedimientos que puedan definir y que permitan finalmente llegar a la realización de este sitio de igualdad de género. Además, respecto a las cuotas, hay opiniones discrepantes, opiniones diferentes, pues hay quienes señalan que de ninguna manera deben establecerse cuotas de género y hay quienes por el contrario piensan que si es conveniente. Y tal vez yo me inclinaría por esto último, por considerar seriamente la posibilidad de tener espacios asignados a las mujeres, no porque sea de ningún modo la solución ideal, sino porque tal vez contribuye a abrir los espacios necesarios para que las mujeres que tienen por supuesto, la misma condición y capacidad que el hombre accedan a cargos, a las ocupaciones, a los honores, a las actividades que generalmente han estado asignadas a los varones”.

*En relación con a la interrogante sobre la supuesta vulneración del derecho de asociación de los partidos políticos como resultado del establecimiento de cuotas de género.*

El doctor Sergio García Ramírez declaró que “no podríamos decir que es un sistema ejemplar. Desde el punto de vista democrático, lo ideal es que los partidos políticos resuelvan con entera libertad: quiénes deben

integrar sus cuadros, quiénes deben integrar sus dirigencias, quiénes deben integrar sus listas de candidatos; eso sería deseable. Pero por otra parte, sucede por desgracia que tradicionalmente muchos partidos se han concentrado en los militantes varones y no han abierto los espacios necesarios para las militantes mujeres. Entonces la gran pregunta es: ¿Cómo lograr superar esta situación real a través de medidas que no siendo en sí mismas ideales, ni siendo muy deseables, ni debiendo ser permanentes, ni siendo ejemplarmente democráticas, permitan alcanzar resultados que serían a largo plazo democráticos, como lo es el de la igualdad de oportunidades entre varón y mujer?”.

Por último, afirma que “hay casos en donde uno no puede decir ni sí ni no, blanco o negro, si usted me dice, la cuota de género es una expresión ejemplar de la democracia, yo le digo, de ninguna manera, pero la desigualdad de oportunidades tampoco es un medio ejemplar de la democracia”. De ahí que, considera que “estamos frente a problemas, no estamos frente a dos maneras ideales, estupendas, inmediatas de resolver el problema, sino frente a la manera de atacarlos de la manera más razonable dentro de ciertas circunstancias”.

Ante la postura del doctor Sergio García Ramírez, habría que tomar en consideración que el Derecho debiera tener presente “la diferencia del género, respetándola y valorizándola”.<sup>49</sup> Principalmente, porque no basta con que los poderes públicos puedan alentar a que la sociedad confiera iguales oportunidades a hombres y mujeres, sino que es necesario emprender medidas para garantizar de manera efectiva tal forma de igualdad.

Examinada la doctrina jurisprudencial de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, nos queda claro que hay una clara tendencia a la protección de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y varones en el derecho al sufragio pasivo, situación que se desprende de los criterios esgrimidos en la Comisión, que como pudimos señalar los casos son muy similares a los casos presentados ante el TCE. Aún más, después de revisar la doctrina jurisprudencial de la Corte nos parece que introduce

---

<sup>49</sup> T. Pitch, *Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, España, Trotta, 2003, p. 15.

la perspectiva de género, aunque si hay una cierta timidez respecto a las acciones afirmativas. Sin embargo, consideramos arriesgado emitir un juicio respecto al actuar de la CortelIDH respecto a la actuación de los TJCE y el TCE, en tanto no ha llegado ningún caso contencioso.

## Reflexión final

No hay duda que en la normativa del sistema de cuota electoral queda mucho camino por recorrer, principalmente, en lo que a la práctica se refiere al cumplimiento por parte de los partidos políticos de las acciones orientadas a lograr la paridad de los hombres y mujeres en los cargos representativos. Donde parece reinar una cultura de la simulación y no del fortalecimiento de la democracia paritaria.

Así, en la práctica legal, se desprende de la jurisprudencia española en torno a los amparos electorales presentados por los representantes de las candidaturas ante la falta de advertencia de las Juntas Electorales por los errores o irregularidades en sus escritos de presentación de candidatos, que en el incumplimiento de la medida de paridad entre mujeres y hombres priman más las candidaturas en las que el número de mujeres no alcanza el mínimo porcentual, existiendo sólo dos casos en los que el número de hombres no alcanza el mínimo. Situación, que en principio, a nuestro criterio marca una tendencia a mantener la primacía del número de representantes hombres y ralentizar una auténtica implementación de la democracia paritaria, que pasa necesariamente por la paridad de hombres y mujeres en los cargos representativos.

Frente a la situación antes descrita, cabe destacar que el TCE ha contribuido a vigorizar el derecho del sufragio pasivo, al desarrollar un criterio uniforme alrededor de las garantías subjetivas que se desprenden del artículo 47.2 de la LOREG, especialmente a través de la garantía de subsanación de errores en la presentación de candidaturas; inclusive, nos atreveríamos a decir que indirectamente también el derecho al sufragio activo,<sup>50</sup> en tanto evita que se disminuyan las candidaturas presentadas, logrando un correcto desenvolvimiento del

---

<sup>50</sup> En similar sentido, véase el Informe N° 103/01, del *Caso Janet Espinoza Feria y otras Vs Perú*, párrafo 24.



procedimiento electoral.<sup>51</sup> Y de igual modo, puede traducirse en el incremento del número de candidaturas en las que el número de mujeres alcanza el mínimo porcentual del 40%, para avanzar en la democracia paritaria.

De igual modo, consideramos que el TCE en el caso concreto de su pronunciamiento sobre la desestimación de la constitucionalidad ó no del artículo 44 bis de la LOREG, concretamente en la Sentencia 12/2008, fortalece la medida de paridad de mujeres y hombres en los cargos representativos. Donde sólo cabe dejar claro que frente al argumento falaz del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, de que la medida de paridad produce un efecto contraproducente para las mujeres, no hay que olvidar que ésta confiere iguales oportunidades a las mujeres y a los hombres, otra cuestión diferente es que en la práctica se pueda traducir en mayores posibilidades de acceso a los cargos públicos para las mujeres. Además, de que esta medida no se trata de todo o nada, y cumple con un objetivo socialmente importante, en tanto afecta a un grupo positivamente, de forma indirecta, un grupo extenso de mujeres.

Por tanto, el Tribunal Constitucional Español declara que las acciones afirmativas en materia electoral no vulneran el principio de igualdad de trato y no discriminación, exigiendo claramente la aplicación del principio de proporcionalidad en estas medidas.

Por su parte, la Jurisprudencia del TJCE es un ejemplo de las resistencias a la implementación de acciones positivas inversas, donde sólo fue cuestión de tiempo para que el Tribunal afirmara respecto a la norma nacional controvertida que no se opone a la Directiva 6/207/CEE del Consejo, concretamente en los casos Marschall, Badeck y Abrahamson. Afirmando que al favorecer el acceso a las mujeres a puestos de responsabilidad se contribuye, de esa forma a reequilibrar los mercados de trabajo, que en su estado actual, siguen estando ampliamente compartimentados en función del sexo, concentrando el trabajo femenino en los puestos inferiores de la jerarquía profesional.

En consecuencia, podemos apuntar que de los cuatro casos examinados del TJCE, el Marschall representa un paso decisivo en el análisis desde la perspectiva de género, en tanto se instrumentan medidas a favor de paliar

---

<sup>51</sup> Véase la STC 97/2007, de 8 de mayo de 2007.

la desigualdad en el ámbito laboral, y aún más se valoran las situaciones de discriminación a las que se enfrenta la mujer sólo por el hecho de serlo.

Por tanto, consideramos salvando las diferencias de los casos del TCE y los TJCE, que el primero se pronuncia a favor de las cuotas electorales, acepta que el principio de igualdad no impide la diferencia de trato, a más de destacar la exigencia de la infrarrepresentación que existe de las mujeres en los cargos de representación política, fundamentándolo en el principio de proporcionalidad. Y el segundo en materia de igualdad en el trabajo no ha amparado todo tipo de acciones positivas, sino sólo en aquellos casos que cumplan con las exigencias de igual capacitación ó de méritos equivalentes, además de la infrarrepresentación de las mujeres en estos casos.

Junto a los avances de los anteriores tribunales en el fortalecimiento de las acciones afirmativas, todavía no nos podemos pronunciar sobre el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a la paridad de hombres y mujeres en los cargos representativos, porque en los dos casos, el primero fue objeto de una solución amistosa y el segundo se encuentra hasta donde llega nuestro conocimiento en la etapa de fondo, de modo que no disponemos de argumentos suficientes para concluir sobre este respecto.

Ahora bien, consecuencia lógica de la anterior afirmación sería que tampoco podemos pronunciarnos en el caso del papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo para nuestra grata sorpresa aún cuando no encontramos ningún caso contencioso que vinculara los derechos políticos del sufragio pasivo y la paridad de hombres y mujeres en los cargos representativos, en el caso *Castro Castro*, especialmente en los votos particulares de los jueces García Ramírez y Cançado Trindade, se desprende una inclinación a que en el sector de los derechos y libertades que se relacionan en forma directa y exclusiva con la condición de mujeres que tiene sus titulares, se *adopten medidas especiales que reconozcan características propias de las mujeres*, y que restablezcan, introduzcan y favorezcan la igualdad entre varones y mujeres, pues en los ámbitos en los que éstas se han encontrado en situación desfavorable frente a aquéllos por consideraciones culturales, económicas, políticas y religiosas.

En este primer acercamiento a la jurisprudencia de los distintos órganos jurisdiccionales, podemos concluir que aun cuando, éstos parecen avanzar en la línea de solucionar el desequilibrio que existe entre mujeres y hombres, esta todavía pendiente la convicción, acercamiento y sensibilización de algunos partidos políticos, de los legisladores, de los jueces y de la sociedad en general en los temas de perspectiva de género.

No obstante, también es necesario mencionar que los organismos analizados en este estudio, han realizado serios esfuerzos para lograr, en la medida de lo posible y en sus respectivas jurisdicciones, la igualdad real a través de la incorporación de criterios jurisprudenciales que permiten legitimar la operatividad de las acciones afirmativas.

Consecuentemente, la responsabilidad en materia de derechos políticos, no importa solamente a los órganos jurisdiccionales y legislativos, sino que también es necesario poner especial énfasis en involucrar a todos los sectores sociales, políticos y económicos hacia el avance en la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres, para hacer posible “cubrir los déficits históricos y sociales de las desigualdades por razón de género”.

Debemos decir que pese a los detractores a la implementación de acciones positivas, tenemos que el criterio preponderante es favorecer la implementación de medidas como la de paridad de hombres y mujeres en los cargos de representación política, donde la colaboración de los órganos jurisdiccionales se hace imprescindible para que las instituciones políticas y los partidos políticos tengan claro que implica la democracia paritaria. En la línea de la colaboración y el diálogo entre los órganos jurisdiccionales, esperamos que los elementos aquí abordados sean de utilidad para que el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación garanticen la eficacia de la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de representación política.

## Fuentes consultadas

- Atienza, Manuel, "Un comentario al caso Kalanque", *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, Alicante, Biblioteca virtual Miguel Cervantes, 2005.
- Balaguer Callejón, María Luisa, *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, España, Ediciones Cátedra, 2005.
- Bustelo Ruesta, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, España, Catarata, 2004.
- CIDH, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer en los principios de igualdad y no discriminación*, 1999, OEA/Ser.LN/III.106, Doc. 3 rev., capítulo VI, 13 de abril de 2000.
- *Informe Especial sobre el Status de las Mujeres en las Américas*, 1998.
- Chávez Carapia, Julia del Carmen, coordinadora, *Perspectiva de Género*, México, Plaza Valdés, 2004.
- Cruz Villalón, P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- Dosantes Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2004.
- Durán y Laguna, Paloma, *El voto femenino en España*, España, Asamblea de Madrid, 2007.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, España, Trotta, 2006.
- García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, España, Alianza editorial, 1986.
- Granda, Elsa y Carmen Morán, "La precampaña electoras-las listas paritarias", *El país*, 2008.
- Instituto Nacional de Las Mujeres, *Glosario de Género*, México, 2007.
- Martínez Alarcón, María de la Luz, *Cuota electoral de mujeres y derecho constitucional*, España, Congreso de los Diputados, 2007.
- Menestre i Menestre, Ruth, coordinadora, *Mujeres, derechos y ciudadanías*, España, Tirant monografías, 2008.
- Montalbán Huertas, Inmaculada, *Perspectiva de género, criterio de interpretación internacional y constitucional*, España, Consejo General del Poder Judicial-Centro de Documentación Judicial, 2004.
- Navarro, Micaela, "En defensa de la igualdad, hablamos de democracia", *Revista Cambio* 16, noviembre, 2001.
- Pitch, Tamar, *Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, España, Trotta, 2003.
- Ruiz Miguel. Alfonso, "Discriminación inversa y el caso Kalanke", *Cuadernos de Filosofía*

*del Derecho*, España, Biblioteca Virtual Miguel Cervantes, 2005.

Senado, *Dictamen con punto de acuerdo relativo a la participación de las mujeres en cargos de elección popular en el próximo proceso electoral*, Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, Gaceta del Senado, núm. 22, miércoles 16 de julio de 2008.

Tamayo King, Marta Sofía, “Medidas afirmativas y representación política femenina en el poder legislativo”, en Patricia Galeana, coordinadora, *Medio siglo de Derechos Políticos de las mujeres en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo-FEMU, 2008

## ANEXO I. JURISPRUDENCIA

### JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

AÑO	NO. SENTENCIA
2003	<i>Auto 5/2003</i>
2003	<i>Auto 71/2008</i>
2007	<i>Sentencia 96/2007, de 8 de mayo de 2007.</i>
2007	<i>Sentencia 97/2007, de 8 de mayo de 2007.</i>
2007	<i>Sentencia 100/2007, de 9 de mayo de 2007.</i>
2007	<i>Sentencia 101/2007, de 9 de mayo de 2007.</i>
2007	<i>Sentencia 102/2007, de 9 de mayo de 2007.</i>
2007	<i>Sentencia 104/2007, de 9 de mayo de 2007.</i>
2007	<i>Sentencia 108/2007, de 10 de mayo de 2007.</i>

2007	<i>Sentencia 105/2007, de 10 de mayo de 2007.</i>
2007	<i>Sentencia 108/2007, de 10 de mayo de 2007.</i>
2007	<i>Sentencia 127/2007, de 22 de mayo de 2007.</i>
2008	<i>Sentencia 12/2008, de 29 de enero de 2008.</i>
2008	<i>Sentencia 30/2008, de 25 de febrero de 2008.</i>
2008	<i>Sentencia 30/2008, de 25 de febrero de 2008.</i>

## SISTEMA EUROPEO, TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

<b>AÑO</b>	<b>NO. SENTENCIA</b>
6 de julio de 2000	Tribunal de Justicia, CASO KATARINA ABRAHAMSSON Y LEIF ANDERSON VS ELISABET FOGELGUIST, Asunto C-407/98.
28 de marzo de 2000	Tribunal de Justicia, CASO GEORG BADECK Y OTROS, V. STATSGERICHTSHOF DES LANTS HESSEN, Asunto C-158/97.
17 de octubre de 1995	Tribunal de Justicia, CASO ECKHARD KALANKE CONTRA FREIE HANSESTADT BREMEN, Asunto C-450/93.
11 de noviembre de 1973	Tribunal de Justicia, CASO HELLMUT MARSCHALL CONTRA LAND NORDEHIN-WESTFALEN, Asunto C-409/95.

## SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS

### JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

AÑO	NO. SENTENCIA
25 de noviembre de 2006	CORTE IDH, CASO DEL PENAL CASTRO CASTRO, Serie C. No. 160.

### INFORMES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

AÑO	NO. SENTENCIA
27 de septiembre de 1999	CIDH, INFORME N°102/99 CASO 11.307, ADMISIBILIDAD, MARÍA MERCIADRI DE MORINI CONTRA ARGENTINA.
11 de octubre de 2001	CIDH, INFORME N° 103/07 CASO 11.307, MARÍA MERCIADRI DE MORINI CONTRA ARGENTINA.
10 de octubre de 2002	CIDH, INFORME N° 51/021, ADMISIBILIDAD, PETICIÓN 12.404, JANET ESPINOZA FERIA Y OTRAS CONTRA PERÚ.

*Género y derechos políticos: La protección jurisdiccional  
de los derechos políticos electorales de las mujeres en México*  
se imprimió en diciembre de 2009,  
en Litográfica Dorantes S.A. de C.V.  
Oriente 241-A No. 29, col. Agrícola Oriental  
C.P. 08500, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares.